

Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale

ROBERTO PINARDI*

Nota a Corte costituzionale, sentenze nn. 180 del 19 luglio 2022 e 183 del 22 luglio 2022.

Disponibili all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2022/0180s-22.html?titolo=Sentenza%20n.%20180;
www.giurcost.org/decisioni/2022/0183s-22.html?titolo=Sentenza%20n.%20183.

Data della pubblicazione sul sito: 13 settembre 2022

Suggerimento di citazione

R. PINARDI, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia. Indirizzo mail: roberto.pinardi@unimore.it.

Con le sentt. nn. 180 e 183 del 2022 la Corte costituzionale si è pronunciata su due questioni sollevate in via incidentale e riguardanti, rispettivamente, la mancata previsione di un potere del prefetto di escludere le decadenze ed i divieti indicati dall'art. 67, comma 5, del Codice antimafia (d. lgs. n. 159 del 2011) qualora ritenga che, a seguito degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia; e la disposizione che stabilisce l'indennità spettante nell'ipotesi di licenziamento illegittimo laddove questo venga intimato da un datore di lavoro che non possiede i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi 8 e 9, dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970).

In entrambi i casi il giudice delle leggi:

- In primo luogo, ha apertamente riconosciuto la fondatezza delle doglianze prospettate dai giudici *a quibus* (cfr. infatti, in tal senso, le riflessioni sviluppate nel punto 5 in diritto della sent. n. 180 e nei punti 5 e ss. della sent. n. 183);

- In secondo luogo, ha escluso di poter pervenire all'adozione di una pronuncia di natura additiva in ragione dei molteplici modi di porre rimedio ai *vulnera* accertati e dunque del necessario rinvio alla discrezionalità degli organi legislativi (si vedano, rispettivamente, i punti da 6 a 6.4; e da 6 a 6.2.3 del *Considerato in diritto*);

- In terzo luogo, infine, si è pronunciato per l'inammissibilità delle questioni sottoposte al suo scrutinio invitando il decisore politico ad intervenire, in materia, quanto prima possibile. Anche perché, avverte la Corte mediante il ricorso ad una formula monitoria che viene ripetuta, alla lettera, in chiusura di entrambe le motivazioni in diritto: «questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte».

Ora, il modello argomentativo che ho rapidamente sintetizzato – e che può esser ricondotto, nei suoi tratti essenziali, allo schema tipico delle pronunce di inammissibilità per discrezionalità del legislatore – sollecita tre ordini di considerazioni tra loro connesse.

(A) Nell'ord. n. 207 del 2018, e cioè nella prima e famosa pronuncia che è stata adottata dalla Corte costituzionale allo scopo di decidere il caso Cappato, la necessità di introdurre una nuova (ed assai discussa, com'è noto) tecnica decisionale veniva giustificata richiamando l'esigenza di abbandonare la strada sin lì seguita in situazioni analoghe che prevedeva, per l'appunto, il ricorso a pronunce di inammissibilità per rispetto della sfera di discrezionalità politica che è riservata agli organi legislativi. E questo sulla base dell'esplicita argomentazione secondo cui quest'ultima soluzione ha il grave difetto «di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione» (punto 11 in diritto).

Ebbene, nei quattro anni successivi a siffatta affermazione, il giudice delle leggi, al contrario, ha nuovamente adottato decisioni del genere in ben diciassette occasioni (si vedano infatti, in tal senso, oltre alle pronunce indicate in R. PINARDI, *Governare il tempo (e i suoi effetti). Le sentenze di accoglimento nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, pp. 53-54, le sentt. nn. 22, 96, 100, 101, 177 e, ora, 180 e 183 del 2022). Né varrebbe obiettare, in senso contrario, che la Corte, nell'ord. n. 207 cit., aveva argomentato che la nuova tecnica decisionale veniva utilizzata per la prima volta in ragione della «rilevanza dei valori [...] coinvolti» in quel frangente (punto 11 della motivazione in diritto), dato che lo stesso è possibile affermare anche in rapporto a non poche delle diciassette fattispecie cui ho fatto poc'anzi riferimento (rinvio ancora, in proposito, alle riflessioni sviluppate in R. Pinardi, *Governare il tempo (e i suoi effetti)*, cit., p. 54, cui *adde* il caso deciso con la sent. n. 177 del 2022). Anche oggi, del resto, la Corte, per un verso, auspica un pronto intervento del legislatore «in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati» dalle questioni sollevate dal giudice *a quo* (sent. n. 180 del 2022, punto 7 in diritto); ma per l'altro, tuttavia, dichiarando le stesse inammissibili senza “trattenere”, presso di sé, il giudizio – come era invece avvenuto nel caso Cappato – non esclude che una disciplina che è già stata espressamente riconosciuta come illegittima possa continuare a essere applicata. In aperto contrasto, pertanto, con quanto programmaticamente affermato nell'ord. n. 207 del 2018.

(B) La Corte, con le odierne pronunce, prospetta la possibilità (o meglio: la necessità) di un suo futuro intervento di carattere ricostruttivo nel momento stesso, tuttavia, in cui argomenta, e con dovizia di particolari, la sua (giuridica) impraticabilità.

L'incoerenza delle motivazioni sviluppate, al riguardo, dal giudice delle leggi non passa inosservata: da un lato, infatti, si afferma a chiare lettere – per fare solo un esempio – non soltanto che la materia investita dalla *quaestio legitimitatis* «non può che essere rivista in termini complessivi», ma anche che a «ognuna delle scelte ipotizzabili corrispondono [...] differenti opzioni di politica legislativa» sicché «si profilano [...] ineludibili valutazioni discrezionali, che, proprio perché investono il rapporto tra mezzi e fine, non possono competere a questa Corte»; dall'altro, però, poche righe dopo, nel caso del protrarsi dell'inerzia del legislatore, si minaccia un intervento diretto da parte dell'organo di giustizia costituzionale, «nonostante le difficoltà qui descritte» (tutte le frasi riportate tra virgolette si leggono nel punto 7 del *Considerato in diritto* della sent. n. 183).

Senonché, a me pare, delle due l'una: o si tratta semplicemente di «difficoltà», come tali (e per definizione) superabili, ed allora non si capisce per quale motivo la Corte rinunci all'adozione di una pronuncia di carattere manipolativo, negando, in tal modo, giustizia costituzionale a chi aveva ottenuto, viceversa, nella parte motiva della pronuncia di inammissibilità, un pieno riconoscimento della

fondatezza (attuale, si noti) delle sue ragioni; oppure si tratta di un intervento (giuridicamente) «impossibile», in quanto estraneo alle funzioni che la Costituzione o le leggi assegnano al custode della legalità costituzionale, ed allora il monito si risolve in un *bluff*, dato che la Corte, in realtà, non potrà risolvere in prima persona la questione sottoposta al suo sindacato nonostante il mancato attivarsi del decisore politico.

(C) Ma – e con questo vengo alla terza e conclusiva osservazione – la Corte argomenta nel modo descritto perché convinta che, in ipotesi siffatte, la semplice “messa in mora” degli organi legislativi e la loro successiva inerzia sia in grado, in quanto tale, di mutare i termini giuridici della problematica in questione.

Questo intimo convincimento del giudice leggi è ben sintetizzato dall’espressione, peraltro già utilizzata in altre occasioni, secondo cui, se è vero che, nella fattispecie, «una pronuncia di questa Corte» non può «sanare l’accertato *vulnus*» costituzionale, lo è altrettanto, tuttavia, che un’affermazione del genere vale solo «allo stato» (così si legge, infatti, al punto 7 in diritto della sent. n. 180 del 2022). E cioè prima che venga rivolto un monito al legislatore affinché lo stesso si attivi e prima che venga accertata la sua successiva (ed eventuale) inerzia. Mentre una decisione di carattere fortemente manipolativo, con cui al Corte eserciti la discrezionalità che è normalmente riservata al legislatore, diverrà, al contrario, praticabile, nel caso in cui la medesima *quaestio* ritorni all’attenzione del giudice delle leggi senza che il suo precedente invito abbia sortito effetto alcuno.

Le pronunce in esame rientrano, quindi, in un recente orientamento giurisprudenziale, che ha interessato principalmente la materia penale (orientamento inaugurato con la sent. n. 236 del 2016 e su cui v., per tutti, le ricostruzioni operate da M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, pp. 648 ss.; e da D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna University Press, Bologna, 2020, pp. 101 ss.), con il quale la Corte, dopo aver sollecitato, ma senza successo, un intervento degli organi di produzione normativa, procede direttamente ad adottare una nuova disciplina compatibile con il dettato costituzionale pur in assenza di “rime obbligate”, ossia scegliendo tra molteplici opzioni tutte compatibili con la Costituzione.

Non ritengo, tuttavia, che l’argomento che è alla base di questo modo di procedere meriti condivisione.

Non si vede, infatti – da un punto di vista prettamente giuridico – come, a fronte di un quadro normativo che rimane del tutto immutato, la semplice inerzia degli organi legislativi, che segue all’invito della Corte, sia in grado di rimuovere, di per sé, l’ostacolo, che era ritenuto, in precedenza, insormontabile, del necessario rispetto delle funzioni riservate al decisore politico. Da un lato, infatti, occorre

ricordare che dall'adozione di moniti al legislatore non discende, per lo stesso, alcun obbligo di agire secondo quanto indicato dai giudici della Consulta. Dall'altro, non va sottaciuto che se è possibile attribuire all'invito formulato dalla Corte una *ratio* e fors'anche un'effettiva valenza sotto il profilo della limitazione della propria responsabilità *politica* in via diffusa, ossia di difesa preventiva rispetto a future e prevedibili critiche relative ad un possibile intervento giurisprudenziale che si preannuncia marcatamente manipolativo (della serie: io ho dato la possibilità al Parlamento di intervenire, lui non l'ha fatto, ora devo in ogni caso provvedere io), lo stesso non può dirsi sul piano *giuridico* se non a costo di sostenere una tesi che risulta difficilmente armonizzabile con il principio di legalità. E cioè che un organo che, sulla base della disciplina vigente, è sprovvisto di un certo potere lo acquista, tuttavia, semplicemente invitando il titolare dello stesso ad esercitarlo senza che questo, poi, si verifichi.