



14 LUGLIO 2021

I moniti “a termine” della corte  
costituzionale e le implicazioni  
sull’attività legislativa del parlamento

di Ilaria Roberti

Assegnista di ricerca Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise



# I moniti “a termine” della corte costituzionale e le implicazioni sull’attività legislativa del parlamento\*

**di Ilaria Roberti**

Assegnista di ricerca Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise

**Abstract [It]:** Il lavoro esamina la tecnica decisoria dei moniti “a termine” della Corte costituzionale, indagando soprattutto quanto il “tempo” dell’intervento legislativo possa annoverarsi nella sfera di competenza del Giudice delle Leggi e se quindi il Parlamento risulti vincolato al rispetto del termine monitorio.

**Abstract [En]:** The paper examines decisions of the Constitutional Court in which a deadline is indicated for Parliament to intervene. This decision-making is useful for analyzing the relationship between the Court and Parliament. Above all to understand whether the legislative time is within the competence of the Court or Parliament and also whether the Parliament is bound to respect the time imposed by the Court.

**Parole chiave:** Moniti, tempo, lacune, incostituzionalità, seguito parlamentare

**Keywords:** Warnings, time, shortcomings, unconstitutionality, parliamentary procedure

**Sommario:** **1.** Le caratteristiche delle ordinanze monitorie “a termine”. **2.** Il problema dell’adozione dei moniti a “termine” della Corte costituzionale. **3.** Il seguito parlamentare “a termine” e il giudizio della Corte sull’inattività del Parlamento. **4.** I beni oggetto di tutela dei moniti “a termine”. **5.** Dal monito “a termine” al monito sui “tempi” di approvazione della legge di bilancio. **6.** Nota conclusiva.

## 1. Le caratteristiche delle ordinanze monitorie a “termine”

Con l’ordinanza n. 207 del 2018 la Corte costituzionale ricorre per la prima volta ad una tecnica monitoria peculiare, affermando che “laddove (..) la soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolga l’intreccio di valori di primario rilievo, (è) doveroso consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione ed iniziativa”<sup>1</sup>, rinviando di undici mesi la trattazione della questione. Stessa modalità è impiegata con l’ordinanza n. 132 del 2020, in cui “considerato (..) che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno (..) rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati”<sup>2</sup>. Anche di recente, con l’ordinanza n. 97 del 2021, la Corte dispone nuovamente “il rinvio del giudizio in corso (..) dando al Parlamento un congruo termine

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Punto 11 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 207 del 2018

<sup>2</sup> Punto 8 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 132 del 2020.

per affrontare la materia”<sup>3</sup>, dal momento che “l’equiparazione per le condizioni di accesso alla libertà condizionale tra il condannato all’ergastolo per i delitti commessi alla criminalità organizzata che non abbiano collaborato con la giustizia e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti (..) appartiene alla discrezionalità legislativa (..)”<sup>4</sup> e non al giudice *ad quem*.

Tali pronunce si contraddistinguono per la scelta di dichiarare l’inammissibilità delle questioni riconnettendo però l’incostituzionalità della disposizione lacunosa ad un momento ben preciso, nel senso che la lacuna *legis* potrà essere “tollerata” non oltre la data fissata nel dispositivo<sup>5</sup>. Pertanto, a differenza delle sentenze di “incostituzionalità accertata ma non dichiarata” o di quelle di “ancora costituzionalità”<sup>6</sup>, la Consulta fissa la data della successiva udienza nonché quella di un’eventuale pronuncia di accoglimento in caso di un mancato seguito parlamentare. Ecco perché si tratta di una inammissibilità “con scadenza”, perché la Corte più che “decidere di non decidere”<sup>7</sup> decide di decidere entro un anno dal monito legislativo, giudicando così non procrastinabili sia l’invito a legiferare sia la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

In particolare, rispetto agli altri moniti, oltre ad una doppia pronuncia<sup>8</sup> si prevede un doppio “vincolo temporale”; dapprima in capo al Parlamento di far uso del potere legislativo entro la data indicata nel

---

<sup>3</sup>Punto 11 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 97 del 2021

<sup>4</sup>Punto 9 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 97 del 2021

<sup>5</sup>Il caso Cappato ha suscitato notevole interesse in dottrina per gli aspetti connessi al tema del “fine vita” e dei vuoti normativi nel rapporto tra Corte e Parlamento. *Ex multis* si vedano P. CARNEVALE, *Incappare..in Cappato. Considerazioni di tecnica decisoria sull’ordinanza n. 207 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, n. 2, 2019, pp. 370-385; M.D’AMICO, *Sulla (il)legittimità costituzionale della norma penale che incrimina l’istigazione al suicidio: alcune considerazioni critiche a margine del caso Cappato*, in [www.giurispudenzapenale.com](http://www.giurispudenzapenale.com), 2017, pp. 1-17; A. MORRONE, *Il caso cappato davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni di un costituzionalista*, Intervento al seminario su *Il caso Cappato davanti alla Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2018, pp. 3-12; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2020, pp. 104- 107; S. PRISCO, *Il caso Cappato tra Corte costituzionale, Parlamento e dibattito pubblico. Un breve appunto per una discussione da avviare*, in *Biolaw Journal*, n. 3, 2018, pp. 153-170; A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato (nota minima a margine di Corte cost. n.132 del 2020)*, in *Consultai on line*, n.2, 2020, pp. 406- 407; M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord.n.207del2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista Aic*, n.2, 2019, pp. 645-665; C. TRIPODINA, *Quale morte per gli “immersi in una notte senza fine”? Sulla legittimità costituzionale dell’aiuto al suicidio e sul “diritto a morire per mano di altri”*, in *Biolaw Journal*, n. 3, 2018, pp. 139-145.

<sup>6</sup>Tali decisioni vengono definite anche “attendiste” o di “costituzionalità provvisoria”, proprio perché la Corte pur facendo presente la violazione del dettato costituzionale decide di rinviare ad un momento indeterminato la pronuncia di accoglimento cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 236-238; R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 53- 55; G. ZAGREBESLKY- V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 410- 412.

<sup>7</sup>L’ordinanza Cappato è stata definita “attendista” da M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un’ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione giustizia*, 2018, pp. 1- 10; P. CARNEVALE, *op.cit.*, pp. 372- 374; A.RUGGERI, *Pilato alla Consulta: decide di non decidere, perlomeno per ora..(a margine di un comunicato sul caso Cappato)*, in *Giur.cost.*, n. 3, 2018, pp. 568- 570.

<sup>8</sup>Solitamente l’attività monitoria si contraddistingue per lo schema della doppia pronuncia “costituite da un monito (precedente) e da una sentenza di accoglimento (successiva) che non costituiscono nella prospettiva del *favor constitutionis* una reale restrizione della sfera discrezionale del Parlamento” cfr. G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Vol. IX, Utet, Torino, 1994, pp. 162 - 164.

dispositivo e poi a carico del Giudice costituzionale che dovrà censurare l'eventuale persistenza del vuoto normativo. Ne consegue che in virtù di tali peculiarità le suddette ordinanze contengono un *iter* motivazionale più articolato rispetto alle altre pronunce di inammissibilità<sup>9</sup>, dal momento che la Corte compie una valutazione sull'attuale persistenza dell'incompatibilità costituzionale della lacuna *legis* prospettando altresì al Parlamento le implicazioni connesse alla successiva pronuncia di accoglimento<sup>10</sup>. Tutto ciò avviene tenendo fermo l'interesse non solo per i profili applicativi ma anche per quelli “temporali” della disposizione lacunosa che contribuiscono a delimitare il giudizio della Consulta nel caso di un mancato seguito legislativo.

Seppure non trattandosi di un orientamento consolidato, tale *modus operandi* però pone delle questioni con riferimento alla legittimazione della Corte ad adottare questo tipo di decisioni, ai parametri costituzionali che giustificano il ricorso a tale tecnica monitoria, al rapporto con il potere politico in presenza di un *horror vacui*, nonché alla vincolatività da attribuirsi al termine monitorio per il seguito parlamentare. Tali aspetti, espressivi del rapporto tra Corte e Parlamento, contribuiscono ad alimentare “la complessità e la interna fluidità, ad un tempo, dei connotati della nostra forma di governo (..) e specularmente rispetto ad esse la varietà dei profili da cui gli elementi e dati suddetti possono essere riguardati (..) sì da mostrarsi appunto idonei a molteplici quadri ricostruttivi”<sup>11</sup>.

## 2. Il problema dell'adozione dei moniti a “termine” della Corte costituzionale

Nell'ordinanza n. 207 del 2018 la Corte costituzionale premette che è ormai prassi consolidata ricorrere a sollecitazioni monitorie quando “i bilanciamenti sottesi” implicano una valutazione di competenza del Legislatore<sup>12</sup>. Tuttavia, “un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori coinvolti”<sup>13</sup>, non potendo cioè tollerarsi oltre tempo la vigenza della norma costituzionalmente incompatibile. Sicché, come si ribadisce anche nelle ordinanze n. 132 del 2020<sup>14</sup> e n. 97 del 2021<sup>15</sup>, facendo “leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale”<sup>16</sup> la Corte dispone “il rinvio del giudizio in corso, al fine di valutare la sopravvenienza di

---

<sup>9</sup>Ovvero delle ordinanze che presentano un iter motivazionale parificabile ad una sentenza cfr. A. MORRONE, *Finale di partita. Cosa davvero vuole la Corte costituzionale con l'ord n.97 del 2021 sull'ergastolo ostativo*, in *Consultaonline*, n.2, 2021, p. 388; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, cit., p. 106.

<sup>10</sup>R. PINARDI, op.cit., p. 106 e ss.

<sup>11</sup>A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del “modello” e fluidità dell'esperienza*, in - A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di) *Corte e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 2.

<sup>12</sup>Punto 10 del Considerato in diritto ordinanza n. 207 del 2018

<sup>13</sup>Punto 11 del Considerato in diritto ordinanza n. 207 del 2018

<sup>14</sup>Punto 8 del Considerato in diritto ordinanza n. 132 del 2020

<sup>15</sup>Punto 10 del Considerato in diritto ordinanza n. 97 del 2021

<sup>16</sup>Punto 11 del Considerato in diritto ordinanza n.207 del 2018

leggi che regolano la materia”<sup>17</sup>. Con tale tecnica il Giudice costituzionale mette in correlazione il suo potere monitorio “a termine” a quello di organizzazione e di disponibilità dei tempi del giudizio *ad quem*<sup>18</sup>. Di modo che, la questione risulta svincolata dalla “disponibilità” dei giudici *a quibus* in quanto, pur se risolta *medio tempore*, dovrà comunque essere trattata nella data fissata nell’iniziale dispositivo. Mediante tale soluzione si esalta la caratteristica dell’“autosufficienza” dell’ordinanza di rimessione<sup>19</sup>, perché, nonostante sia stata adottata una pronuncia di inammissibilità, l’oggetto e i parametri indicati dal giudice *a quo* vincolano sia la Consulta a giudicare la futura incompatibilità costituzionale sia il Parlamento a tenere presente quelle norme per il seguito legislativo. Tale andamento tuttavia produce delle implicazioni che non si limitano alla dimensione processuale, ma includono valutazioni di ben altra natura. Tra di esse il *punctum dolens* attiene anzitutto alla possibilità di ammettere che la Corte interpreti estensivamente gli artt. 134 e 136 Cost, fino al punto di riconoscere la capacità di stabilire la data entro cui la sua pronuncia di incostituzionalità è da considerarsi improcrastinabile.

Secondo una certa interpretazione la Consulta può considerare l’impatto sistemico prodotto dalle decisioni di incostituzionalità in caso di vuoti normativi<sup>20</sup>. In particolare, la Corte costituzionale può giudicare quanto la sua pronuncia di accoglimento accentui l’esistenza dell’*horror vacui* da colmare<sup>21</sup>. Si tratta cioè di un’operazione collegata alla necessità di evitare l’aggravarsi di lacune relative a diritti fondamentali, rispetto a cui persiste un’inerzia del Parlamento in ordine ad un loro riconoscimento<sup>22</sup>. In quest’ottica si giustifica finanche la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento quando si prospetta una soluzione costituzionalmente preferibile per evitare l’accentuarsi dei vuoti di tutela<sup>23</sup>. Da tali osservazioni però non sembra che possa automaticamente includersi anche un giudizio “anticipatore” dell’incostituzionalità, connessa finanche ad un termine preciso entro cui colmare una lacuna *legis*. In tale ipotesi vi sarebbe un’interpretazione eccessivamente estensiva del dettato costituzionale<sup>24</sup> il cui esito coinciderebbe con un ampliamento della portata degli artt. 134 e 136 Cost ed

<sup>17</sup>Ibidem.

<sup>18</sup>R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, cit., p. 106.

<sup>19</sup>Per un’analisi di tale caratteristica si veda R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 79. Sull’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito a tale requisito si veda G. ZAGREBESLKY- V. MARCENO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 283, in cui si sottolinea un andamento abbastanza costante della Consulta a controllare “in modo rigoroso” soprattutto la sussistenza della rilevanza della questione.

<sup>20</sup>M.LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni 90*, in *A.A.VV.*, *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 110- 112; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., pp. 21- 23; 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*, cit., p. 648.

<sup>21</sup>M.LUCIANI, *op.cit.*, p. 112.

<sup>22</sup>*Ibid.*, p.112.

<sup>23</sup>*Ibid.*, p.112.

<sup>24</sup>Sul tema dell’interpretazione delle norme costituzionali si rinvia a R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 197- 199.

una contestuale limitazione dell'uso del potere discrezionale del Parlamento ex art. 28 della l. n. 87 del 1953. Per meglio dire, nel bilanciamento tra le norme sul ruolo della Corte e l'art. 28 si andrebbe a stabilire una prevalenza delle prime sulle seconde con esiti discutibili in termini di rispetto della separazione dei poteri e della discrezionalità legislativa. Se da un lato questa lettura è stata definita troppo esegetica, perché non tiene conto che il modello di giustizia costituzionale disciplinato in Costituzione è di natura embrionale<sup>25</sup>, nel senso che con il tempo è stato “aggiornato” dal Giudice delle leggi in base all'evoluzione del contesto politico e istituzionale<sup>26</sup>, dall'altro resta il fatto che la *ratio* di quelle norme è diretta a definire e al contempo delimitare l'azione della Consulta in uno schema rispettoso dei poteri all'interno dello Stato costituzionale<sup>27</sup>.

In un'altra prospettiva, l'assenza di un diretto riferimento normativo potrebbe non risultare ostativa se siffatta tecnica decisoria fosse giustificabile applicando un “tempo costituzionalmente obbligato”. Più precisamente, mutuando lo schema delle c.d. “rime obbligate”<sup>28</sup>, la Corte ricorrerebbe all'unica soluzione “temporale” imposta dal dettato costituzionale. Ovvero, il termine di undici mesi di differimento della trattazione delle due questioni dovrebbe costituire l'unico frangente di tempo ispirato ad un giudizio di “pura” legalità costituzionale. Di modo che, così come avviene per le sentenze additive, è dal dettato costituzionale e non dalla mera volontà della Consulta a doversi imporre undici mesi di rinvio della trattazione della questione per consentire al Parlamento di legiferare sulla materia<sup>29</sup>. Tuttavia individuare un termine “costituzionalmente obbligato” non è un'operazione agevole, considerato che il tempo è una categoria elastica che implica giocoforza una valutazione discrezionale<sup>30</sup>. Tale “elasticità” di giudizio potrebbe poi accentuarsi in ragione della circostanza che per la tutela di ciascun diritto possa presentarsi necessario un rinvio più lungo o più breve a seconda dei fattori normativi e costituzionali emergenti di volta in volta nella singola fattispecie. Non è un caso quindi che tali difficoltà siano riscontrabili nella parte motiva delle decisioni *de quibus*, in cui la Consulta non si riferisce ad un tempo “costituzionalmente obbligato” o di un'unica soluzione temporalmente obbligata, ma piuttosto rifugge nella formula della “non tollerabilità” della lacuna normativa oltre la data indicata<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup>La tendenza evolutiva della giurisprudenza costituzionale si giustifica alla luce dell'“innata fragilità e variabilità delle divisioni interne tra sistema politico e giurisdizionale” cfr. E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, pp. 780- 781.

<sup>26</sup>E. CHELI, *op.cit.*, p. 780.

<sup>27</sup>V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur.cost.*, 1976, pp. 1694-1708.

<sup>28</sup>Secondo la nota teoria elaborata da VEZIO CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni, cit.*, pp. 1696- 1700.

<sup>29</sup>Per giustificare l'operazione additiva CRISAFULLI affermava che non era la Corte a colmare la lacuna normativa riscontrata, ma era il dettato costituzionale che “obbligava” la Consulta ad aggiungere il frammento normativo mancante.

<sup>30</sup>Analizzano l'ondivaga relazione tra tempo e processo costituzionale R. PINARDI- S. SCAGLIARINI, *La durata del processo della Corte nei conflitti tra poteri dello Stato: spunti e riflessioni a partire da una ricerca empirica*, in *Giur cost.*, n. 2, 2020, pp. 442- 443.

<sup>31</sup>Punto 10 e 11 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 207 del 2018

D'altra parte, senza un "tempo costituzionalmente obbligato" vi è il rischio che la Corte non compia un'azione autonoma, cioè svincolata dalle successive azioni del Legislatore<sup>32</sup>, ma ponga un intervento "temporale" subordinato al seguito parlamentare. Ed è proprio questa sovrapposizione che mette in risalto quanto il termine dell'illegittimità costituzionale indicato dalla Corte coincida con il tempo della normazione, ponendosi finanche l'uno *conditio sine qua non* dell'altro. Si pensi all'ordinanza Cappato: il vuoto normativo è tollerato fino al punto in cui il Legislatore darà seguito al monito a termine, altrimenti la Corte si pronuncerà nel senso della incostituzionalità<sup>33</sup>. Al pari nell'ordinanza n. 132 del 2020 l'*horror vacui* dovrà essere colmato imponendo al Parlamento l'approvazione dei progetti di legge *in itinere*<sup>34</sup>. Infine, nell'ordinanza n. 97 del 2021 l'intervento demolitorio della Corte è rinviato in attesa che l'istituzione rappresentativa equipari l'accesso alla libertà condizionale a ergastolani che abbiano o meno commesso "reati ostativi". Tutto ciò spinge ad avvalorare l'idea che il monito a termine si collochi nella dicotomia tra il tempo del rispetto della legalità costituzionale e i tempi di normazione<sup>35</sup>, laddove nelle suddette ordinanze la data entro cui il Parlamento è chiamato a legiferare coincida con quella in cui la Corte pronuncerà l'incostituzionalità. Ed è proprio questa coincidenza che compromette il ruolo "in-politico"<sup>36</sup> del Giudice costituzionale, perché il "tempo" dell'illegittimità costituzionale può sfumare o includersi nell'ambito delle esigenze di normazione, producendo una sovrapposizione tra la sfera del *gubernaculum* e quella della *iurisdictio*<sup>37</sup>. Ciò accade in forma ancor più evidente quando, come nel caso Cappato, la Corte adotta un monito "a termine" in relazione a inesistenti progetti di legge o proposte di legge in fase di esame, trasformando la sollecitazione in un vincolo temporale ancor più stringente per il Parlamento. Viceversa, nell'ordinanza n. 132 del 2020 il problema sembra apparentemente mitigato dall'esistenza di una serie di proposte di legge di modifica della fattispecie incriminatrice<sup>38</sup>, citati peraltro dalla stessa Corte nella parte motiva della decisione<sup>39</sup>. Anche qui però, nonostante il Parlamento si fosse già attivato, si tratta

---

<sup>32</sup>Come nel caso delle sentenze additive in cui ha comunque compiuto un'azione svincolata dal Parlamento cfr. V. CRISAFULLI, *La Corte cost. ha vent'anni, cit.*, p. 1697.

<sup>33</sup>Punto 10 e 11 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 207 del 2018

<sup>34</sup>Punto 8 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 132 del 2020

<sup>35</sup>Al riguardo si sottintende la distinzione fatta da attenta dottrina tra "moniti di legittimità costituzionale" e i "moniti di politica legislativa" cfr. G.ZAGREBESLKY- V. MARCENO', *Giustizia costituzionale, cit.*, p. 412, in cui si specifica che i moniti di legittimità costituzionale "consistono nell'affermazione e nell'esplicitazione di obblighi derivanti dalla Costituzione" mentre "i moniti di politica legislativa sono il frutto di punti di vista d'opportunità, riguardanti una sfera d'indifferenza costituzionale".

<sup>36</sup>Espressione a cui ricorre G. ZAGREBESLKY, *La Corte "in-politica", Intervento al Premio Giuseppe Chiarelli*, 20 Ottobre 2004, Roma, in *Astrid-online*, pp. 1-8.

<sup>37</sup>A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2019, pp. 251- 290.

<sup>38</sup>A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato nel caso Cappato*, *cit.*, p. 406.

<sup>39</sup>Punto 8 del Considerato in diritto dell'ordinanza n.132 del 2020

comunque di una sollecitazione che incide sull’“accelerazione” dell’approvazione delle varie proposte di legge, delineandosi quindi come un’incursione della tempistica dei lavori parlamentari.

### 3. Il seguito parlamentare “a termine” e il giudizio della Corte sull’inattività del Parlamento

Con la sentenza n. 242 del 2019 la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 580 c.p. nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola l’esecuzione del proposito di suicidio autonomamente e liberamente formati di una persona affetta da patologie irreversibili. La Corte ha così adottato una sentenza di accoglimento in seguito alla mancata ottemperanza da parte del Parlamento del suo “monito a termine” contenuto nell’ordinanza n. 207 del 2018<sup>40</sup>. Questo dato può essere interpretato in due modi diversi. Da una parte il mancato seguito parlamentare può essere dipeso dall’inerzia dell’istituzione rappresentativa che, non esplicitando alcuna rivendica sui tempi di attuazione della tutela dei diritti, non ha ancora colmato il vuoto normativo segnalato dalla Corte. In un’altra prospettiva, viceversa, il Legislatore potrebbe non aver ottemperato al monito a termine perché non ha considerato “vincolante” l’invito a legiferare, non reputando dunque sindacabile la sua discrezionalità normativa neanche in sede di giudizio di costituzionalità<sup>41</sup> e confermando così il precedente *trend* della sua ritrosia a dare seguito ai moniti della Consulta<sup>42</sup>. L’interrogativo che si pone quindi è se il Parlamento doveva rispettare il termine monitorio, approvando la legge di modifica della fattispecie incriminatrice prevista dall’art. 580 c.p., nonché se la Corte poteva censurare il mancato seguito legislativo per la violazione del vincolo monitorio temporale<sup>43</sup>.

La teoria crisafulliana parte dal presupposto che la giustizia costituzionale è “un’antinomia intenzionalmente posta in essere dai costituenti, in funzione di un preciso disegno politico, nella quale si esprime al più alto livello quella componente liberale e quindi garantista che qualifica il regime democratico costituzionalmente adottato”<sup>44</sup>. In particolare, alla Consulta non è stata volutamente riconosciuta la stessa legittimazione del Parlamento perché altrimenti il controllo di costituzionalità si

---

<sup>40</sup>Definita anche una “pronunzia-delega” perché la Corte elenca i vincoli e le direttive che dovranno essere rispettati dal Legislatore nel suo futuro intervento cfr. P. CARNEVALE, *L’ordinanza n.207 del 2018 della Corte costituzionale fra asserite violazioni delle regole processuali, duplice rinvio (a sé e al legislatore) e attesa di scenari futuri*, in A. APOSTOLI- F. BIONDI- P. CARNEVALE-O. CHESSA-M. CECCHETTI-F. GALLO-I. PELLIZZONI-B. PEZZINI (a cura di), *Libertà fondamentali alla fine della vita. Riflessioni a margine dell’ordinanza n.207 del 2018 della Corte costituzionale*, GoWare, 2020, p. 35; C.TRIPODINA, *Le non trascurabili conseguenze del riconoscimento del diritto a morire “nel modo più corrispondente alla propria visione di dignità nel morire”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, pp. 1-6.

<sup>41</sup>C.TRIPODINA, *La “circoscritta area” di non punibilità dell’aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, pp. 219-233.

<sup>42</sup>Dossier su *Dialogo con il Legislatore: moniti, auspici e richiami nella giurisprudenza costituzionale dell’anno 2019*, curato da R.NEVOLA, consultabile sul sito [www.cortecosituzionale.it](http://www.cortecosituzionale.it)

<sup>43</sup>Con riguardo all’ordinanza n.132 del 2020 la Corte non si è pronunciata dal momento che il termine per la nuova udienza è fissato per il 22 Giugno 2021 mentre per quanto attiene all’ordinanza n. 97 del 2021 il termine per la nuova trattazione è fisato al 10 Maggio 2022.

<sup>44</sup>V.CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Diritto e Società*, 1978, p. 73.

ridurrebbe ad “un auto-controllo”<sup>45</sup>. Ciò non toglie che pur mantenendo ferma tale distinzione la Corte possa sollecitare il Parlamento “indirizzandolo” in un’attività legislativa costituzionalmente compatibile<sup>46</sup>. Più precisamente, la Consulta può assumere un ruolo di iniziativa in base alla sua funzione di “interprete privilegiato” del testo fondamentale, trasformandosi così “in un moderatore di conflitti sociali”<sup>47</sup>. Detto altrimenti, il Giudice delle leggi può ricorrere a dei moniti legislativi svolgendo una funzione di impulso sempre per consentire il rispetto della legalità costituzionale<sup>48</sup>. Questa attività non comporterebbe un’invasione della sfera parlamentare ma riguarderebbe solo un’esplicitazione di quello che deve essere l’indirizzo normativo costituzionalmente compatibile<sup>49</sup>.

Tuttavia, tenendo presente l’evoluzione della giurisprudenza “monitoria” il rischio è che in base a tali presupposti possa legittimarsi un “attivismo” della Consulta che in questi ultimi anni si è esplicitato anche sul piano degli inviti a legiferare finanche attraverso la fissazione dell’*an* e del *quantum* dell’intervento parlamentare<sup>50</sup>. Se infatti quelle autorevoli riflessioni erano connesse a un orientamento monitorio iniziale, attualmente il loro richiamo rischia di giustificare una creatività della Corte che non è più solamente riconducibile al piano dell’iniziativa o dell’impulso ma ad una fase attuativa dell’azione legislativa<sup>51</sup>. Come è stato evidenziato, nel corso degli anni il Giudice costituzionale non solo teoricamente, ma anche concretamente ha precisato come debba espletarsi l’azione parlamentare, ponendo in essere un’attività molto affine alla sfera della discrezionalità politica e non a quella di garanzia costituzionale<sup>52</sup>. Al riguardo poi si era sin da subito evidenziato che in quelle iniziali teorie giustificative dell’attività monitoria la Costituzione era intesa come una “forza interna capace di guidare insieme la Corte ed il legislatore”<sup>53</sup> nel senso che “la Costituzione sarebbe insomma non un vincolo esterno, che

---

<sup>45</sup>*Ibid.*, pp. 73-75.

<sup>46</sup>V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent’anni*, cit., p. 1695.

<sup>47</sup>F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE- E. CHELI- S. GRASSI (a cura di) *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 52-56.

<sup>48</sup>Quando tali moniti vengono inclusi in sentenze di accoglimento quest’ultime vengono definite “sentenze- legge” da G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, cit., p. 32; nonché si veda ID., *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, pp. 1684-1721, in cui l’Autore specifica come tale operazione non debba considerarsi invasiva della discrezionalità legislativa, ma solo un modo attraverso cui la Corte sollecita il Parlamento in caso di omissioni legislative che comportano il mancato rispetto del dettato costituzionale. Ciò si tratta di una decisione “manipolativa” che la Consulta adotta per assicurare il rispetto della Costituzione al pari delle sentenze additive.

<sup>49</sup>G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, cit., p. 1685.

<sup>50</sup>Su questo “attivismo” della Corte a divenire “co- legislatore” soprattutto in relazione alle c.d. “zone franche” si vedano le censure mosse da R. BIN, *Zone franche e legittimazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1, 2014, pp. 640- 645; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, cit., p. 73; A. PIZZORUSSO, *Zone d’ombra e zone franche della giustizia costituzionale italiana*, in A.D’ATENA (a cura di) *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1021; S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.17, 2018, pp.1-39; G. ZAGREBELSKY, *La Corte “in-politica”*, cit., p. 3.

<sup>51</sup>G. ZAGREBELSKY – V. MARCENO’, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 412.

<sup>52</sup>*Ibid.*, p. 412.

<sup>53</sup>G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., pp. 103- 157, in particolare l’A. distingueva due tipi di sentenze: quelle che la Corte costituzionale adottava per evitare il

pone limiti insuperabili, ma si manifesta indifferente rispetto a ciò che si svolge all'interno, bensì una forza interna animatrice di tutta quanta l'attività legislativa. Il ruolo vero della Corte sarebbe dunque di partecipare al processo rivolto a rendere effettiva tale forza interna, in un processo che, come è chiaro, non ha nulla di giurisdizionale, se non ci si fa ingannare dalle nude ed illusorie apparenze, ma ha tutto di politico, nel senso almeno in cui è politica l'attuazione della Costituzione<sup>54</sup>. Ne consegue che qualora la Corte partecipi all'attuazione della Costituzione attraverso indicazioni che riguardano l'“uso” del potere legislativo l'attività monitoria si tramuta in un vincolo di carattere “politico” e non “in-politico”<sup>55</sup>. La fase attuativa della Costituzione è di competenza del Parlamento, che deve autonomamente ricavare dal dettato costituzionale le modalità di intervento legislativo, senza che la Corte gli suggerisca come legiferare<sup>56</sup>. L'intervento “naturale” della Consulta è piuttosto collocabile in una fase successiva, che attiene al giudizio relativo al *modus* attraverso cui è stato colmato il vuoto normativo. Solo così la Costituzione si può intendere come una “forza” che indirizza le rispettive attività delle due istituzioni, nel rispetto di una distinzione precisa delle competenze relative al processo di attuazione del testo fondamentale. *Mutatis mutandis* con il monito “a termine” la Consulta indirizza l'azione legislativa attraverso l'apposizione di un vincolo temporale “esterno” alla sfera parlamentare. Questo perché il tempo attuativo della Costituzione rientra nella sfera decisionale del Parlamento mentre alla Corte spetta piuttosto un giudizio su quanto il tempo dell'intervento legislativo abbia rispettato il dettato costituzionale. Il controllo della Consulta quindi dovrebbe essere sempre successivo e non prodromico, perché solamente in questo modo ci sarebbe una valutazione circa il rispetto di un vincolo “in-politico” e non “politico”. In assenza di tale presupposto, vi è il rischio che la Consulta incida sulla dimensione temporale dell'attività da intendersi come un'immediata espressione della discrezionalità parlamentare. Il rispetto degli artt. 70 e 72 Cost., infatti, richiede che il Parlamento possa decidere in merito a tutte le fasi inerenti all'iter di approvazione di una legge incluso il suo tempo<sup>57</sup>. Peraltro, in un momento in cui la centralità del potere legislativo dell'istituzione rappresentativa ha subito una forte compressione<sup>58</sup> era auspicabile un atteggiamento della Consulta meno invasivo anche sotto il profilo temporale.

---

prodursi di lacune a causa dell'inerzia del legislatore e quelle attraverso cui imponeva il proprio orientamento legislativo. In entrambi i casi l'A. si mostrava critico su tale *modus operandi* della Consulta.

<sup>54</sup>G. ZAGREBESLKY, *op.cit.*, p. 150.

<sup>55</sup>*Ibid.*, p.150.

<sup>56</sup>G. ZAGREBESLKY – V. MARCENO', *Giustizia costituzionale, cit.*, p. 412

<sup>57</sup>A.A. CERVATI, *art. 70 – 72*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Vol. XXI, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, pp. 1-252.

<sup>58</sup>La tematica è stata oggetto di numerose indagini che hanno interessato la perdita del ruolo preponderante del Parlamento nella fase dell'iniziativa e dell'approvazione legislativa. A tale problema si riconnette altresì una frantumazione del sistema delle fonti nonché un “pluricentrismo” accentuato anche dal concorso di altre fonti diverse da quella parlamentare nella produzione del diritto. Per un'analisi di tali questioni si rinvia a R.BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in G. BRUNELLI- A. PUGIOTTO- P. VERONESI (a cura di) *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Vol.I, Jovene,

Questa ricostruzione è stata di recente “mitigata” dalla stessa Corte costituzionale mediante il richiamo al principio della leale cooperazione istituzionale, la cui attuazione sottintende una valutazione preventiva degli effetti della pronuncia di incostituzionalità con l’eventualità di esplicitare al Parlamento le modalità dell’intervento normativo costituzionalmente compatibile<sup>59</sup>. Non è un caso che nelle ordinanze “a termine” il potere monitorio è incluso come espressione di tale principio la cui attuazione è diretta ad evitare operazioni “invasive” della sfera parlamentare<sup>60</sup>. Tale prospettiva è stata altresì ribadita nella relazione annuale sull’attività della Consulta, in cui la Presidente Marta Cartabia ha posto l’attenzione sull’importanza della leale cooperazione non solo tra Corte e organi giurisdizionali, ma anche tra Corte e Parlamento, al fine di giungere a soluzioni compatibili con il dettato costituzionale<sup>61</sup>. Del resto “il principio di leale cooperazione non è che il rovescio del principio della separazione dei poteri”<sup>62</sup>; esso “è tanto fondato in Costituzione quanto lo può essere l’esigenza che la macchina istituzionale attentamente progettata in alcuni suoi particolari, alla fine funzioni come un complesso efficiente”<sup>63</sup>.

Tuttavia, il problema che emerge soprattutto dopo la sentenza n. 242 del 2020<sup>64</sup> è che il monito a termine non realizzi un “complesso efficiente”, perché il Parlamento non intende il potere monitorio come un’espressione del principio di leale cooperazione ma piuttosto come un “vincolo esterno”, considerato che non ha provveduto a dare seguito alla sollecitazione della Consulta. Se dunque per la Corte il rispetto del termine monitorio è da interpretarsi come un’espressione della leale cooperazione, nell’ottica del Parlamento il monito a termine rimanda ad una violazione di tale principio. Si verifica così una divergenza, causata da una visione più “elastica” della separazione dei poteri da parte della Corte e da una concezione più “rigida” fatta propria dal Parlamento<sup>65</sup>. Tale dissonanza produce due tipologie di effetti. Per primo,

---

Napoli, 2009, pp. 35-60; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n.10, 1999, pp. 75- 91; P.CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.6, 2014, pp. 1-50; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2011; E.CHELI, *Politica delle fonti e ruolo del Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di) *Politica delle legislazione oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 299- 304; G. FERRARA, *Sulle fonti del diritto. Qualche premessa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n.2, 2006, pp. 1-10; N.LUPO, *Populismo legislativo?: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 52, 2019, pp. 251- 272; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa ai tempi della globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008; G.SILVESTRI, *“Questa o quella per me sono pari..”. Disinvoltura ed irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n.3, 2004, pp. 1- 13; G. SILVESTRI, *Costituzione e fonti primarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, pp. 1-8.

<sup>59</sup>Sul richiamo a tale principio nelle decisioni della Corte si veda il Dossier su *Dialogo con il Legislatore: moniti, auspici e richiami nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 9 e ss.

<sup>60</sup>Punto 10 e 11 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 207 del 2018 e Punto 8 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 132 del 2020

<sup>61</sup>*L’attività della Corte costituzionale nel 2019, Relazione della Presidente Marta Cartabia*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2019, p. 6.

<sup>62</sup>R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nel rapporto tra poteri*, in *Riv.dir.cost.*, 2001, p. 5.

<sup>63</sup>*Ibid.*, p.5.

<sup>64</sup>Al momento tali osservazioni non possono estendersi né all’ordinanza n.132 del 2020, perché il termine monitorio è fissato per il 22 Giugno 2021, né all’ordinanza n. 97 del 2021 perché il termine è fissato per il 10 Maggio 2022.

<sup>65</sup>Sul tema si veda R. BIN, *op.cit.*, p. 5.

la Consulta si mostra incline a non adottare un orientamento “difensivo” dell’azione legislativa parlamentare, perché di fronte all’inerzia del Parlamento compie delle incursioni temporali su una modalità espressiva della sua sfera di competenza. In secondo luogo questo atteggiamento si presta ad essere interpretato come “creativo”, in quanto la Corte nella pronuncia di incostituzionalità relativa al mancato seguito parlamentare annovera nel suo giudizio il non rispetto del termine monitorio, annoverandolo discutibilmente nella categoria “in- politica”<sup>66</sup>.

#### 4. I beni oggetto di tutela dei moniti “a termine”

Nelle ordinanze “a termine” l’esigenza di colmare tempestivamente il vuoto normativo viene posto in relazione a parametri costituzionali e convenzionali che sanciscono la tutela di diritti talmente importanti che secondo la Consulta non tollerano un’inerzia legislativa persistente. Infatti è “per le caratteristiche e per la rilevanza dei valori sottesi alla questione”<sup>67</sup> che la Corte può imporre al Legislatore un termine entro cui colmare la lacuna normativa<sup>68</sup>.

Nell’ordinanza Cappato il riferimento è agli art. 2, 13 e 32 Cost nonché 8 CEDU, interpretati come disposizioni che tutelano il diritto alla vita in ogni sua forma e in ogni suo stadio fisico e mentale<sup>69</sup>. Nell’ordinanza n. 132 del 2020 i parametri sono gli artt. 2 e 3 Cost. e gli artt. 8 e 10 CEDU che, ad avviso della Corte, legittimano il ricorso ad un monito “a termine” per tutelare il diritto alla riservatezza e alla propria vita privata al tempo dei *social network*<sup>70</sup>. Infine nell’ordinanza n. 97 del 2021 i parametri del giudizio sono gli artt. 3, 27 e 117 Cost nonché l’art. 3 CEDU che spingono a giudicare un intervento legislativo equivalente del trattamento degli ergastolani ispirato alla funzione rieducativa della pena. È interessante notare quindi come di fronte alla tutela della vita, intesa come libertà personale, integrità fisica e mentale nonché come un bene “relazionale”, la Consulta mostri una maggiore intransigenza, imponendo al Legislatore un termine entro cui dare seguito al monito. L’interrogativo che si pone è perché fino ad ora non era stato disposto un monito “a termine” in presenza della violazione degli stessi parametri citati. Più precisamente, è da verificare se non si fosse presentata un’occasione simile in passato, oppure nonostante sussistessero i presupposti la Consulta non aveva ancora esplicitato questa “spregiudicatezza”<sup>71</sup> connessa alla fissazione di un termine entro cui colmare la lacuna normativa. Attraverso tale tecnica peraltro deriva anche l’adesione alla visione “gerarchica” oppure “orizzontale” dei valori costituzionali in sede di

<sup>66</sup>G. ZAGREBESLKY, *La Corte in- politica*, cit., p. 3.

<sup>67</sup>Punto 11 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 207 del 2018 e Punto 8 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 132 del 2020.

<sup>68</sup>Punto 11 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 207 del 2018 e Punto 8 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 132 del 2020.

<sup>69</sup>Punto 2, 4 e 5 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 207 del 2018

<sup>70</sup>Punto 7.3 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 132 del 2020.

<sup>71</sup>P. CARNEVALE, *Intervento su Giudici e Legislatore*, in *Diritto pubblico* n.2, 2016, p. 592.

bilanciamento<sup>72</sup>, dal momento che il termine monitorio nei confronti di alcune lacune rispetto ad altre sottintende la scelta della Corte di privilegiare non solo una maggiore tempestività nel colmarle ma anche una gerarchia di valori da tutelare prima di altri.

Sino a qualche tempo fa la Consulta operava in sede di bilanciamento una valutazione dei diritti e degli interessi costituzionali a seconda delle contingenti esigenze imposte dal contesto storico, economico e sociale in cui è adottata la pronuncia di incostituzionalità<sup>73</sup>. In particolare l'attenzione per il fattore temporale era connesso a ragioni avulse dalla creazione di una scala "gerarchica" dei principi sanciti in Costituzione. Al riguardo si pensi alla giurisprudenza costituzionale che durante la crisi del debito sovrano ha ammesso un bilanciamento tra gli artt. 3 e 81 Cost., in cui le esigenze di rispetto dell'equilibrio di bilancio sono risultate preponderanti rispetto ad un principio fondante l'ordinamento costituzionale<sup>74</sup>. In quel caso la Consulta ha dato prova non solo di interessarsi alla dimensione temporale delle sue decisioni attraverso una modulazione degli effetti diretta a limitare il "costo" delle sue sentenze, ma al contempo ha bilanciato l'eguaglianza dei cittadini con il pareggio dei conti pubblici<sup>75</sup>. Ancora, ci sono stati episodi in cui fattispecie simili a quelle sottese alle ordinanze "a termine" venivano poste all'attenzione della Consulta senza che però quest'ultima avesse imposto al Legislatore un bilanciamento dei valori tutelabili in un'ottica temporalmente vincolante. Si pensi alla giurisprudenza dell'età dei "nuovi diritti"<sup>76</sup> definiti anche "diritti senza legge"<sup>77</sup>; in quei casi nonostante fosse più volte richiamato il combinato disposto

---

<sup>72</sup>Sulla gerarchia dei valori in sede di bilanciamento si vedano G. ZAGREBESLKY, *Il diritto mite. Leggi diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; A. MORRONE, *Bilanciamento (voce)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Vol. II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185- 204.

<sup>73</sup>Al riguardo si è parlato di un "bilanciamento ineguale" nel caso dei diritti sociali e degli interessi economici cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, p. 560; oppure di bilanciamento "endocostituzionale" in cui c'è una valutazione "circolare" dei valori diretta a garantire la "più intesa tutela" dei diritti cfr. A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e controlimiti mobili a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, n.1, 2011, pp. 2-3; ed infine si è parlato di bilanciamento "variabile" a seconda dei diritti da tutelare e del contesto in cui vengono tutelati cfr. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 186.

<sup>74</sup>R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015, pp. 1-7; I. CIOLLI, *L'art.81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015, pp. 1-4; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n.10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiudizionalismo costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n.1, 2017, pp.1-20; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.10, 2015, p. 1-16; R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Giur cost.*, n.1, 2015, pp. 220-231.; R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015, pp. 1-24.

<sup>75</sup>In senso critico si vedano R. BIN, *op.cit.*, p. 2; I. CIOLLI, *op.cit.*, p. 2; A. MORRONE, *op.cit.*, p. 3; R. PINARDI, *op.cit.*, p. 223; R. ROMBOLI, *op.cit.*, p. 2.

<sup>76</sup>Espressione a cui ricorre M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2009, p. 537.

<sup>77</sup>A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in *Consulta on line*, n. 1, 2015, p. 11.

degli artt. 2 e 3 Cost persino in tema di tutela della vita umana<sup>78</sup> la Corte non si era mai spinta fino al punto di stabilire una priorità temporale nell'attuazione del pluralismo dei diritti<sup>79</sup>, limitandosi solamente a sollecitare il Legislatore con formule più o meno stringenti. Se ne deve dedurre che la Corte non aveva avvertito l'“intollerabilità” delle suddette lacune, non esplicitando una impellente esigenza “temporale” di tutelare alcuni diritti rispetto ad altri, esaltando altresì una “orizzontalità” dei valori sanciti in Costituzione. Per meglio dire, di fronte all'emergere di nuovi diritti nel tessuto sociale il Giudice delle leggi non aveva mai espresso una priorità di tutela dell'art. 2 e 3 Cost rispetto ad alcune lacune normative che violavano diritti di particolare pregnanza, ma attraverso pronunce di inammissibilità lasciava al Legislatore questo genere di valutazione<sup>80</sup>.

Con le recenti ordinanze monitorie, viceversa, la Corte esplicita l'“intollerabilità” dell'*horror vacui* soprattutto quando in relazione al diritto alla vita vengono violati gli artt. 2 e 3 Cost, che così facendo vengono intesi come dei “super- principi”<sup>81</sup>. In questo modo, la Consulta mostra un certo “attivismo” nel far intendere al Parlamento che in relazione alla tutela della vita non può attendersi che una norma lacunosa continui a produrre effetti *medio tempore*. Tanto più poi ciò accade quando, il diritto alla vita e alla riservatezza sono tutelate a livello sovranazionale, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU in funzione rafforzativa dell'iter motivazionale suddetto<sup>82</sup>. Difatti, in entrambe le decisioni *de quibus* la Consulta arricchisce la parte motiva attraverso la menzione della giurisprudenza convenzionale nonché dell'interpretazione che la Corte di Strasburgo fornisce degli artt. 8 e 10 CEDU. Il richiamo non appare diretto a mutare la sua visione “verticale” dei rapporti tra Carte e tra Corti<sup>83</sup> ma solamente a legittimare il

---

<sup>78</sup>Il riferimento è ai casi Welby ed Englaro e al riconoscimento del diritto all'eutanasia, le cui problematiche sono state affrontate sotto vari aspetti nel volume di F.R. DE MARTINO (a cura di), *Atti di produzione normativa e separazione dei poteri. Fine vita, vuoti legislativi e limiti dell'attività giurisdizionale*, Arti Grafiche, Campobasso, 2012.

<sup>79</sup>Per una recente analisi dell'attuazione del principio pluralista nei rapporti tra Corte e Parlamento si veda F.R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista Aic*, n.2, 2019, p. 580 in cui l'A. sostiene che debba preservarsi una distinzione tra i poteri dei due soggetti istituzionali. Ciò in quanto “in una democrazia pluralista (..) è possibile che emergano istanze e conflitti proprio in relazione alla garanzia e alla tutela di diritti fondamentali” e per questo “se per il Legislatore vale il principio per cui ciascuno è giudice di sé stesso a maggior ragione il medesimo principio vale a restringere anche il ruolo e le funzioni del Giudice delle leggi”.

<sup>80</sup>Ovvero nonostante il cd. “attivismo” in tema di riconoscimento di nuovi diritti la Corte costituzionale non si era mai spinta fino al punto di imporre un intervento normativo *ad horas*. Per una ricostruzione della suddetta giurisprudenza costituzionale si veda V. BALDINI, *I diritti fondamentali in movimento: dalla prospettiva storico- dogmatica all'esperienza*, in V. BALDINI (a cura di) *Cos'è un diritto fondamentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 5; M. CARTABIA, *op.cit.*, p. 537; A. MORELLI, *op.cit.*, p. 12.

<sup>81</sup>Espressione del “nucleo duro” come ha affermato la Corte nella sent. 1146 del 1988 la cui natura “aperta” dell'art. 2 e 3 Cost. dovrebbe portare all'ampliamento della declinazione dei diritti della persona in base all'evoluzione del tessuto sociale. Sulla natura “aperta” o “chiusa” di tali principi si rinvia alle riflessioni di F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.

<sup>82</sup>E. MALFATTI, *Sui richiami nell'ordinanza Cappato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, pp. 1-6.

<sup>83</sup>Ricostruisce in modo differente tale aspetto A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Giur cost*, n.1, 2019, pp. 157-182. in cui l'Autore evidenzia l'importanza di aderire ad una visione “orizzontale” tra Carte e tra Corti abbandonando una logica “formalista” delle fonti che tutelano i diritti fondamentali.

suo *modus operandi* in relazione all'intollerabile persistenza del vuoto normativo rispetto alla tutela di valori supremi non solo all'interno della Costituzione ma anche nel *multilevel system*.

## 5. Dal monito “a termine” al monito sui “tempi” di approvazione della legge di bilancio

La Corte costituzionale ha recentemente mostrato una peculiare attenzione al fattore “temporale” sull'uso del potere legislativo, non solo attraverso il ricorso ai moniti “a termine” ma anche mediante affermazioni “monitorie” sui tempi del dibattito parlamentare inerenti all'approvazione del bilancio statale.

Nell'ordinanza n. 17 del 2019 la Consulta ribadisce che gli artt. 70 e 72 Cost sono diretti “a consentire a tutte le forze politiche (...) di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo”<sup>84</sup> anche “in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico”<sup>85</sup> nonché l'allocazione delle risorse per tutelare i diritti dei cittadini<sup>86</sup>. Nell'approvazione della legge di bilancio del 2019 la Corte rileva che, a causa dell'accentuazione di alcuni aspetti problematici, la preminenza della decisione parlamentare ha subito un'alterazione a causa del ricorso ai maxi-emendamenti e della lunga contrattazione con le istituzioni sovranazionali<sup>87</sup>. La Consulta difende così la centralità parlamentare e la democraticità delle decisioni in sede di approvazione del bilancio statale, specificando come tale aspetto sia risultato compromesso anche dai tempi imposti dal *framework* europeo<sup>88</sup>. Del resto, con la modifica dell'art. 81 Cost. si è verificato uno spostamento del baricentro decisionale verso il Governo e le istituzioni europee che così possono indirettamente dettare i tempi di approvazione della legge di bilancio<sup>89</sup>. In base a tale presupposto quindi il Giudice costituzionale censura

<sup>84</sup>Punto 4.1 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 17 del 2020.

<sup>85</sup>Ibidem

<sup>86</sup>Ibidem.

<sup>87</sup>“Questa Corte non può fare a meno di rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei *maxi* - emendamenti approvati (...) avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta ad una lunga interlocuzione con le istituzioni europee” cfr. Punto 4.1 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 17 del 2020.

<sup>88</sup>Tale ordinanza ha affrontato molteplici profili inerenti non solo all'approvazione della legge di bilancio ma anche alla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare q.l.c nei conflitti di attribuzioni. Dimodoché molto ampio è stato il dibattito in dottrina, *ex multis* si vedano E. CHELI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2019, pp. 429-430; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2019, pp. 291- 314; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.4, 2019, pp.1-6; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.4, 2019, pp. 1-15; A. MORRONE, *Lucioline per lanterne. La n.17/2019 e la terra promessa di quote del potere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4, 2019, pp. 1-9; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, n.1, 2019, pp. 71-75; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4, 2019, pp. 1-6.

<sup>89</sup>Come evidenziano G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma- Bari, 2016, pp. 94- 95; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si apre*, in F. BASSANINI- A. MANZELLA (a cura di) *Due Camere, Un Parlamento*, Passigli Editori, Firenze, 2017, pp. 97- 117; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015, pp. 1-18; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista Aic*, n.3, 2013, pp. 1-16.

il ricorso a strumenti ulteriormente restrittivi del dibattito parlamentare, che, nonostante il quadro normativo e costituzionale vigente in materia, resta l'espressione più immediata del funzionamento dell'istituzione rappresentativa<sup>90</sup>.

In seguito, con l'ordinanza n. 60 del 2020 viene precisato che “le procedure legislative finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari primieramente in materia economica e di bilancio in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”<sup>91</sup>. In tale decisione la Consulta ammonisce il Parlamento in ordine al rispetto dell’“efficienza e della tempestività”<sup>92</sup> relativi all'attuazione dei tempi della legge di bilancio. *Prima facie*, sembra anche qui che al pari della precedente ordinanza la Corte difenda la sovranità parlamentare, cercando cioè di suggerire all'istituzione rappresentativa di accelerare i tempi del contraddittorio per evitare che il quadro normativo e costituzionale di riferimento, già sbilanciato in favore delle istituzioni governative e sovranazionali, possa ulteriormente comprimere la sovranità parlamentare in tale sede. L'aspetto che però desta perplessità è che tale difesa è compiuta bilanciando i tempi della contrattazione europea con quelli del contraddittorio. In particolare, traspare che il fattore temporale venga assunto come parametro per “misurare” la durata della contrattazione europea rispetto al “tempo” del dibattito parlamentare. Si tratta di un bilanciamento discutibile in quanto la fase sovranazionale è dedicata alla predisposizione da parte di istituzioni governative e tecnocratiche di obiettivi programmatici, mentre la seconda fase è diretta a restituire una dimensione democratica alla decisione di bilancio attraverso la partecipazione del Parlamento<sup>93</sup>. Pertanto, è eventualmente nella prima fase che deve seguirsi la regola della rapidità e non nella seconda fase in cui vi è un dibattito parlamentare.

Appare poi dubbio l'accostamento dei tempi del contraddittorio parlamentare con il canone dell'efficienza e della tempestività delle decisioni, esigenza particolarmente avvertita negli ultimi tempi in cui si è registrato uno “svilimento” del ruolo parlamentare in molti ambiti espressivi della sua centralità finanche in sede di revisione costituzionale<sup>94</sup>. In particolare, soprattutto con l'emergenza economico-

---

<sup>90</sup>F. SORRENTINO, *op.cit.*, p. 4.

<sup>91</sup>Ordinanza n. 60 del 2020

<sup>92</sup>Ibidem.

<sup>93</sup>Sul giudizio della Corte in merito alle fasi di approvazione del bilancio si veda G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n.3, 2012, pp. 2-3.

<sup>94</sup>Dedica un'attenzione analitica alla perdita della centralità parlamentare nell'ambito del 138 Cost. in relazione alla crisi del sistema partitico e all'evoluzione della forma di governo FR. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; ID., *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.3, 2017, pp. 1-21; ID., *L'“uso” della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n.2, 2018, p. 70; ID., *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, in U. ADAMO- R. CARIDA' – A. LOLLO-

finanziaria e da ultimo anche con l'epidemia causata dal Covid- 19<sup>95</sup> è emerso come la rapidità delle decisioni mal si concilia con i tempi della dialettica e della riflessione parlamentare<sup>96</sup> anche in ambito di approvazione del bilancio. In proposito rileva che di recente sono stati previsti degli scostamenti di bilancio che hanno fatto registrare un coinvolgimento “formale” del Parlamento ed un ruolo preponderante del Governo che in base alle decisioni assunte in sede europea per l'attivazione del *Recovery fund* ha dettato i tempi e il contenuto di tale scostamento. Peraltro, in virtù delle conseguenze connesse al possibile aumento del PIL e del debito pubblico<sup>97</sup>, era indispensabile garantire una sfera decisionale maggiore al Parlamento rispetto alle istituzioni governative e tecnocratiche. Tali accadimenti, pertanto, spingono ancor più a riflettere sull'ambivalenza del monito contenuto nell'ordinanza n. 60 del 2020, in quanto da un lato esprime la volontà della Corte di difendere la sovranità parlamentare in sede di approvazione del bilancio statale mentre dall'altro penalizza le logiche del decisionismo dell'istituzione rappresentativa, laddove richiede a quest'ultima di “accelerare” l'approvazione della legge e di ridurre così i tempi del contraddittorio. Può dedursi che, al pari del monito “a termine”, quando la Consulta si spinga ad effettuare valutazioni sui tempi legislativi compia un'operazione non così “difensiva” nei confronti del Parlamento. Ciò in quanto, anche il monito sui tempi di approvazione di una legge può rivelarsi un'incursione della sfera parlamentare, attraverso un giudizio che attiene ad una modalità espressiva della democrazia rappresentativa corrispondente al tempo del dibattito in sede assembleare e al tempo di proporre degli emendamenti. La discutibilità di tale operazione può addebitarsi alla circostanza che la dimensione temporale dell'attività legislativa deve rimanere nella disponibilità del Parlamento, perché il tempo della dialettica è espressione del suo funzionamento e dunque della sua sovranità nel sistema costituzionale.

---

A. MORELLI- V. PUPO (a cura di) *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 107

<sup>95</sup>La tematica è stata oggetto di numerose riflessioni soprattutto in ragione del fatto che la limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali è avvenuta in base a fonti *extra-* parlamentari. *Ex multis* si veda A. ALGOSTINO, *Covid- 19: primo tracciato per una riflessione in nome della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n.3, 2020, pp. 116-125; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1, 2020, pp. 1-7; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Diritti fondamentali*, n.1, 2020, pp. 1-5; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.6, 2020, pp. 1-8.; F.R. DE MARTINO, *Governo dell'emergenza e revisione costituzionale*, in G. PALMIERI (a cura di) *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post- Covid*, Vol.II, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp.965-982; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n.2, 2020, pp. 558- 583; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2020, pp. 109- 141; M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il coronavirus possono rievocare il dictator*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2020, pp. 532- 533.

<sup>96</sup>G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, *cit.*, p. 94; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, *cit.*, p. 9

<sup>97</sup>D. PESOLE, *Con il nuovo scostamento di bilancio cresce il conto della pandemia*, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it), 21 Novembre 2020; M. ROGARI- G. TROVATI, *Coronavirus, scostamento di bilancio da 15- 20 miliardi: servirà una doppia manovra*, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it), 13 Novembre 2020.



## 6. Nota conclusiva

La giurisprudenza sui moniti “a termine” consente di evidenziare un peculiare aspetto attraverso cui si articola il rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento, ossia la decisione sul “tempo” di rispetto della Costituzione e quella sul “tempo” di attuazione del dettato fondamentale. Dalle pronunce esaminate emerge una rischiosa sovrapposizione tra le due dimensioni temporali citate, nel senso che con tali moniti il “tempo” entro cui ripristinare la legalità costituzionale sembra sfumare o finanche coincidere con il “tempo” entro cui legiferare in modo costituzionalmente compatibile. Ciò in quanto il termine entro cui il Parlamento deve colmare la lacuna normativa è lo stesso oltre il quale la Consulta può adottare una pronuncia di incostituzionalità. Questa sovrapposizione è stata giustificata attraverso una interpretazione estensiva degli artt. 134 e 136 Cost, tale per cui la Corte può includere nella sua sfera di competenza anche il giudizio sul “tempo” entro cui attuare il dettato costituzionale. In particolare, in attuazione del principio della leale cooperazione, richiamato anche nelle decisioni *de quibus*, la Consulta andrebbe ad invitare il Parlamento a colmare quanto prima una lacuna incostituzionale non più “tollerabile”. Tuttavia, questa eventualità non appare ammissibile se si presuppone il rispetto del principio della separazione dei poteri, dal momento che il sindacato sul “tempo” del rispetto della legalità costituzionale è attribuibile alla Corte costituzionale mentre il giudizio circa i “tempi” di attuazione del testo fondamentale è di esclusiva spettanza del Parlamento. In questo modo anche il seguito parlamentare “a termine” non può essere inteso dall’istituzione rappresentativa come un “vincolo”, considerato che il *quando* colmare una lacuna normativa rientra nell’esercizio del potere legislativo *ex* art. 70 Cost.