

Giustizia, stato e pandemia

La Consulta prima del Covid. Il bilancio di Marta Cartabia.

Documenti - Un anno fa in questi giorni saremmo stati in prossimità della tradizionale riunione straordinaria della Corte costituzionale, che era in calendario il 9 aprile, per illustrare l'attività dell'anno precedente. Ma la pandemia - eravamo allora nel pieno della prima ondata - impose un rinvio di una ventina di giorni, anche perché dalla fine di marzo 2020 Marta Cartabia, prima presidente donna della Consulta, era in quarantena, positiva al coronavirus. L'attuale ministro della Giustizia presentò poi la sua relazione il 28 aprile, sottolineando il paradosso del dover dare conto in una situazione di isolamento, dell'anno *“della grande apertura della Corte costituzionale alla società civile e alla dimensione internazionale”*. Non mancarono nel suo intervento alcune osservazioni sullo *“stato di emergenza”*, sull'*“urgenza di assicurare una tutela prioritaria alla vita, alla integrità fisica e alla salute delle persone anche con il necessario temporaneo sacrificio di altri diritti”*. Alla luce della Costituzione. In queste pagine ampi stralci della sua relazione.

«In questa situazione di isolamento, dare conto dell'attività svolta nel 2019 ha un che di paradossale: è stato l'anno della grande apertura della Corte costituzionale alla società civile e alla dimensione internazionale»

«Ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire la bussola necessaria a navigare per “l'alto mare aperto” della emergenza e del dopo-emergenza che ci attendo».

di **Marta Cartabia** Roma, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020

La tradizionale riunione straordinaria della Corte costituzionale alla presenza del Capo dello Stato, dei rappresentanti delle altre Istituzioni e della stampa, per illustrare l'attività del 2019, già prevista per il 9 aprile 2020, è stata sospesa per l'emergenza epidemiologica. Desidero innanzi tutto rivolgere un pensiero di sentita partecipazione al dolore per la scomparsa di migliaia di nostri concittadini e di sincera gratitudine per tutti coloro - e penso in particolar modo al personale medico e infermieristico - che in questo non facile frangente assicurano i servizi essenziali della Repubblica con competenza, coraggio e generosità.



La ministra alla Giustizia Marta Cartabia

Nei modi che le sono propri, anche la Corte costituzionale ha continuato e continua a svolgere le sue attività essenziali, riunendosi prevalentemente da remoto come disposto dai decreti della Presidente del 12, del 24 marzo e del 20 aprile 2020 secondo modalità idonee a contenere lo spostamento fisico di persone e al contempo assicurare la continuità e il tempestivo esercizio della funzione di giustizia costituzionale, nel pieno rispetto del contraddittorio. Tutte le altre iniziative in calendario sono state rinviate a data da

destinarsi. Desidero rivolgere un vivo ringraziamento ai colleghi, al segretario generale e a tutto il personale della Corte per l'impegno, la disponibilità e la competenza con cui si sono adoperati per realizzare tempestivamente tutti gli adattamenti necessari ad assicurare la continuità della giustizia costituzionale.

In questa situazione di isolamento, dare conto dell'attività della Corte nell'anno 2019 ha un che di paradossale. Quello appena concluso è stato l'anno della grande apertura della Corte costituzionale alla società civile e alla dimensione internazionale. *“Apertura”* è stata la parola d'ordine a palazzo della Consulta. La Corte ha aperto le sue porte, oltre che per permettere al pubblico e ai giornalisti di assistere alle udienze pubbliche, anche per consentire la visita del Palazzo da parte dei cittadini. Ha

posto molte energie per sviluppare una comunicazione capace di raggiungere non solo gli operatori del diritto e gli specialisti, ma anche il pubblico generale. Ha moltiplicato i comunicati stampa. Ha rinnovato il sito internet. Si è resa presente sui social.

Ha ulteriormente sviluppato la comunicazione in lingua inglese, con una più assidua traduzione delle sentenze, dei comunicati stampa e dei principali documenti della giustizia costituzionale. Ha partecipato a numerosi incontri con altre Corti costituzionali e con le Corti europee. Ha organizzato seminari di studio. Ha ricevuto visite e delegazioni di altre Corti.

Di più: la Corte non ha solo “aperto il palazzo”, ma è uscita. E’ uscita per raggiungere i giovani nelle scuole d’Italia, come peraltro già accadeva da qualche anno, anche se in modo meno strutturato; è uscita per incontrare la realtà delle carceri con visite di storica importanza, che sono tutte documentate analiticamente sul sito online della Corte e, con una selezione d’autore, anche dal docufilm *Viaggio in Italia. La Corte costituzionale nelle carceri* prodotto da Rai cinema e Clipper Media, per la regia di Fabio Cavalli.

E ancora, è uscita per farsi conoscere da tutti e per portare ovunque i valori della Costituzione, attraverso la proiezione del suddetto docufilm in ogni angolo del paese e persino all’estero. Il 2019 è stato un anno di grande dinamismo, tanto negli orientamenti della giurisprudenza della Corte, quanto nelle sue attività non giurisdizionali (vi invito a consultare in proposito i documenti predisposti dalla Segreteria generale e dalla responsabile della Comunicazione, pubblicati unitamente alla consueta relazione sulle attività giurisdizionali della Corte e ai dati statistici elaborati dal Servizio studi).

Poi, improvvisamente, è venuto un momento di stasi e di chiusura, imposto da un frangente drammatico della storia del paese e dell’umanità. Ora, tutto ha subito un forte rallentamento. E’ un tempo quasi sospeso. In questa contingenza, le Istituzioni della Repubblica assicurano la continuità delle funzioni loro affidate, limitando le attività all’essenziale e alle questioni urgenti, indifferibili.

C’è un tempo per ogni cosa e ogni cosa è bella al suo tempo, si potrebbe dire prestando eco alla millenaria saggezza del libro Qoelet. Il tempo del “*Viaggio in Italia*” della Corte è stato bruscamente interrotto e molte altre attività culturali e internazionali già programmate nel segno dell’apertura dell’Istituzione sono state rinviate. Quel tempo che, per alcuni versi, abbiamo detto sospeso, non appartiene però solo al passato, non è un tempo perduto: alcuni suoi frutti si schiudono anche in questo tempo ritrovato e presente.

Infatti nel corso della stagione di “apertura” della Corte è stata portata a termine l’approvazione di alcune rilevanti modifiche strutturali del processo costituzionale. In seguito a un seminario svolto a palazzo della Consulta nel dicembre 2018 e proseguito in un ricco dibattito interno, la Corte, con delibera dell’8 gennaio 2020, ha disposto alcune modifiche alle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale

In particolare, sono stati introdotti l’istituto degli *amici curiae* e la possibilità di ascoltare esperti di altre discipline. Si è previsto che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale possano presentare brevi opinioni scritte per offrire alla Corte elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza “*sul campo*”. Parallelamente, la Corte può convocare esperti di chiara fama di altre discipline per ricevere apporti su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame.

Numerose e immediate sono state le richieste di partecipazione di vari esponenti della società civile, mentre la Corte stessa ha già disposto la convocazione di due esperti per un giudizio in materia di organizzazione delle agenzie delle entrate.

Le modifiche apportate al processo costituzionale sono entrate in vigore prima che l’imprevedibile emergenza innescata dall’epidemia imprimesse una brusca svolta al corso della vita delle Istituzioni. La pronta e generosa recezione di tutte le novità processuali introdotte nel gennaio 2020 da parte dei soggetti interessati è la conferma di un cambiamento già avvenuto nel segno dell’apertura, e anche sul piano processuale.

Nell'immobilità della vita attiva a cui siamo chiamati in questo tempo presente, non siamo o privati dello spazio per riflettere. In questo tempo sospeso, c'è agio per lasciar decantare le tante novità degli ultimi anni e consolidarle, nella consapevolezza dei benefici recati da una Corte "in relazione", pienamente inserita nella trama istituzionale repubblicana, aperta alla società civile, protagonista anche sulla scena europea e internazionale.

Oggi, le attività della Corte continuano in forma più riservata e ritirata, nell'attesa di potersi riaprire con slancio e convinzione rinnovati. L'esperienza che ha caratterizzato gli anni più recenti dell'attività della Corte - anni davvero "speciali", come ebbe a dire il presidente Giorgio Lattanzi in apertura alla Relazione dello scorso anno - ha radicato nei giudici e in molti protagonisti della giustizia costituzionale la persuasione che una Corte aperta sia foriera di una giustizia costituzionale più ricca.

Anche il "*Viaggio in Italia della Corte costituzionale*" continuerà, e troverà nel tempo nuove modalità di realizzazione. (...)

Una panoramica della giustizia costituzionale nel 2019

2.1 I numeri: cresce la domanda, aumentano gli accoglimenti, si riduce la durata del processo

Venendo all'attività giurisdizionale della Corte, è bene partire da alcuni dati statistici, come vuole la tradizione. I numeri, le percentuali, i grafici sono riportati dettagliatamente nell'apposito volume predisposto dal Servizio studi. Qui segnalo sinteticamente solo alcune tendenze: nel 2019 è aumentata la domanda di giustizia costituzionale; sono aumentate anche le risposte di accoglimento de parte della Corte e, più in generale, sono aumentate le sentenze rispetto alle ordinanze, il che vuol dire che la Corte è entrata nel merito delle questioni, motivando in modo approfondito le propria decisione; infine, vi è stata una netta riduzione de tempi per arrivare alla pronuncia finale, cosicché la durata media del giudizio costituzionale si assesta su 10 mesi.

Difficile individuare con certezza le cause a cui attribuire la crescita del volume delle attività della Corte. Certamente si deve segnalare che questa linea di tendenza in ascesa coincide temporalmente, da un lato, con lo sforzo di trasparenza, apertura e conoscibilità delle proprie funzioni che la Corte ha coltivato attraverso le numerose iniziative legate alla comunicazione istituzionale; e, dall'altro, con un atteggiamento meno formalistico della Corte circa il controllo sui requisiti di ammissibilità delle questioni incidentali, che potrebbe aver incoraggiato i soggetti interessati a rivolgersi alla Corte, a partire dai giudici rimettenti.

Particolarmente significativo, a questo proposito, è che sempre più spesso siano la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a interpellare la Corte costituzionale. Si conferma così la preziosa propensione delle supreme Corti del nostro ordinamento a collaborare per il comune fine di diffondere i principi costituzionali in profondità e in ogni piega dell'ordinamento.

2.2 Tre linee di tendenza

Venendo al merito della giurisprudenza costituzionale, emergono tre profili:

- 1) - la necessità di rafforzare il principio di leale collaborazione, specie nel dialogo con il Legislatore;
- 2) - lo sviluppo della cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali;
- 3) - un sindacato più stringente in materia penale e di esecuzione penale.

In questa sede, mi limito a segnalare le principali questioni emergenti, a partire dall'esigenza che si impone con sempre maggior evidenza in ogni attività della Corte: quella del pieno sviluppo della "leale collaborazione" tra tutte le Istituzioni della Repubblica nell'attuazione dei principi costituzionali.

La leale collaborazione come principio costituzionale

Occorre muovere da una considerazione, solo apparentemente ovvia e banale: il compito di garantire e attuare i principi costituzionali è di per sé inesauribile e coinvolge tutte le Istituzioni repubblicane. Vero è che alla Corte costituzionale spetta una funzione insostituibile, che è quella di assicurare il rispetto dei principi costituzionali anche da parte del Legislatore. E' altresì vero, però, che la piena

attuazione dei principi costituzionali ha un carattere necessariamente corale e richiede l'attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni: Giudici ordinari, Corti sovranazionali, Regioni, Pubblica Amministrazione e soprattutto Legislatore nazionale.

Come già sottolineato dal presidente Lattanzi nella relazione dello scorso anno, le pronunce della Corte costituzionale sono, molto spesso, *“più che il punto conclusivo di una certa vicenda, il punto intermedio di uno sviluppo normativo che trova compimento solo quando il Legislatore lo conclude”*. O meglio, con una sentenza della Corte si conclude in via definitiva una questione di costituzionalità: contro le sentenze della Corte costituzionale non è ammessa alcuna forma di impugnazione (art. 137 Cost.); ma la decisione della Corte non è che un frammento di un processo e di una dinamica ordinamentale che prosegue in altre sedi. Di qui la necessaria cooperazione che deve governare i rapporti tra tutte le Istituzioni.



Roma - La Corte costituzionale

Le proficue relazioni tra la Corte costituzionale e gli altri Giudici sono ormai un dato acquisito dell'esperienza italiana di giustizia costituzionale e pressoché unico nel quadro del diritto comparato, che ha portato storicamente e porta tuttora frutti preziosi in termini di effettività del sistema di controllo di costituzionalità.

Altrettanto importante per ricondurre a Costituzione l'ordinamento legislativo, tuttavia, è anche il rapporto di

collaborazione e tra la Corte costituzionale e il Legislatore - Governo e Parlamento -, essenziale quanto il rispetto della necessaria separazione dei poteri. Separazione e cooperazione” tra poteri sono due pilastri coesenziali e complementari :- che reggono l'architettura costituzionale repubblicana.

L'indipendenza reciproca tra i poteri non contraddice la necessaria interdipendenza fra gli stessi, specie in società ad alto tasso di complessità, come sono quelle contemporanee.

Da tempo e in numerose circostanze la giurisprudenza costituzionale ha affermato la centralità del principio costituzionale di leale cooperazione, non solo con le altre giurisdizioni, nazionali ed europee, non solo nei rapporti tra Stato e Regioni, ma anche, e soprattutto, nei rapporti tra gli organi costituzionali, come condizione fondamentale per un corretto funzionamento del sistema istituzionale e della forma di governo.

3.1 La collaborazione tra Stato e Regioni

Sul piano dei rapporti Stato-Regioni occorre prendere atto che in un numero significativo di casi, specie in ambito finanziario, la Corte richiama le parti al rispetto di

la una leale collaborazione istituzionale. A volte, tale collaborazione manca, altre volte arriva troppo tardi; mi corre le l'obbligo di osservare che molti giudizi di legittimità in via principale portati all'esame della Corte dallo Stato o dalle Regioni, si risolvono con la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio, in seguito a la modifiche apportate alla normativa impugnata durante la pendenza del giudizio, spesso all'esito di negoziati tra Stato e Regioni. Ciò è accaduto ben 35 volte nel 2019.

La Corte non può che rallegrarsi, se dopo che è sorta una controversia, tra Stato e Regioni, si riesce a trovare una composizione politica dell'antinomia, in nome della collaborazione mancata in precedenza.

Tuttavia, questo sistema presenta alcune disfunzioni: il giudizio davanti alla Corte finisce per essere utilizzato come uno strumento di pressione in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi, con un inutile cospicuo investimento di tempo, energie e risorse da parte della Corte.

3.2 La collaborazione istituzionale tra Corte e Legislatore

Se l'andamento dei giudizi in via principale appena ricordato segnala la necessità di una più precoce ed effettiva cooperazione tra Stato e Regioni, è soprattutto nei rapporti con il Legislatore statale che occorre recuperare una virtuosa collaborazione, nel rispetto dei rispettivi ambiti di competenza.

3.2.1 Giustizia costituzionale e spazi della sfera politica

Nel corso dell'ultimo anno, la Corte è andata precisando il ruolo della giustizia costituzionale a fronte della sfera della politica.

La dinamica del controllo di costituzionalità si dispiega lungo la traiettoria tracciata dall'"opposizione polare" tra due principi in perenne tensione fra loro, che richiedono di essere sempre mantenuti in bilanciato equilibrio: il principio costituzionale dell'autonomia dell'ambito della politica e il rigoroso rispetto dei principi procedurali e sostanziali che la Costituzione impone ad esso.

Proseguendo nel solco della giurisprudenza degli ultimi anni, quando emerge un vizio di illegittimità costituzionale, la Corte non si astiene dal decidere nel merito per mancanza di soluzioni costituzionalmente obbligate - ovvero di risposte a "*rime obbligate*", per riprendere una fortunata espressione di Vezio Crisafulli. Mentre in passato, trovandosi davanti a una pluralità di alternative possibili per rimediare al vizio di incostituzionalità, la Corte tendeva ad arrestarsi sulla soglia della inammissibilità, ora, sempre più frequentemente, decide nel merito.

La Corte - che non è mai legislatore positivo e quindi non può creare la disposizione mancante - individua nella legislazione vigente una risposta costituzionalmente adeguata, anche se non obbligata, applicabile in via transitoria fintanto che il Legislatore non reputi opportuno mettere mano alla riforma legislativa che resta pur sempre nella sua discrezionalità attivare. In tal modo sono meglio preservati entrambi i principi in tensione: la necessaria rimozione dei vizi di illegittimità costituzionale e l'altrettanto necessario rispetto del compito del Legislatore.

3.2.2 Due esempi noti

Meritano di essere ricordati due esempi che esprimono questa duplice attenzione della Corte, pur in ambiti molto diversi tra loro.

In apertura d'anno, l'ordinanza n. 17 ha per la prima volta riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare a far valere i vizi del procedimento legislativo, attivando un giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, quando tali vizi trasmodino in violazioni gravi e manifeste delle attribuzioni che, secondo la Costituzione, appartengono allo status di ciascun componente delle Camere. Si è trattato di un caso notevole, anche perché ha riguardato un ganglio vitale del circuito dell'indirizzo politico: la legge di bilancio.

La Corte ha ribadito, con affermazioni di principio innovative sul piano processuale, il proprio ruolo di garante dei principi costituzionali che governano i procedimenti legislativi, ma al contempo si è mostrata rispettosa dell'autonomia del Parlamento e attenta a non interferire con le regole interne delle Camere. Si è perciò attenuta a un tipo di scrutinio parametrato sulla "*manifesta violazione*" dei principi costituzionali, già sperimentato in altri ambiti che richiedono un particolare riguardo per le valutazioni politiche, come quello del controllo sui presupposti della decretazione di urgenza. Ciò per il necessario bilanciamento di tutti i principi costituzionali coinvolti, comprese le esigenze dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, specie in materia economica e finanziaria, riflesse nelle prassi delle Camere.

In tutt'altro ambito - ma nella medesima prospettiva - si colloca un'altra decisione del 2019, che ha avuto grande risonanza: quella relativa alla vicenda del caso Cappato, in materia di fine vita.

Dopo l'ordinanza 207 del 2018, la Corte ha atteso per un anno che il necessario intervento arrivasse per via legislativa per poi dover risolvere il caso autonomamente con la sentenza n.242, i cui contenuti sono ben noti. Anche in questo caso, ispirata ad analoghe decisioni della Corte suprema canadese e dalla Corte suprema del Regno Unito, la Corte ha sperimentato una nuova tecnica processuale allo scopo di contemperare la duplice esigenza di rimuovere un vizio di incostituzionalità dalla disposizione dell'articolo 580 del Codice penale e - questo è il punto che mi preme sottolineare

- di lasciare in prima battuta al Legislatore lo spazio per interventi in una materia altamente sensibile, oggetto di profondi dibattiti nell'opinione pubblica, che esige che le diverse visioni culturali trovino modo di ricomporsi anzitutto nelle sedi politiche.

3.2.3 Tecniche processuali collaborative

Può essere utile osservare che un simile modello processuale - da taluni criticato per eccessiva creatività - non è affatto un caso singolare. Dal diritto comparato emerge una prassi molto diffusa volta a sviluppare tecniche processuali e decisorie idonee a favorire costruttive sinergie tra Corti costituzionali e Legislatori, nel comune compito di assicurare il pieno rispetto e il pieno sviluppo dei principi costituzionali. Non di rado le Corti costituzionali dichiarano l'incompatibilità di una data disposizione legislativa con la Costituzione, ma sospendono gli effetti della propria decisione allo scopo di lasciare al Legislatore il tempo necessario per rimuovere il vizio, senza creare un vuoto legislativo o altri inconvenienti e criticità costituzionali nel sistema legislativo. Le esperienze straniere denotano che il governo degli effetti delle proprie decisioni da parte delle Corti costituzionali, soprattutto *ratione temporis*, e la cooperazione con il Legislatore costituiscono due facce della stessa medaglia.

Non a caso, la stessa Corte costituzionale italiana si è interrogata su simili strumenti processuali sin dal 1988 e ha continuato a sperimentarne in vari modi l'applicazione, sin da allora, nel corso della sua giurisprudenza. Pertanto, nello spirito di una piena collaborazione istituzionale e in conformità con la prassi delle principali Corti costituzionali europee, nel 2019 la Corte ha confermato (sentenza n. 246) che, sia pur eccezionalmente, può imporsi una limitazione agli effetti retroattivi delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, quando si presenti l'esigenza di bilanciamento tra valori e principi costituzionali affermati nella sentenza ed altri, di pari rilievo, i quali altrimenti rischierebbero di trovarsi in grave sofferenza.

3.2.4 Gli inviti rivolti al Legislatore: improcrastinabile la cooperazione

Il terreno su cui si fa urgente, direi improcrastinabile, la cooperazione da parte del Legislatore è quello delle cosiddette "*sentenze monito*". Accade frequentemente che nelle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale - di accoglimento, di rigetto o di inammissibilità - si incontrino espressioni che sollecitano il Legislatore a intervenire su una determinata disciplina, allorché la Corte individui aspetti problematici che sfuggono alle sue possibilità di intervento e che richiedono invece un'azione delle Camere.

Di norma, tali affermazioni sono denominate come "*moniti*" al Legislatore, ma si tratta più propriamente di "*inviti*" rivolti al Governo e alle Camere, in spirito cooperativo, per porre rimedio a situazioni normative problematiche, obsolete o comunque suscettibili di evolvere in un vero e proprio attrito con i principi costituzionali.

Nel corso del 2019 si incontrano numerosi esempi, in vari ambiti (raccolti dal Servizio studi in un apposito documento): in materia previdenziale, finanziaria e di bilancio, di riscossione fiscale, penale e dell'esecuzione penale e molti altri.

Spesso i "*moniti*" danno luogo al fenomeno delle cd. "*doppie pronunce*": in un primo momento la Corte indica al Parlamento i punti problematici che richiederebbero una modifica legislativa, ma se il problema persiste e continua a essere portato all'esame della Corte, questa non può che porre essa stessa rimedio, utilizzando gli strumenti normativi a disposizione. Un esempio è costituito dalla sentenza n.40, avente ad oggetto le misure sanzionatorie dei reati in materia di traffico di stupefacenti, ultima di una lunga serie in cui la Corte aveva invano sollecitato il Legislatore a sanare un vizio di proporzionalità della pena.

Non mancano, fortunatamente, esempi virtuosi, in cui la collaborazione con il Parlamento ha tempestivamente funzionato, com'è accaduto con la sentenza n.20 in materia di pubblicazione delle dichiarazioni dei redditi e dei dati patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro congiunti. A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, il legislatore ha raccolto l'invito della Corte ; costituzionale con il decreto-legge 30 dicembre 2019 n. 162 (cd. "Milleproroghe"), in attesa di attuazione con apposito regolamento governativo. [...]

4 - La collaborazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali

Venendo alla seconda linea giurisprudenziale sopra evidenziata, il 2019 è stato un anno di consolidamento della giurisprudenza in materia di rapporti tra giudici nazionali, Corte costituzionale e Corti europee, in vista di una più stringente cooperazione tra varie istanze giurisdizionali in materia di tutela dei diritti fondamentali.

In particolare con tre decisioni del 2019, la n. 20, la n. 63 e la n. 117 (che rivolge alla Corte di giustizia dell'Unione europea un nuovo rinvio pregiudiziale), la Corte ha voluto ribadire il significato della svolta impressa dalla giurisprudenza degli ultimi anni. Cooperazione giurisdizionale e massima salvaguardia dei diritti fondamentali sono i punti cardinali che orientano la giurisprudenza costituzionale in questo ambito, in cui anche il contributo della Corte costituzionale è tanto più necessario, quanto più il diritto dell'Unione europea si va sviluppando in dimensione costituzionale, a partire dal riconoscimento del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali.

Non meno intensa la cooperazione con la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur entro una cornice istituzionale diversa. Particolarmente significative, nel corso dell'anno 2019 sono le sentenze n.24, n. 25 e n.26 sulle misure di prevenzione personali e patrimoniali, in cui un ruolo importante è svolto proprio da alcune decisioni della Corte EDU e le sentenze n.63, n.88, n.112 e n.117 in materia di garanzie applicabili alle sanzioni amministrative.

5 - Diritto penale e dell'esecuzione penale

Un'attenzione particolare è stata riservata, nel 2019, alla giustizia penale, proseguendo il cammino tracciato negli ultimi anni. Le novità non attengono tanto al terreno del processo penale, quanto ai terreni del diritto penitenziario e dello stesso diritto penale sostanziale, nel quale la giurisprudenza costituzionale si era mossa in passato con grande deferenza verso la discrezionalità legislativa. Tuttavia, è sembrato sempre più inaccettabile che proprio là dove vengono in rilievo i diritti fondamentali della persona di fronte alla potestà punitiva dello Stato, la Corte dovesse arrestare il proprio sindacato per mancanza di univoche soluzioni: perciò, anche in questo ambito una nuova sensibilità ha imposto alla Corte di rinvenire nell'ordinamento soluzioni adeguate a rimuovere la norma lesiva della Costituzione, allo stesso tempo preservando la discrezionalità del Legislatore.

Nella giurisprudenza costituzionale degli anni più recenti emergono alcuni principi fondamentali alla luce dei quali la Corte svolge un vaglio di legittimità più puntuale anche in questi settori. Il principio di proporzionalità della pena, implicito nel principio di ragionevolezza (art.3 Cost.) e nella rieducativa della pena (art. 27 Cost), ed esplicitamente formulato nella giurisprudenza delle Corti europee. In applicazione del principio di proporzionalità la Corte si è pronunciata, con esiti opposti, nella sentenza n.40, in materia di reati legati al traffico di stupefacenti, e nella sentenza n.284, in materia di oltraggio a pubblico ufficiale.

Altri principi che stanno guidando la giurisprudenza della Corte sono quelli della individualizzazione e della flessibilità del trattamento penitenziario, orientati alla piena realizzazione della finalità rieducativa della pena richiesta dall'articolo 27 della Costituzione. Nel 2019 tali principi hanno condotto la Corte a decisioni di grande impatto.

Ad esempio, la sentenza n.99 ha esteso l'ambito di applicazione della detenzione domiciliare, nel caso di condannati affetti da gravi malattie psichiche sopravvenute all'inizio dell'esecuzione della pena.

Ma di speciale rilievo è la sentenza n.253, che ha dichiarato illegittimo l'articolo 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non consente ai condannati per i delitti ivi elencati la concessione di permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

La Corte ha ritenuto che la vigente disciplina, introducendo una preclusione assoluta alla concessione del beneficio dei permessi premio, impedisse ogni verifica in concreto del percorso di risocializzazione compiuto in carcere dal detenuto, rischiando di arrestare sul nascere tale percorso. Una tale

presunzione deve poter essere superata attraverso la dimostrazione caso per caso dell'avvenuto distacco del condannato dal contesto associativo di riferimento, e dell'insussistenza di un pericolo di ripristino di tale collegamento durante la fruizione del beneficio.

Per le medesime ragioni, la parallela sentenza n.263 ha dichiarato l'illegittimità dell'analogo meccanismo preclusivo previsto nei confronti dei condannati minorenni, anche in considerazione della particolare protezione che da sempre la Corte assicura ai detenuti minorenni.

Gli interventi della Corte in questi ambiti consentiranno alla magistratura di sorveglianza, chiamata a esercitare con attento discernimento i propri poteri discrezionali, di perseguire le finalità rieducative del condannato, senza trascurare, al tempo stesso, le esigenze della sicurezza della collettività, ma calibrando ogni decisione sul percorso di ciascun detenuto, alla luce di tutte le circostanze concrete.

6 - Oltre il 2019

Il nuovo anno è stato aperto da una contingenza davvero inedita e imprevedibile, contrassegnata dall'emergenza, dall'urgenza di assicurare una tutela prioritaria alla integrità fisica e alla salute delle persone anche con il necessario temporaneo sacrificio di altri diritti. La nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza sul modello dell'art. 48 Costituzione di Weimar o dell'art. 16 della Costituzione francese, dell'art. 16 della Costituzione spagnola o dell'art. 48 della Costituzione ungherese. Si tratta di una scelta consapevole. Nella Carta costituzionale non si rinvergono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri.

La Costituzione, peraltro, non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l'articolo 77 della Costituzione, in materia di decreti-legge.

La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi - dagli anni della lotta armata a quelli più recenti della crisi economica e finanziaria - che sono stati affrontati senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando al suo interno gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base alle specifiche contingenze: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela "*sistemica e non frazionata*" dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti.

Anche nel tempo presente, dunque, ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è - con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità - a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare "per l'alto mare aperto" dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende.

L'intera Repubblica e tutte le sue Istituzioni - politiche e giurisdizionali; statali, regionali, locali - stanno indifessamente lavorando nella cornice europea per il comune obiettivo di servire al meglio le esigenze dei singoli cittadini e dell'intera comunità. Nella società civile sono ovunque fiorite iniziative spontanee di solidarietà.

Alle istituzioni, lo spirito che la contingenza richiede è stato espresso dalle parole rivolte dal Presidente della Repubblica agli italiani sin dall'inizio della crisi, il 5 marzo 2020: "*Il momento che attraversiamo richiede coinvolgimento, condivisione, concordia, unità di intenti*": nelle Istituzioni, nella politica, nella vita quotidiana della società, nei mezzi di informazione. I momenti di emergenza richiedono un sovrappiù di responsabilità ad ogni autorità e in particolare agli operatori dell'informazione, che svolgono un ruolo decisivo per la vita sociale e democratica.

In un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della "*leale collaborazione*" - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo.

Marta Cartabia

