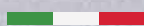




**CORTE COSTITUZIONALE**

# **Riunione straordinaria della Corte costituzionale**

**Relazione  
del Presidente della Corte costituzionale  
Professore Augusto Antonio Barbera**



Roma - Palazzo della Consulta, Salone Belvedere

**18 marzo 2024**



# Relazione del Presidente della Corte costituzionale

## Professore Augusto Antonio Barbera

*1. Una premessa; 2. I dati e il loro significato; 3. "Non applicazione" e diritto dell'Unione; 4. La Cedu e il diritto comparato; 5. L'ordinamento costituzionale e il ruolo del Parlamento; 6. La tipologia delle decisioni; 7. La modulazione degli effetti temporali; 8. Sulla composizione della Corte.*

### *1. Una premessa*

Tra il 2022 e il 2023 dall'angoscia della pandemia si è passati al fragore delle armi, prima ai confini dell'Europa, per effetto dell'aggressione russa al popolo ucraino, e adesso nel Medio Oriente, per l'orrore degli attacchi terroristici e le dure reazioni israeliane.

Il 2023 è stato anche l'anno che ha visto in Italia atroci casi di femminicidio, o registrato, comunque, numerose e ripugnanti violenze contro le donne.

Ed è stato l'anno in cui oltre mille (una media di ben tre al giorno!) sono state le agghiaccianti morti sul lavoro.

Tragedie queste ultime che, direttamente o indirettamente, hanno visto e vedranno impegnata la giurisprudenza della Corte costituzionale, sia per quanto riguarda la condizione femminile, sia per quanto riguarda importanti aspetti dell'organizzazione del lavoro nelle imprese.

È stato anche l'anno in cui si sono verificate gravi calamità naturali alle quali non è talvolta estraneo il cambiamento climatico e comunque l'incuria di molte amministrazioni.

L'approvazione a larghissima maggioranza di una riformulazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, che recepisce indirizzi per larga parte già seguiti da questa Corte, è quantomeno segno di una maggiore consapevolezza dei temi da affrontare.

## *2. I dati e il loro significato*

In questa sede non posso purtroppo dare il dovuto rilievo a eventi così drammatici, e, come è tradizione, inizierò la relazione sull'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2023 con una sobria citazione di quei dati statistici che reputo più significativi.

Nell'anno passato sono state assunte **229 decisioni, contro le 270 del 2022.**

Richiederebbe troppo tempo citare le stesse in modo specifico; cercherò piuttosto di evidenziare gli itinerari processuali che si sono via via andati formando e che presentano tuttora aspetti problematici.

**Eviterò puntuali indicazioni** di giurisprudenza costituzionale, per le quali rinvio alla pubblicazione, preziosa come sempre, del Servizio Studi e all'Annuario, disponibile anche sul sito *web* della Corte.

Farò poche eccezioni. Oggi è la giornata dedicata al ricordo delle vittime del Covid (il 18 marzo del 2020 vi era stato a Bergamo il triste corteo dei camion carichi di bare!); alla loro memoria va il mio più sentito pensiero e, in proposito, richiamo, fra le decisioni dello scorso anno, la n. 14 e la n. 16, relative all'obbligo vaccinale per il personale sanitario; la sentenza n. 15,

relativa ai lavoratori impiegati in strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali.

In queste pronunce, **sulla base di dati scientifici disponibili**, e tenendo conto di quanto realizzato in altri ordinamenti omogenei a quello italiano, la Corte ha respinto non poche questioni di legittimità costituzionale ritenendo **non irragionevole il bilanciamento** operato dal legislatore fra le libertà individuali e il diritto fondamentale alla salute, definito dall'art. 32 della Costituzione anche come "*interesse della collettività*".

Con la sentenza n. 25 ha invece dichiarato illegittimo un obbligo vaccinale – non concernente l'infezione da Sars-Cov-2/Covid – imposto ai militari individuati per effettuare missioni all'estero, senza una specificazione adeguata a renderlo determinato dalla legge.

**Il calo del numero delle decisioni** prima evidenziato si collega, in particolare, alla **riduzione del numero dei ricorsi in via principale**. Nell'anno 2023, infatti, ne sono stati promossi solo 35, con una diminuzione di circa il 60% rispetto all'anno precedente.

Tale **sensibile decremento del contenzioso tra Stato e Regioni** è verosimilmente imputabile ai **meccanismi di raccordo politico** fra Governo e Regioni che permettono loro di mediare tra le reciproche posizioni e di raggiungere punti di composizione. Su questi ultimi non spetta alla Corte intervenire, fermo restando – è ovvio – il possibile successivo controllo di costituzionalità in via incidentale che potrebbe avere luogo sulla medesima normativa regionale.

In questa prospettiva sembra peraltro muoversi la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023 (Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo).

Merita particolare attenzione, inoltre, la tendenza ormai acquisita ad un **alleggerimento delle questioni in via incidentale**, il cui esperimento è un dovere del giudice che, nel corso di un giudizio, debba applicare una disposizione avente forza di legge, della cui costituzionalità abbia motivo di dubitare.

Vi è stato – è vero – un lieve incremento numerico delle ordinanze di rimessione nel 2023 – salgono infatti da 160 a 170 – ma esse **restano largamente inferiori alla media** sulla quale si erano attestate negli anni tra il 2009 e il 2013; media che ha subito una costante decrescita negli anni successivi.

Ci si può chiedere: **una simile flessione corrisponde ad un effettivo allentamento delle problematiche costituzionali** poste all'attenzione delle magistrature?

**Non è così**; anzi, tali problematiche appaiono più vive che mai sotto l'effetto di molteplici spinte politiche e sociali, sulle quali non è questa la sede per soffermarsi.

Piuttosto – questa mi pare la motivazione plausibile – è possibile riscontrare la formazione di orientamenti di giurisprudenza, più o meno episodici, che, attraverso una **attività interpretativa orientata direttamente ai valori costituzionali** (o ritenuti tali), finiscono per risolversi in una **più o meno grave disapplicazione di disposizioni legislative**, persino da parte di giurisdizioni superiori.

Si può comprendere (ma non giustificare) che il giudice avverta l'esigenza di approntare una risposta, la più rapida ed efficace possibile, a fronte di assetti normativi reputati in contrasto con la Costituzione, e, più specificamente, di offrire una tutela ai diritti inviolabili che essa riconosce.

Si tratta, però, di una risposta **incompatibile** con la Costituzione stessa. Infatti – ricordo brevemente – **l'Assemblea costituente**, dopo avere scartato il modello nordamericano della giurisdizione “diffusa”, ha voluto seguire la via del **sindacato accentrato**, con effetti *erga omnes* delle sue decisioni; ciò anche a garanzia della “prevedibilità e certezza del diritto costituzionale”.

È un orientamento dei giudici di merito praticamente immotivato, alla luce del fatto che la Corte è in grado, ormai, di definire un incidente di legittimità costituzionale nel giro di pochi mesi e che, nel frattempo, sono comunque esercitabili da parte del giudice comune i necessari poteri cautelari, affinché non vi sia un vuoto di tutela costituzionale. Ricordo, in proposito, che **il tempo medio di risoluzione delle controversie, nel 2023, è stato di 227 giorni**, ma esso può essere sensibilmente ridotto per le questioni di particolare rilievo.

E ricordo, su quest'ultimo punto, che la sentenza n. 137 del 2023 ha chiarito che spetta al giudice amministrativo il potere cautelare di adottare ogni misura propulsiva o sostitutiva necessaria a garantire la tutela interinale. Ciò anche sospendendo i provvedimenti applicativi di una disposizione legislativa che contestualmente diviene oggetto di un incidente di legittimità costituzionale. Affermazione, questa, che si giustifica «nell'ottica dell'effettività della tutela giurisdizionale».

Naturalmente, non intendo negare il ruolo fondamentale che il giudice comune può e deve esercitare, ma piuttosto **ricondurlo ai limiti della sua sfera di competenza**, allontanando quegli “*eccessi valoriali*” da cui talvolta non pochi di essi si sentono pervasi.

**Sollevarre una questione di legittimità non è di certo una funzione minore.** Anzi – mi piace ricordarlo – appartiene alle più belle pagine della giurisprudenza costituzionale, la spinta proveniente, fin dai primi anni, da quelle **ordinanze di rimessione** delle allora “magistrature inferiori” (i

celeberrimi “Pretori”) che hanno portato alle tante conquiste di civiltà giuridica del nostro Paese.

Ed è in quest’ambito che la giurisprudenza di questa Corte (non senza qualche oscillazione nel corso degli anni) ha incoraggiato – e intende continuare a farlo – le “*interpretazioni costituzionalmente orientate*” operate dal giudice comune.

Tuttavia, ove queste non siano possibili, o diano luogo a soluzioni contrastanti, l’ordinamento richiede un giudizio di legittimità costituzionale destinato ad operare non solo nel caso singolo, ma *erga omnes*, proprio a garanzia – lo ripeto – della “certezza del diritto”.

### 3. “*Non applicazione*” e diritto dell’Unione

Ben diverso il caso in cui il giudice comune può – anzi deve – procedere alla **non applicazione** di disposizioni di una legge nazionale per **puntuale contrasto** con norme del diritto dell’Unione europea direttamente applicabili.

**Sottolineo il “puntuale contrasto”** non essendo coerenti con il sistema costituzionale i tentativi di disapplicare una norma interna ritenuta non in armonia con i principi contenuti nella Carta di Nizza; operazione non consentita neanche di fronte alla Costituzione nazionale, dovendo il giudice nel dubbio sollevare questione di legittimità costituzionale.

In tali ipotesi – tese ad assicurare il **“primato” del diritto europeo** – non sono tuttavia preclusi ai giudici comuni, ricorrendone i presupposti, sia il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, sia l’incidente di legittimità costituzionale davanti a questa Corte, alle condizioni poste in luce a partire



dalla ben nota sentenza n. 269 del 2017 ormai in accordo con la giurisprudenza europea più recente.

Con l'iniziativa incidentale davanti a questa Corte, in particolare, eventualmente assunta in fase anteriore al rinvio alla Corte di Lussemburgo, il giudice si assicura che la questione sia stata filtrata adeguatamente nell'ottica della Costituzione repubblicana, così da far emergere, ove essa sia ritenuta non fondata, ogni ulteriore profilo meritevole di considerazione nella prospettiva del diritto dell'Unione.

Ciò non significa affatto ridimensionare la vitale importanza del diritto europeo e il ruolo della Corte di Giustizia. Al contrario – sottolineo il punto! – non si può dubitare che il giudizio costituzionale è ormai una sede privilegiata di applicazione del diritto dell'Unione, nella prospettiva dell'integrazione delle tutele, nonché dell'arricchimento del significato di esse.

Sono alle spalle sia i tempi in cui la Corte italiana non riteneva di potere dialogare con la Corte di Giustizia (dalla ordinanza n. 103 del 2008 in poi), sia i tempi in cui quest'ultima pretendeva di escludere i controlli nazionali di costituzionalità, temuti come potenzialmente concorrenti. E tendono a diradarsi le resistenze di quelle magistrature che non gradiscono una interposizione fra di esse e la Corte di Giustizia.

Non è azzardato affermare che ci si può sempre più avviare – ed è questo il nostro impegno – ad una “*nomofilachia integrata*” mediante l'osmosi fra parametri nazionali e parametri europei.

Peraltro, il diritto dell'Unione è protagonista del giudizio costituzionale, come nei casi decisi dalla sentenza n. 111, sull'estensione del diritto al silenzio; dalla sentenza n. 192 in tema di processo penale *in absentia* (la sentenza sul cosiddetto caso Regeni). Spiccano tra queste, inoltre, le sentenze n. 177 e n. 178, relative al mandato di arresto europeo nei confronti di cittadini di Stati terzi, proprio perché le decisioni italiane sono l'effetto di pronunce della Corte di giustizia, adita con rinvio pregiudiziale con le ordinanze n. 216 e n. 217 del 2021.

#### *4. La Cedu e il diritto comparato*

Costante nella giurisprudenza di questa Corte il richiamo alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, in un'ottica di integrazione anche sovranazionale.

**Sono ormai marginali i disinvolti** tentativi di taluni giudici comuni di disapplicare norme nazionali da essi reputate in contrasto con la Convenzione europea; invece, **numerose, e spesso importanti, sono le pronunce di questa Corte** che, anche nel 2023, hanno fatto riferimento alle decisioni della **Corte europea dei diritti**.

Tra queste le sentenze n. 8 in tema di indebito oggettivo; n. 40 in tema di sanzioni pecuniarie; n. 105 in tema di colloquio dei detenuti; n. 107 e n. 205 in tema di ragionevole durata del processo; n. 111, in tema di diritto al silenzio; n. 183 in tema di tutela dei minori.

Le sfide della contemporaneità per le democrazie liberali sono largamente omogenee; e sarebbe miope volerle affrontare in solitudine, senza soffermarsi su quanto si è deciso altrove, nella certezza, corroborata dalla prassi, che a loro volta le ragioni di questa Corte potranno essere tenute in conto.

A questo obbiettivo, peraltro, hanno teso **gli scambi e gli incontri internazionali** che questa Corte ha avuto, anche nel 2023, con altre Corti europee.

E infatti **ampi riferimenti di diritto comparato** compaiono nella già citata sentenza n. 14, in tema di obblighi vaccinali; e nelle sentenze n. 110, in tema di disposizioni normative dal significato oscuro; e n. 161, in tema di procreazione medicalmente assistita che ha ritenuto non revocabile il consenso del padre dopo la avvenuta fecondazione dell'ovocita. La sentenza n. 159, in tema di risarcimento di danni bellici, conseguenti a crimini legati al secondo conflitto mondiale, non ha ritenuto illegittima, quanto ai parametri invocati dal rimettente, la scelta del legislatore di

conciliare il diritto al risarcimento del danno con l'osservanza di talune immunità riconosciute dal diritto internazionale sulla base di un non irragionevole bilanciamento, reso necessario dalla sentenza n. 238 del 2014. Nel caso appena citato, l'attività del legislatore è stata preziosa per evitare un conflitto con la giurisprudenza della Corte internazionale di Giustizia, altrimenti inevitabile, stante la necessità di garantire l'osservanza di un principio supremo dell'ordine costituzionale interno.

### ***5. L'ordinamento costituzionale e il ruolo del Parlamento***

La Costituzione del '48 è, nel complesso, soprattutto **per quanto riguarda i principi**, tuttora robusta, perché il suo è un testo che il Costituente ha voluto **"eclettico", "inclusivo", "a virtualità multiple"**.

Essa ha accompagnato sia la prima giurisprudenza costituzionale sui diritti, legata ai valori di una società prevalentemente rurale, sia quella successiva alla svolta degli anni Settanta.

Peraltro, la nostra Carta non ha smesso di esprimere la sua vitalità anche in momenti successivi al **tramonto dei partiti dell'arco costituzionale** che ad essa avevano dato vita e che per decenni l'hanno sostenuta.

Tali virtualità inducono a leggere la Carta costituzionale **non come testo "separato" bensì come parte irradiante di un più ampio "ordinamento costituzionale"**; ordinamento alimentato dalla *"base materiale"* su cui il testo poggia e che è **in continua evoluzione**.

Questa base è rappresentata da un ricco tessuto sociale, politico e culturale, quale interpretata dai giudici, ma anche – lo sottolineo – dalla rete delle Assemblee elettive.

In un sistema costituzionale fondato sulla **separazione dei poteri**, al rigoroso rispetto delle decisioni delle magistrature deve corrispondere

l'altrettanto rilevante **rispetto delle decisioni delle sedi parlamentari**, espressioni della sovranità popolare.

Non mi riferisco alle singole deliberazioni legislative delle Camere.

È ben vero che il Giudice costituzionale deve escludere *“ogni valutazione sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”*, secondo l'art. 28 della legge n. 87 del 1953, ma è altrettanto vero che è tenuto anche a verificare che il legislatore non abbia superato i limiti fissati dalla Costituzione.

Mi riferisco, invece, al più ampio ruolo del Parlamento **nel cogliere le pulsioni evolutive della società pluralista**, con le quali la **Costituzione respira**; pulsioni necessarie per adattarsi al continuo divenire della realtà.

È anche in questa chiave che va letto il **coinvolgimento del legislatore** che questa Corte sollecita nell'assunzione di scelte che necessariamente richiedono una lettura dei parametri costituzionali non strettamente testuale, *“non originalista”*.

Lo dico in sintesi: questa Corte è **chiamata ad essere “custode della Costituzione”**, ma è tenuta ad essere altrettanto attenta a non costruire, con i soli strumenti dell'interpretazione, **una fragile “Costituzione dei custodi”**.

Del resto **importanti innovazioni** nella storia della Repubblica – si pensi alla disciplina dell'**interruzione della gravidanza** o a quella delle **unioni civili** – sono state il frutto del concorso di rilevanti pronunce della Corte costituzionale (rispettivamente sentenze n. 27 del 1975 e n. 170 del 2014), a cui hanno fatto seguito non meno significative decisioni legislative, che hanno visto ampiamente coinvolta la rappresentanza popolare (rispettivamente la legge n. 194 del 1978 e la legge n. 76 del 2016). Tale

convergenza si è resa virtuosa proprio perché in questi ambiti la lettera della Costituzione non indicava una soluzione univoca.

In assenza, però, di tale convergenza e a **fronte di una eventuale persistente inerzia legislativa**, la Corte, in collaborazione con i giudici comuni nel senso precisato, non può tuttavia rinunciare al proprio ruolo di garanzia, che include anche il compito di accertare e dichiarare i diritti fondamentali reclamati da una “coscienza sociale” in costante evoluzione.

Così la sentenza n. 135 è intervenuta ad assicurare il diritto all'identità personale dell'adottato quanto al cognome, mentre la già menzionata sentenza n. 161, nel dichiarare non fondata una questione di legittimità costituzionale in ordine al divieto per il padre di revocare il consenso alla procreazione medicalmente assistita, ha avuto modo di ricostruire l'ampia giurisprudenza costituzionale su tale materia sensibile, spesso scolpita da interventi demolitori della Corte.

## ***6. La tipologia delle decisioni***

Un tema su cui la Corte è stata chiamata più volte a riflettere riguarda la tipologia delle sue decisioni.

L'asse è quello individuato dalla legge n. 87 del 1953; si impernia sulla invalidità e sull'inefficacia *ex tunc* delle disposizioni legislative dichiarate in contrasto con i parametri costituzionali e, inoltre, sulla impossibilità di modulare eventualmente *pro futuro* gli effetti di tali decisioni.

Schema certamente corretto allorché è possibile rilevare una netta antinomia delle disposizioni censurate con puntuali e testuali disposizioni della Costituzione, più problematico allorché si fa riferimento a principi e valori.

La evoluzione intervenuta nella giurisprudenza costituzionale, sin dai primi anni, ha mostrato come questo radicale rimedio sia, in moltissimi casi, *eccessivo* rispetto allo scopo perseguito. Anche per evitare vuoti nella legislazione, è stata considerata rimedio *sufficiente* la dichiarazione

di illegittimità costituzionale *in parte qua*, anche definita ablativa o parziale (e cioè l'illegittimità di una disposizione "*nella parte in cui prevede*"). Altre volte, in seguito ad ulteriori sviluppi il vizio è stato individuato nel non avere il legislatore previsto che la norma si applichi anche a un caso non abbracciato dal suo tenore letterale: da qui dichiarazioni di illegittimità costituzionale *in parte qua*, ma di segno opposto rispetto alla precedente ("*nella parte in cui non prevede*"), le cosiddette sentenze additive, o, ancora, le cosiddette sostitutive.

È stata questa l'impostazione prevalsa agli inizi dell'attività della Corte che faceva riferimento a parametri legati a puntuali fattispecie normative della Costituzione (sentenza n. 98 del 1979); e che su questa base ha portato allo smantellamento della legislazione del vecchio regime per lo più in netta antitesi alle norme costituzionali. Tuttavia, dalla seconda metà degli anni Ottanta (sentenza n. 561 del 1987), è stato sempre più frequente il riferimento ai "valori costituzionali", tratti in particolare dall'art. 2 della Costituzione, letto come disposizione **non meramente riepilogativa** dei diritti espressamente riconosciuti dagli articoli 13 e seguenti, ma considerato "*a fattispecie aperta*" e in grado, comunque, di influire sulla lettura delle altre disposizioni costituzionali.

Trattandosi di una fattispecie aperta, in particolare, alla evoluzione della "coscienza sociale", quale emerge sia dal pluralismo della società, sia dall'attività politico-parlamentare, ne consegue la necessità di una rigorosa opera di **delimitazione dei confini**; terreno sul quale sono tenute a convergere tanto l'attività legislativa quanto il controllo di costituzionalità.

Quest'ultimo ha peraltro guadagnato larghi spazi mediante il sempre più frequente impiego dei canoni della **ragionevolezza e della proporzionalità**, che a propria volta si innestano su un approccio ispirato alla eccedenza assiologica dei "*principi*", piuttosto che al più stretto respiro delle "*regole*".

Ma si tratta di criteri – come è noto – assai elastici, non sempre definibili con certezza *ex ante*, la cui applicazione è estranea ai canoni interpretativi di tipo “sillogistico” propri di una declinante cultura positivista. Da qui la domanda se la dichiarazione di incostituzionalità retroattiva, *ex tunc*, possa essere ancora l’asse attorno a cui continuare a costruire il nostro sistema di giustizia costituzionale; uno schema che aveva come presupposto – lo dicevo prima – l’accertamento di una chiara e puntuale antinomia fra la norma censurata e le norme costituzionali.

Il dilemma è noto: a fronte di una disposizione di legge incostituzionale, ma la cui caducazione aprirebbe vuoti tali da compromettere principi costituzionali altrettanto degni di tutela – ci si chiede – la Corte deve travolgere la norma costi quel che costi? O invece si deve rassegnare a esitanti pronunce di inammissibilità, pur se ciò consente al *vulnus* di permanere nell’ordinamento?

Il passaggio negli anni scorsi dall’apparente rigore delle “*rime costituzionalmente obbligate*” a quelle cosiddette “*costituzionalmente adeguate*” ha alimentato ampi dibattiti in dottrina. Non intendo entrare all’interno di questa discussione, ma – a mio avviso – essa è frutto di una eccessiva enfattizzazione di tale distinzione. Il ricorso a queste categorie tende a contenere una funzione para-legislativa del Giudice delle leggi. Mi chiedo se non sia, piuttosto, da mettere in evidenza l’importanza, a questo fine, del dovere di cooperazione tra Corte costituzionale e legislatore, ciascuno nel rispetto e nei limiti, anche procedurali, delle proprie competenze (lo richiama espressamente la sentenza n. 152 del 2020).

Tra l’altro, tale cooperazione potrebbe essere resa più agevole, come avrò modo di chiarire a breve, anche tramite la modulazione degli effetti *pro futuro* delle decisioni della Corte costituzionale.

Allo scopo di rispondere a detto obiettivo, è noto che questa Corte ha negli anni elaborato con crescente intensità una serie di strumenti processuali, di maggiore o minore fortuna, con i quali sollecitare l'intervento del legislatore, ove considerato necessario.

Solo per sintetizzare: dai **moniti** si è passati alle sentenze **additive di principio**; dalle pronunce di **inammissibilità per discrezionalità legislativa** si è passati all'**incostituzionalità prospettata**, ma **non dichiarata**, o, in modo ancora più penetrante, alle decisioni a **incostituzionalità differita**.

Queste ultime, accertato il *vulnus* costituzionale e paralizzata l'applicazione giudiziale della disposizione che ne è colpita, rinviando la trattazione della causa a data certa, proprio nel rispetto della sfera dell'intervento riparatore delle Camere (ordinanza n. 207 del 2018, resa nel cosiddetto *caso Cappato*; poi, ordinanze n. 97 del 2021 e n. 132 del 2020).

Limitandosi ad esercitare il proprio potere di determinare la data di trattazione di una questione, la Corte opera in termini non dissimili da quanto realizzato in altri ordinamenti europei con le pronunce di "**incompatibilità**". Così facendo, evita di farsi carico di scelte che sono di competenza, almeno in prima istanza, del legislatore. Merita di essere in proposito rimarcato che, nella maggior parte di tali casi, la Corte avrebbe potuto dichiarare immediatamente la illegittimità costituzionale della norma censurata, tanto che, per la perdurante inerzia del legislatore, è proprio quello che poi è più volte accaduto. Ma ciò non toglie che, in prima battuta, al fine di assicurare una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti, fosse **costituzionalmente doveroso** arrestarsi per permettere al legislatore di esercitare la propria funzione di ricomposizione della possibile frattura ordinamentale. Ciò per mezzo di una disciplina più armonica di quella che le pronunce di questa Corte possono offrire, e corrispondente agli spazi di discrezionalità politica che pur sempre residuano alla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Alla luce di ciò, non si può non manifestare un certo **rammarico** per il fatto che nei casi più significativi il legislatore non sia intervenuto, rinunciando



ad una prerogativa che ad esso compete, obbligando questa Corte a procedere con una propria e autonoma soluzione, inevitabile in forza dell'imperativo di osservare la Costituzione.

È con questo spirito che auspico sia un intervento del legislatore che dia seguito alla sentenza n. 242 del 2019 (il cosiddetto caso Cappato), **sul fine vita**, sia un intervento che tenga conto del monito relativo alla **condizione anagrafica dei figli di coppie dello stesso sesso** (come già auspicato nelle due sentenze n. 32 e n. 33 del 2021).

In entrambi i casi il **silenzio del legislatore** sta portando, nel primo, a numerose supplenze delle assemblee regionali; nel secondo, al disordinato e contraddittorio intervento dei Sindaci preposti ai registri dell'anagrafe.

### *7. La modulazione degli effetti temporali*

Tra dette tecniche può avere applicazione anche quella tendente a modulare gli **effetti temporali** delle pronunce di accoglimento.

Numerosi i tentativi della nostra giurisprudenza costituzionale di dissociare *pro praeterito* invalidità ed efficacia di atti legislativi; altrettanto potrebbe tentarsi in chiave diacronica *pro futuro*?

Lo si è già fatto sia pure in pochi casi. Nel giudizio incidentale si possono ricordare le sentenze n. 1 del 2014, relativa alla legge elettorale; n. 10 del 2015, sulla cosiddetta Robin Tax; nonché la menzionata sentenza n. 152 del 2020, sulla pensione di inabilità per gli invalidi civili totali.

L'assenza di analoghe pronunce nel 2023 testimonia che si tratta di un approccio al quale questa Corte guarda ancora con (forse eccessiva) prudenza, ma intendo parlarne, ritenendola una strada che potrebbe essere

esplorata ed approfondita, fermo un **necessario confronto** con il Collegio che ho l'onore di presiedere.

I termini del problema non sono dissimili da quelli già trattati a proposito del rapporto tra giustizia costituzionale e discrezionalità legislativa.

Anche qui, la Corte si trova al centro di un **dilemma** tra l'imperativo di eliminare dall'ordinamento una disposizione incostituzionale e l'esigenza di evitare che, nel far questo, si possano determinare gravi squilibri.

Le sentenze n. 48, n. 57, n. 64, n. 70 e n. 165 hanno a tal proposito ribadito che vanno evitati, in ragione della forza espansiva della nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione, effetti perturbanti la **equilibrata gestione finanziaria**. Non è profilo di cui la Corte possa disinteressarsi, pur nel dovere di garantire, anzitutto, la tutela dei diritti fondamentali.

Ma non può disinteressarsi neanche di aspetti decisivi dell'**organizzazione della Repubblica**: si può ricordare, in proposito, la sentenza n. 41 del 2021, su questioni relative alla magistratura onoraria, il cui accoglimento, se non variamente graduato, avrebbe portato alla paralisi delle Corti di appello.

Ecco, allora, che può sorgere, in casi eccezionali, l'esigenza di **modulare gli effetti temporali della pronuncia di accoglimento**, in un'ottica di **collaborazione con il legislatore**. Infatti, contenendo l'impatto della decisione in una precisa dimensione temporale, si agevola un intervento legislativo per una disciplina ricostruttrice che si faccia carico del problema, **evitando vuoti normativi**, oltre che garantendo **maggiore certezza dei rapporti giuridici**.

Importante, al riguardo, una precisazione: la scelta sulla modulazione degli effetti nel tempo andrebbe ovviamente individuata da questa Corte in base a criteri oggettivi desumibili dal

quadro normativo interessato, dal contesto di riferimento, oltre che, in ipotesi, dall'andamento del ciclo economico *ex art. 81 Cost.*

Accanto agli strumenti (già sperimentati in più occasioni) per limitare la portata retroattiva delle pronunce di accoglimento, si può – io credo – sia pure in casi particolari, **determinare l'efficacia delle stesse a partire da una data futura.** È quanto, del resto, suggerito in vari scritti da Hans Kelsen, padre fondatore delle giurisdizioni costituzionali.

È noto infatti che i **Tribunali costituzionali di Paesi a noi più vicini** per tradizione ed esperienza (Germania, Spagna, Austria, Portogallo, la stessa Francia) non abbiano mancato di esercitare poteri manipolativi dell'efficacia temporale delle decisioni, talvolta anche attribuendoseli in **via pretoria.**

Ricordo, in proposito, che la stessa **Corte di giustizia**, in base all'art. 264 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, nel dichiarare la “*nullità*” di un atto può escludere l'efficacia *ex tunc* della decisione (persino nei confronti delle parti del giudizio *a quo*). Ma può anche **sospendere gli effetti** dell'annullamento fino a quando non sia adottato un atto in sostituzione di quello annullato.

Un simile contesto, segnato dalla comune volontà di detti Tribunali costituzionali di esercitare attivamente il governo degli effetti temporali delle proprie decisioni, non può certamente essere frutto del caso, ma segnala, invece, che vi sono omogenee e forti ragioni di diritto costituzionale a spingere in tale direzione.

## ***8. Sulla composizione della Corte***

Passo ad un ultimo punto. La scelta del Costituente in ordine ai criteri di **composizione della Corte** si è rivelata particolarmente felice, garantendo l'apporto di competenze ed esperienze tutte ugualmente fruttuose.

Le previsioni costituzionali assicurano efficacemente **accanto al pluralismo, l'indipendenza della Corte**. Quest'ultima non rischia di essere minata da contingenti vicende politiche, sia in ragione della diversificazione dei canali di accesso, sia alla luce dell'ampia maggioranza richiesta per l'elezione dei giudici di estrazione parlamentare, sia per il divieto di rielezione. E ciò a differenza di quanto previsto per la composizione di altre Corti europee, talvolta – tengo a sottolinearlo – impropriamente accostate a quella italiana.

In questo quadro mi sia consentito rivolgere un **invito alle Camere**, affinché, ormai esaurite le prime due votazioni, provvedano nel più breve tempo a questo adempimento. A tale proposito, non è superfluo ricordare che l'apporto di ciascun giudice è essenziale per il buon esito del giudizio costituzionale, fondato sulla piena collegialità.

Divenuto Giudice costituzionale, sono rimasto colpito dalla intensità con la quale la collegialità permea la vita della Corte, al punto che non vi è aspetto di una decisione (ivi comprese le più minute espressioni grammaticali e lessicali!) che non sia stato oggetto di confronto meditato tra ciascuno di noi.

La stesura di una pronuncia costituzionale, e le sue successive lettura e approvazione, rifuggono da ogni logica pregiudiziale: le maggioranze nel Collegio si formano e si scompongono di volta in volta, al di là delle provenienze, al di là delle rispettive culture politiche.

Anche per questa ragione, credo, che, tranne opinioni isolate, fin dai primi anni di vita della Corte, non si è avvertita l'esigenza di introdurre forme di *dissenting opinion*.

La letteratura internazionale, peraltro, è concorde nel ritenere che, laddove questo istituto è stato introdotto, accanto a qualche effetto positivo ha riscontrato pesanti effetti negativi; su tutti, l'indebolimento dell'autorevolezza della decisione.

Ogni discussione sul tema – sia chiaro! – è pienamente legittima, ma, **in assenza di una diversa normativa**, va comunque **rispettato** – lo sottolineo con forza! – il “segreto” della camera di consiglio, volto non a garantire sorpassati “*arcana imperii*”, ma istituto **necessario per assicurare la libertà e l'indipendenza della Corte costituzionale**.

Non intendo affidarmi a dati testuali ma la deliberazione in segreto della Camera di consiglio è pratica da sempre rispettata nella storia della Corte, in armonia peraltro con le regole generali del processo.

**Concludo** sottolineando che l'obiettivo che accomuna questo Collegio è la tutela e lo sviluppo della nostra Costituzione, da intendere – torno a ripeterlo – non come un **documento brandito per letture divisive** ma come **il tessuto che, attraverso la condivisione dei suoi principi, regge e unifica la Repubblica**.

Con un tale patrimonio, acquisito in quasi 70 anni di vita della Corte costituzionale, potremo certamente affrontare con fiducia gli impegni dell'anno in corso.

Vi ringrazio sentitamente per la vostra presenza e per la cortese attenzione.