



CORTE COSTITUZIONALE

Relazione Annuale

13 aprile 2023

Indice

**La Corte costituzionale
in Europa e nel mondo**

La Corte in cifre

Famiglia Minori Solidarietà

Parità di genere

Pandemia Salute Persona

Ambiente Paesaggio Clima

Leale collaborazione

Solidarietà Persone

Persona e Autorità

Lavoro Previdenza Impresa

Conflitti tra enti

**Il giudizio sull'ammissibilità
dei quesiti referendari**

Pubblicità del rito e comunicazione



Corte Costituzionale

Relazione della Presidente Silvana Sciarra sull'attività della Corte costituzionale nel 2022

Roma, Palazzo della Consulta – Salone Belvedere, 13 aprile 2023

Signor Presidente della Repubblica, Signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, Signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Signori Ministri, Signori Presidenti e Giudici emeriti della Corte costituzionale, Autorità.

La Corte costituzionale in Europa e nel mondo

L'udienza straordinaria segna con solennità il passaggio del tempo e si presta a una riflessione sul lavoro svolto dal collegio dei giudici costituzionali e da quanti, nella comunità della Corte costituzionale, facilitano l'attività giurisdizionale. A tutti loro rivolgo, in apertura della mia relazione, un ringraziamento sentito.

Si deve anche a questa comunità e alle molte competenze che in essa si coordinano un'apertura ancor più marcata della Corte costituzionale all'Europa e al mondo, un'apertura resa urgente dall'incalzare di guerre e dall'aspirazione alla pace.

Con una risoluzione ampiamente condivisa, il Presidente Giuliano Amato ha esortato le Corti costituzionali riunite nella conferenza mondiale svoltasi a Bali lo scorso ottobre – significativamente incentrata sul tema della giustizia costituzionale e della pace – ad affermare in modo deciso e unanime i principi dello stato di diritto.

La Corte italiana è stata presente in quella conferenza con una relazione di sintesi nella sessione dedicata all'indipendenza dei giudici.

Sull'indipendenza dei sistemi giudiziari a tutti i livelli e sulla trasparenza del loro agire si consolida l'autorevolezza delle Corti costituzionali. La metafora della rete, sovente usata per descrivere le connessioni fra Corti, il loro interloquire su temi comuni, rende assai bene l'idea del fitto scambio di informazioni e delle iniziative prese dalla Corte costituzionale italiana, parte attiva nella rete delle Corti dell'Unione europea e in quella del Consiglio d'Europa.

Infatti, con l'intento di attrarre l'attenzione dei più giovani sul tema della tutela dei diritti dei fragili e dei disabili, nel mese di aprile la Corte costituzionale, ha invitato l'allora Presidente della

Corte di Strasburgo, Robert Spano, a tenere una lezione in un'affollata aula magna dell'Università Sapienza di Roma.

Inoltre, una delegazione di giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea, guidata dal Presidente Lenaerts, è stata ricevuta nel mese di settembre, in occasione di un seminario in cui si è discusso di identità nazionale e di valori comuni europei.

Nel mese di dicembre il confronto è proseguito a Lussemburgo, durante le solenni celebrazioni per i settant'anni della Corte di giustizia, con la presenza della Corte costituzionale nella sessione di apertura.

Fra gli altri impegni internazionali si ricorda la fruttuosa presenza italiana a Parigi, nella riunione delle Corti europee, come pure l'incontro bilaterale con una delegazione di giudici del Tribunale costituzionale federale tedesco svoltosi a Roma, e con la Corte costituzionale albanese, svoltosi a Tirana.

I numerosi inviti che la Corte riceve, le richieste di avviare scambi di esperienze da parte di altre Corti, non solo europee, rappresentano un segnale di vitalità e di dinamismo. Questa istituzione di garanzia mantiene la sua funzione di custode della Costituzione anche quando sviluppa una coerenza sempre più solida nel valorizzare i parametri europei e convenzionali, integrandoli con quelli nazionali.

Ecco dunque la prima immagine che intendo evidenziare, quella di una Corte costituzionale vigile e al tempo stesso permeabile, dinamica, proiettata in universi ordinamentali più ampi, sulla scorta delle clausole di apertura all'Europa e al mondo previste dalla nostra Costituzione.

La conferma concreta di una propensione non acritica al confronto con le due Corti europee si ha leggendo alcune decisioni.

Dopo aver sollevato un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha accertato la contemporanea violazione dei principi costituzionali e dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni che escludevano gli stranieri extracomunitari, privi di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, dalla titolarità dell'assegno di maternità e di natalità, prestazioni riconosciute alle famiglie bisognose (sentenza [n. 54](#)).

Ha, invece, dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni sollevate su disposizioni che i giudici rimettenti avrebbero dovuto disapplicare, poiché sulle stesse si era già pronunciata la Corte di Lussemburgo (sentenza [n. 67](#)). In altra occasione, a fronte della contestuale attivazione del processo costituzionale e di quello davanti alla Corte di Lussemburgo, ha affermato che il giudice rimettente deve innanzitutto verificare la rilevanza della questione alla luce dell'avvenuta pronuncia europea (ordinanza [n. 137](#)). In una decisione in materia di credito al consumo ha precisato che gli effetti di una pronuncia del giudice europeo, resa all'esito di un rinvio pregiudiziale, non possono essere autonomamente limitati nel tempo, nei singoli ordinamenti nazionali (sentenza [n. 263](#)).

In tema di doppio binario sanzionatorio, la Corte ha ravvisato – in linea con la giurisprudenza europea – la violazione del principio del *ne bis in idem*, sancito dall’art. 50 CDFUE (sentenza **n. 149**).

In una decisione incentrata sull’art. 3 Cost., la Corte ha valorizzato anche l’art. 21 CDFUE e una direttiva del 2000, in materia di occupazione e condizioni di lavoro, dichiarando incostituzionale una disposizione che fissava un irragionevole limite massimo di età per l’accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato (sentenza [n. 262](#)).

Questi sono solo alcuni esempi di una giurisprudenza consapevole dell’espansione di orizzonti che il diritto dell’Unione europea offre, anche quando impone limiti agli interpreti nazionali.

Numerose sono inoltre le sentenze che richiamano la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, tutte incentrate su un’accorta selezione dei precedenti e degli argomenti addotti. Così è accaduto al fine di affermare i diritti dei minori (sentenze [n. 79](#) e [n. 131](#)); il diritto al *ne bis in idem* (sentenza [n. 149](#)); il diritto dei detenuti di conferire riservatamente con i difensori (sentenza [n. 18](#)); il divieto di ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia (sentenze [n. 136](#) e [n. 145](#)).

In tutte queste disparate materie, con accenti diversi e tuttavia seguendo un unico filo conduttore, si è inteso affermare che, senza nulla togliere alla tipicità del processo costituzionale, le tecniche argomentative possono arricchirsi e gli orizzonti di tutela dei diritti possono espandersi.

La Corte in cifre

Quanto all’attività complessiva della Corte, si deve sottolineare, con riferimento ai dati statistici, meticolosamente illustrati dal Servizio Studi, che è preponderante in termini numerici la rimessione delle questioni da parte dei Tribunali ordinari (68), a conferma della vivacità di questo canale di accesso.

Seguono poi la Corte dei conti, sezioni giurisdizionali regionali (24), i Tribunali amministrativi regionali (19), il Consiglio di Stato (16), i Giudici di pace (15) e le Commissioni tributarie provinciali (10).

Si è inoltre riconosciuta la legittimazione del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica a sollevare l’incidente di legittimità costituzionale, in quanto organo di autodichia che svolge in posizione di imparzialità funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie, con applicazione obiettiva della legge (sentenza [n. 237](#)).

L’incremento delle questioni che raggiungono la Corte in via incidentale, con un accresciuto numero di sentenze – rispetto alle ordinanze – e l’affinarsi delle tecniche decisorie, proiettano l’immagine di una Corte che lavora in modo solerte, tanto da aver ottenuto una diminuzione dei tempi di definizione delle questioni pendenti.

Mi avvio ora a proporre alcune parole chiave che mi guideranno in un esame – certamente non esaustivo – delle aree tematiche che più hanno caratterizzato il lavoro della Corte nello scorso

anno. Per un orizzonte più ampio rinvio alle pubblicazioni del Servizio Studi e all'Annuario, che anche quest'anno la Corte pubblica sul sito, oltre a farlo circolare in formato cartaceo, anche in lingua inglese.

Famiglia, minori, solidarietà

La parola «famiglia» funziona da raccordo di alcune decisioni.

Nell'adozione «in casi particolari» di soggetto minore di età, dopo aver ribadito che quest'ultimo ha lo *status* di figlio, la Corte ha riconosciuto il diritto dell'adottato ad acquisire i rapporti civili con i parenti dell'adottante. Ciò risponde al superiore interesse del minore; per questo è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., di una previsione che imponeva di applicare le regole sull'adozione per i maggiorenni (sentenza [n. 79](#)).

Nella decisione si evidenzia che la tutela del minore, attraverso i legami familiari, richiede di superare una disciplina plasmata sulle esigenze patrimoniali e successorie.

La Corte ha inoltre superato la regola tradizionale del patronimico, oggetto di un'ordinanza di auto-rimessione (ordinanza [n. 18](#) del 2021). In considerazione del diritto all'identità del figlio – riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato – e in forza dell'eguaglianza fra i genitori, si ritiene incostituzionale la sola attribuzione del cognome paterno e, salvo l'accordo per un solo cognome, si prevede l'attribuzione del cognome materno, in aggiunta a quello del padre (sentenza [n. 131](#)).

In altro contesto, che riguarda il caso di protratta detenzione del genitore, per evitare grave pregiudizio al figlio minore, si è previsto il ricorso alla detenzione domiciliare speciale, misura alternativa volta proprio a tutelare questa finalità di cura (sentenza [n. 30](#)).

In materia tributaria, con riferimento all'esenzione dell'IMU sulla prima casa, si è valorizzata una nozione contemporanea di nucleo familiare, i cui componenti per disparate ragioni, incluse quelle lavorative, non necessariamente risiedono sotto lo stesso tetto. È stata dichiarata l'incostituzionalità di una previsione che dava luogo a una disparità di trattamento nell'accesso all'esenzione, a danno dei coniugi o componenti dell'unione civile che risiedessero in Comuni diversi (sentenza [n. 209](#)).

In materia previdenziale, nell'estendere ai nipoti maggiorenni orfani e inabili al lavoro il riconoscimento della pensione di reversibilità, si parla di «ultrattività della solidarietà familiare» (sentenza [n. 88](#)).

Sempre in materia di pensione di reversibilità, pur dichiarando inammissibile il quesito prospettato dal giudice *a quo*, per rispetto della discrezionalità legislativa, la Corte costituzionale ha voluto ribadire la necessaria equiparazione tra figli nati fuori dal matrimonio e figli nati in costanza di matrimonio. La finalità dell'istituto è preservare il vincolo di solidarietà, anche se deve spettare

al legislatore ridefinire la quota percentuale della pensione di reversibilità per il figlio nato fuori dal matrimonio e quella del coniuge superstite, non genitore del primo (sentenza [n. 100](#)).

Infine, in una decisione relativa all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, laddove ricorrano i presupposti, la Corte costituzionale ha affermato che la sopravvenuta morte del coniuge – nelle more del procedimento – non può costituire un ostacolo al riconoscimento dello *status civitatis*. La scomparsa di uno dei coniugi, pur sciogliendo il vincolo matrimoniale, non fa venire meno le tutele basate sulla solidarietà familiare (sentenza [n. 195](#)).

Parità di genere

La parola «parità» è fra quelle più ricorrenti nel linguaggio della Corte.

Un ulteriore passo in avanti in tema di parità di accesso alle cariche elettive (art. 51 Cost.) è stato fatto. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni, relative alle elezioni nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, nella parte in cui non prevedevano l'esclusione delle liste inidonee ad assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi (sentenza [n. 62](#)).

Pandemia, salute, persona

Altra parola chiave, altro raccordo tra alcune decisioni, è «salute».

Le misure adottate dal legislatore per contrastare il diffondersi della pandemia da COVID-19 hanno posto la Corte costituzionale di fronte a complesse decisioni, volte a sindacare il bilanciamento effettuato dal legislatore e ad accertare il rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione.

Nel dichiarare non fondate le questioni sollevate, la Corte ha chiarito che le misure restrittive di carattere generale, come la quarantena obbligatoria, adottate dalle autorità nel contesto pandemico, devono essere ricondotte nell'alveo della disciplina costituzionale relativa alle limitazioni della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e non alle restrizioni della libertà personale (art. 13 Cost.). Si tratta di misure giustificate dall'urgenza di proteggere la salute nell'interesse della collettività, nel rispetto dei criteri di proporzionalità e di adeguatezza, nelle circostanze del caso concreto (sentenza [n. 127](#)).

Su altro versante, si è ritenuta non in contrasto con la Costituzione la normativa che ha consentito solo alle farmacie, in quanto inserite nel Servizio sanitario nazionale, e non anche alle «parafarmacie», l'effettuazione di test e tamponi finalizzati a diagnosticare il contagio. La tutela della salute giustifica, anche nell'ordinamento europeo, restrizioni alla libertà di stabilimento e alla concorrenza (sentenza [n. 171](#)).

Le misure adottate per prevenire e contenere la diffusione del contagio fanno da sfondo anche alla definizione di alcuni conflitti tra poteri dello Stato. Nell'escludere che tali misure abbiano inciso su specifiche attribuzioni dei parlamentari, si è evidenziata l'urgenza di proteggere la salute e garantire la tutela della collettività (ordinanze [n. 15](#) e [n. 212](#)).

Anche nelle decisioni che attengono a ricorsi in via principale la persona e la sua salute occupano un posto centrale.

Nel dichiarare incostituzionale una legge regionale pugliese che prevedeva l'erogazione di un test di *screening* prenatale, in via sperimentale, per la durata di due anni – poiché la regione era sottoposta a un piano di rientro – la Corte costituzionale ha ribadito che il procedimento di definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA – nei quali non era contemplato tale *screening* – ha lo scopo di contemperare la tutela della salute con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario (sentenza [n. 161](#)).

In un giudizio su altra legge pugliese che ha introdotto un esame genetico, in grado di diagnosticare rare malattie ereditarie con largo anticipo ed esattezza, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, fornendo tuttavia una interpretazione estensiva di una prestazione contemplata nei livelli essenziali di assistenza (LEA), idonea a consentire l'accesso al test, anche nel caso di mero sospetto e non solo nell'ipotesi di accertata malattia. In questo contesto, gli organi politici sono comunque sollecitati ad aggiornare i LEA, al fine di evitare l'obsolescenza delle cure e garantire l'eguaglianza nell'accesso alle migliori prestazioni sul territorio nazionale (sentenza [n. 242](#)).

Non si può non sottolineare la centralità di questo adempimento.

E ancora, pur dichiarando contraria alla Costituzione una legge statale non rispettosa del principio di leale collaborazione (120 Cost.), la Corte ha asserito l'importanza di cure personalizzate a tutela della salute delle donne, facendo salvi i procedimenti di spesa in corso (sentenza [n. 114](#)).

Nel salvare la previsione – operata dal legislatore molisano – del vincolo di destinazione di alcune somme a un Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, la Corte ne ha ravvisato la coerenza con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e la comune finalità di assicurare tutela a situazioni di particolare vulnerabilità, come quella delle persone con disabilità, cui il disegno costituzionale dedica particolare attenzione, in quanto coinvolge un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenza [n. 110](#)).

I principi di finanza pubblica devono dunque essere letti in armonia con la tutela dei diritti e il soddisfacimento dei bisogni delle persone, tutela che non può non coinvolgere, nel rispetto delle specifiche sfere di competenza, sia lo Stato sia le Regioni.

Ambiente, paesaggio, clima

Ecco un'altra parola chiave: «ambiente».

Tra le righe di complesse decisioni sul riparto di competenze si scoprono affermazioni mirate a considerare il bene ambiente come un'«entità organica», di valore costituzionale primario, in cui rientra la tutela del paesaggio (sentenza [n. 24](#)). Per tali ragioni – ha ribadito la Corte costituzionale – le norme nazionali in tema di rifiuti e le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono a tutte le Regioni ordinarie, nonché a quelle a statuto speciale, in quanto si configurano come norme di riforma economico sociale (sentenze [numeri 21](#), [108](#), [248](#), e [251](#)).

La Corte ha anche affermato che la prevalenza del piano paesaggistico regionale, frutto di elaborazione congiunta fra Stato e Regione, «non costituisce una mera petizione di principio» (sentenza [n. 251](#)). Si evidenzia in tal modo la necessità di dover assicurare la conoscenza dell'intero territorio e di valorizzare una «visione d'insieme delle aree da tutelare» (sent. [n. 187](#)).

Sulla traiettoria che conduce alla tutela integrata del paesaggio e dell'ambiente si muove una Corte attenta ai grandi temi del presente, tra cui il contrasto alle emergenze climatiche. Nel ribadire il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, fondato anche nella normativa sovranazionale e internazionale, si sottolinea che il regime autorizzatorio in vigore (previsto dagli artt. 12 e seguenti del d.lgs. n. 387 del 2003, 4 e seguenti del d.lgs. n. 28 del 2011 e d.m. 10 settembre 2010) costituisce un imprescindibile punto di equilibrio tra due interessi di fondamentale rilevanza assiologica, che risiede nel potenziamento delle fonti rinnovabili, combinato con la tutela del territorio (sentenza [n. 121](#)).

Leale collaborazione, solidarietà, persone

Anche nel 2022 la Corte ha valorizzato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, da intendersi quale equivalente, in chiave istituzionale, della solidarietà tra i cittadini. Ciò è accaduto quando è venuto in rilievo il meccanismo della chiamata in sussidiarietà, per l'istituzione di fondi a destinazione vincolata (sentenza [n. 123](#)); nonché quando, per individuare gli strumenti idonei di tutela delle persone nelle formazioni sociali in cui operano (art. 2 Cost.), la Corte ha sanzionato l'assenza di previsione dell'intesa nella definizione dei criteri di riparto di un fondo a sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche (sentenza [n. 40](#)); della ricerca (sentenza [n. 114](#)); delle imprese danneggiate dal crollo di infrastrutture statali (sentenza [n. 179](#)).

La solidarietà, letta in chiave di raccordo istituzionale, rappresenta un grande tema contemporaneo.

Persona e Autorità

Sono numerose le pronunce che riguardano i diritti inviolabili delle persone nel rapporto con le autorità pubbliche.

La Corte ha ribadito che il fondamento costituzionale della disciplina del codice di procedura penale in tema di arresto in flagranza e di fermo di indiziato di delitto risiede nel terzo comma dell'art. 13 Cost. Le misure provvisorie di polizia limitative della libertà personale devono connotarsi per la natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione e fra queste in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale (sentenza [n. 41](#)).

Facendo seguito, inoltre, a un'istruttoria avviata nel giugno 2021, la Corte si è pronunciata sul tema delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), affermando che, in un

ordinamento ispirato al principio personalista di cui all'art. 2 Cost., le misure di sicurezza nei riguardi degli infermi di mente incapaci totali si giustificano solo in quanto rispondano contemporaneamente alle finalità di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale. In una pronuncia di inammissibilità la Corte incalza il legislatore, affinché intervenga a disciplinare organicamente la materia, nel rispetto degli artt. 13 e 32, secondo comma, e 2 Cost., e del principio del minore sacrificio necessario, applicabile a tutte le misure privative della libertà personale (sentenza [n. 22](#)).

In tutt'altro contesto – quello dell'immigrazione clandestina – protagonista è una donna, imputata per aver accompagnato in Italia la figlia e la nipote minorenni e costretta a versare somme ingenti per varcare le frontiere, utilizzando servizi internazionali di trasporto e documenti contraffatti. Dopo aver accertato la sproporzione della sanzione irrogata se non vi è coinvolgimento con un'organizzazione criminale, con una sentenza ablativa la Corte rimuove il *vulnus* accertato, riducendo l'entità della pena per chi aiuti altri a entrare illegalmente in Italia (sentenza [n. 63](#)).

L'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato, sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato.

Questa decisione – insieme ad altre – arricchisce la giurisprudenza relativa alla proporzionalità delle sanzioni penali e amministrative, in tema di sindacato sulla «dosimetria sanzionatoria».

Il tema è divenuto sempre più centrale per la Corte costituzionale e costituisce uno degli ambiti elettivi del vaglio di ragionevolezza sulle previsioni legislative.

La severità della pena comminata dal legislatore non può essere manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato.

La Corte è ritornata sul tema della disciplina dei permessi premio ai condannati per reati ostativi e ha reputato ragionevole il «doppio regime probatorio» – assunto a diritto vivente e oggetto di censura da parte del giudice rimettente – che differenzia la posizione del detenuto non collaborante per scelta da quella del detenuto non collaborante per impossibilità della collaborazione (sentenza [n. 20](#)).

In seguito, la Corte si è nuovamente pronunciata sulla questione relativa all'ergastolo ostativo, sollevata dalla Corte di cassazione nel 2020. Per effetto della disciplina sopravvenuta, adottata in seguito ai precedenti moniti della Corte stessa (d.l. n. 162 del 2022), ha disposto la restituzione degli atti ai giudici rimettenti (ordinanza [n. 227](#)). Le nuove disposizioni hanno, infatti, inciso sulle norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, trasformando da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità.

A seguito della fissazione di due udienze di rinvio (ordinanze [n. 97](#) del 2021 e [n. 122](#) del 2022), per invitare il legislatore a intervenire nel rispetto della sua discrezionalità, la restituzione degli atti ai giudici che avevano inizialmente sollevato la questione di costituzionalità, affinché ne

rivalutassero la rilevanza, è un atto dovuto, che riattiva l'interlocuzione con il giudice rimettente. La Corte mostra di voler consapevolmente governare le cadenze processuali, al fine di dare spazio all'auspicato intervento del legislatore.

La complessità di questa vicenda propone, ancora una volta, il tema della leale collaborazione fra Corte costituzionale e Parlamento, tema da non trascurare nella sua rilevanza istituzionale.

Lavoro, previdenza, impresa

Il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.) torna all'attenzione della Corte. Con una declaratoria di incostituzionalità è stato fatto cadere l'aggettivo «manifesta», riferito all'insussistenza del fatto posto alla base dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo; requisito, quest'ultimo, originariamente previsto per la reintegrazione del lavoratore. La pronuncia, pur affermando che non può essere sindacato il merito delle scelte organizzative del datore di lavoro, ha ribadito che il licenziamento deve avere una giustificazione e deve presentarsi quale *ultima ratio* (sentenza [n. 125](#)).

Con riferimento, invece, all'indennità prevista per i lavoratori licenziati da datori di lavoro di piccole dimensioni, nonostante il *vulnus* riscontrato, la Corte si è pronunciata con un'inammissibilità in considerazione della pluralità di scelte affidate al legislatore per porvi riparo, non senza omettere di evidenziare con un forte monito le disarmonie riscontrabili nella disciplina complessiva dei licenziamenti (sentenza [n. 183](#)).

A conferma della centralità della materia previdenziale, la Corte costituzionale si è pronunciata sull'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS da parte dei liberi professionisti e ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, poiché la norma censurata ha una funzione di chiusura del sistema e trova il suo fondamento nella «universalizzazione» della tutela previdenziale (sentenza [n. 104](#), relativa alla professione forense e, in senso analogo, per ingegneri e architetti, sentenza [n. 238](#)).

La Corte si è preoccupata, su altro versante, che non fosse pregiudicato il trattamento pensionistico dei lavoratori marittimi, dichiarando incostituzionale, perché irragionevole, la mancata «neutralizzazione» del prolungamento dei periodi trascorsi in effettiva navigazione, ove questi diano luogo a un calcolo sfavorevole del trattamento pensionistico (sentenza [n. 224](#)).

Quanto poi alle «funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese» affidate alle Camere di commercio, si è chiarito che i risparmi di spesa non devono tradursi in uno sbilanciamento irragionevole a favore dello Stato, poiché a questi enti dalla natura «anfibia» fa capo la «cura» delle imprese per il loro sviluppo (sentenza [n. 210](#)).

Abbandono ora le parole chiave, che ho scelto per illustrare il giudizio sulle leggi, e mi avvio a dar conto delle altre competenze della Corte.

Conflitti tra enti

Quanto ai conflitti tra enti, è stato rigettato il ricorso per conflitto promosso dalla Regione Siciliana: si è affermato che l'Assemblea regionale opera un controllo politico quando approva bilancio e rendiconto, mentre spetta alla Corte dei conti il controllo di legittimità/regolarità del risultato di amministrazione (sentenza [n. 184](#)).

La Corte ha escluso un'interferenza tra tale pronuncia giurisdizionale in appello e l'approvazione con legge da parte dell'Assemblea regionale siciliana di quello stesso rendiconto, proprio a quest'ultima spetta il controllo politico delle scelte finanziarie dell'esecutivo.

La Corte ha accolto, invece, un ricorso per conflitto promosso dalla Regione Valle D'Aosta e ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, accertare la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali che avevano espresso un voto nell'ambito delle proprie funzioni di indirizzo politico (sentenza [n. 90](#)).

Si è salvaguardato in tal modo un nucleo essenziale delle funzioni consiliari, e in particolare della garanzia dell'insindacabilità, che si esprime anche attraverso l'esercizio del voto su atti amministrativi.

Quesiti referendari: il giudizio sull'ammissibilità

La Corte si è occupata dell'ammissibilità di otto referendum abrogativi.

Cinque richieste hanno superato il vaglio di ammissibilità.

Le sentenze hanno riguardato: l'abrogazione della c.d. "Legge Severino" riguardante le cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di governo ([n. 56](#)); l'abrogazione di alcune parti dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., sull'applicazione delle misure cautelari personali ([n. 57](#)); la disciplina del passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa ([n. 58](#)); la partecipazione dei membri «laici» al Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari ([n. 59](#)); le norme sulle candidature dei componenti togati nell'elezione del CSM ([n. 60](#)).

Quattro quesiti hanno avuto a oggetto disposizioni riguardanti a vario titolo la magistratura.

Fra questi, il quesito relativo alla responsabilità civile dei magistrati (l. n. 117 del 1988) è stato dichiarato inammissibile, per il suo contenuto manipolativo e creativo (sentenza [n. 49](#)).

La Corte ha chiarito che la responsabilità civile del magistrato, in quanto necessariamente subordinata all'introduzione per via legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato. Si è pertanto ritenuto che dovesse essere esclusa, in caso di abrogazione referendaria, una potenziale ri-espansione dei principi di tale normativa.

Inammissibile è stato dichiarato anche il referendum abrogativo di parti dell'art. 579 cod. pen., che punisce l'omicidio del consenziente. La Corte ha ritenuto questa disciplina costituzionalmente necessaria, poiché coinvolge una pluralità di interessi costituzionali e dunque postula un bilanciamento volto ad assicurare un livello minimo di tutela.

Nel prendere in considerazione gli interessi di soggetti vulnerabili e deboli, la pronuncia della Corte ha posto l'accento su situazioni in cui una illimitata prevalenza della libertà di autodeterminazione può porre questi soggetti nell'incapacità di prestare un consenso ponderato e

definitivo. Si può concretizzare, in tal modo, una potenziale lesione del loro diritto alla vita (sentenza [n. 50](#)).

Anche la richiesta di sottoporre a referendum abrogativo alcune disposizioni del Testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) è stata dichiarata inammissibile (sentenza [n. 51](#)).

Con riferimento alla prima parte del quesito, la Corte ha rilevato, contrariamente all'intento dei promotori, che l'esito positivo del referendum avrebbe riguardato la coltivazione delle piante da cui si estraggono droghe cc.dd. «pesanti» e solo indirettamente la coltivazione c.d. «domestica».

Sarebbe rimasta in vigore un'altra fattispecie penale – non interessata dal quesito – che punisce la coltivazione delle sostanze stupefacenti per finalità domestiche. La Corte ha evidenziato la contraddittorietà che sarebbe derivata dalla eliminazione della pena della reclusione per fatti aventi ad oggetto le droghe «leggere», a fronte della perdurante vigenza di disposizioni non interessate dal quesito referendario, che puniscono con la reclusione e la multa i medesimi fatti, se ritenuti di «lieve entità».

La trasparenza – e al tempo stesso lo spessore – di una scelta così complessa si è tradotta in un accresciuto impegno comunicativo dell'allora Presidente, volto a illustrare le motivazioni delle sentenze nei loro imprescindibili risvolti tecnico-argomentativi, nell'intento di valorizzare la coerenza della Corte con i suoi stessi precedenti.

Nelle sentenze sull'ammissibilità dei quesiti referendari, oltre a soffermarsi sulle materie in cui il referendum non è ammesso, secondo quanto previsto dall'art. 75, secondo comma Cost., la Corte ha elaborato criteri sempre più scrupolosi circa il complesso dei valori costituzionali investiti dalla richiesta di abrogazione, quali sono da intendersi l'esercizio consapevole del diritto di voto e l'irrinunciabilità di una tutela minima di diritti e principi costituzionali.

Nella locuzione «leggi a contenuto costituzionalmente vincolato» la Corte fa rientrare – e lo ha fatto nelle pronunce citate – quei «nuclei normativi» che, se scalfiti, priverebbero del necessario presidio costituzionale taluni diritti o, come nel caso della magistratura, talune prerogative degli organi giurisdizionali.

Pubblicità del rito e comunicazione

Il 2023 si è aperto con il ritorno della Corte costituzionale nella sala di udienza, un luogo che incarna la storia di questa istituzione e che proprio per questo accoglie simbolicamente il rito da celebrare. La Corte, senza peraltro aver mai cessato di operare, anche in tempi di precauzioni e di accentuata attenzione alla tutela della salute, si riappropria di uno spazio sociale, entro cui prendono corpo le scansioni del processo costituzionale.

Questo è il primo luogo della comunicazione e della trasparenza. La teoria del discorso, che riguarda anche le altre Corti costituzionali, prende corpo «nell'interagire dei dibattiti istituzionalizzati con le opinioni pubbliche informali», con l'intento di raggiungere le «reti periferiche della sfera pubblica».

Per questo nella sala di udienza si assiste – come è tradizione – al rito di una Corte che ascolta, attenta alla persona e alla tutela dei beni primari; garante nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; arbitro nei conflitti tra enti e tra poteri; protesa, nei giudizi di ammissibilità dei quesiti referendari, a tutelare i diritti dei cittadini chiamati a votare.

I diritti delle persone, così come il controllo sul rispetto dei limiti posti dalla Costituzione a tutti i poteri – controllo che spetta alla Corte esercitare –, innervano il lavoro giurisdizionale della Corte, in un processo deliberativo che è anche apprendimento e dunque comunicazione. Per questo è importante soffermarsi sulle parole pronunciate dalla Corte – ho scelto prima alcune parole chiave – per illustrarne l'incisività nella vita quotidiana delle persone.

Si coglie in queste parole la funzione della Corte che assicura il rispetto della Costituzione, costantemente aperta al confronto con il Parlamento, chiamato a dare sviluppo concreto a tali diritti. Nei richiami al legislatore la Corte sviluppa un vaglio abbinato di ragionevolezza e proporzionalità, consolida la coerenza dei suoi argomenti, fondati sull'indipendenza e sul pluralismo dei suoi componenti.

Ho esordito collocando la Corte costituzionale in Europa e nel mondo, evidenziando il raccordo con le due Corti europee. Si crea in tal modo un sempre più armonico coordinamento delle tecniche argomentative e si perfeziona il ricorso ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità. La coerenza fra processi deliberativi serve a rafforzare la democrazia e lo stato di diritto, presupposti ineludibili nella creazione della pace.