



Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2014

Ruolo e attività della Corte costituzionale

Signor Presidente della Repubblica,
Signor Presidente del Senato,
Signora Presidente della Camera dei deputati,
Signor Presidente del Consiglio dei ministri,
Autorità,
Signore e signori,

1.- L'incontro annuale con i rappresentanti degli organi di informazione offre alla Corte costituzionale l'occasione per far conoscere ad un pubblico più vasto, non limitato agli addetti ai lavori, il proprio operato.

Spiegare all'esterno l'effettiva portata delle pronunzie della Corte è compito delicato, di grande responsabilità ed irrinunciabile. Ciò perché una corretta informazione costituisce il presupposto per la riflessione, eventualmente anche critica, in ordine a quanto la Corte afferma attraverso le motivazioni delle proprie decisioni.

In questa prospettiva, anche l'incontro di oggi costituisce un momento in cui la Corte esercita il ruolo – ad essa affidato dalla Costituzione – di garante dei diritti fondamentali.

2.- In primo luogo, mi sembra opportuno indicare i dati statistici che hanno caratterizzato l'attività svolta nel 2014. Essi, infatti, pur nella loro apparente aridità, forniscono indicazioni obiettive sul lavoro della Corte quale organo deputato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

In questo arco temporale si è registrata una significativa diminuzione del numero dei ricorsi in via principale, in controtendenza rispetto a quanto accaduto nei due anni precedenti; con riferimento all'anno 2013 la diminuzione è stata pari al 38,92 per cento.

Si tratta di un indice rivelatore della attenuata conflittualità fra Stato e Regioni che, forse non per caso, si manifesta dopo oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative e amministrative come definite nel Titolo V della Costituzione.

Tale dato, tuttavia, non fa venir meno l'auspicio di una riforma del detto Titolo ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza.

Venendo ora ai dati specifici, la diminuzione dei ricorsi in via principale, pur in presenza di un incremento delle questioni sollevate in via incidentale, ha fatto sì che nell'anno 2014 il numero complessivo delle decisioni rese dalla Corte sia stato di 286¹.

Inoltre, quanto al rapporto tra decisioni e nuovi atti di promovimento, al 31 dicembre 2014 si è registrato un positivo indice di decremento del 4,3 per cento rispetto all'inizio del 2014.

I tempi di decisione relativi al contenzioso costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Naturalmente, essi sono stati, talvolta, condizionati dalla necessità di definire prima questioni che si prefiguravano come preliminari rispetto ad altre.

Nei giudizi in via incidentale, tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio, intercorrono in media 266 giorni. Peraltro, la Corte ha ulteriormente compresso il tempo per emettere la decisione nei casi di stato detentivo della parte privata del giudizio *a quo*.

Nei giudizi in via principale la dilatazione dei tempi è stata determinata non solo dalla necessità di definire questioni relative ad anni pregressi, ma anche da istanze di rinvio proposte dalle parti in vista di un accordo o per valutare l'impatto di un mutato quadro normativo.

Dal momento della trattazione, il tempo medio per giungere alla decisione è di 31 giorni nel giudizio incidentale e di 34 in quello in via principale. Per i conflitti intersoggettivi e per quelli interorganici la decisione interviene, rispettivamente, dopo 29 e 28 giorni.

Un'ultima notazione riferita al prossimo futuro.

¹ La sentenza n. 258 del 2014 che ha deciso congiuntamente un conflitto tra enti e un giudizio incidentale è stata conteggiata una sola volta.

Le 286 decisioni sono così ripartite: 171 (100 sentenze e 71 ordinanze) nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 91 (72 sentenze e 19 ordinanze) nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale; 7 sentenze nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 14 decisioni in quello per conflitto tra poteri dello Stato, costituite dalle 5 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e dalle 9 pronunce (8 sentenze e 1 ordinanza) rese nella fase di merito.

Completano il quadro tre ordinanze di correzione di errori materiali e una sentenza in tema di ammissibilità del *referendum*. Per quanto attiene al conflitto tra Stato, Regioni e Province autonome, le 7 decisioni del 2014 rappresentano un sensibile decremento (-22,2 per cento) rispetto al 2013 (anno in cui si erano avute 9 decisioni).

Per quanto riguarda il conflitto tra poteri dello Stato, le 14 pronunce del 2014 segnano un deciso decremento (-36,36 per cento) delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio rispetto ai 22 provvedimenti del 2013.

In considerazione del non breve periodo di presidenza, si è ritenuto di procedere ad una programmazione dei lavori articolata sul lungo periodo che mira, quanto più possibile, a *calendarizzare* tutte le questioni, via via che esse pervengono.

Inoltre, sono stati programmati incontri con delegazioni di Corti costituzionali e Corti supreme di altri Paesi, così come avvenuto per il 2014, volti ad approfondire la reciproca conoscenza, anche nella prospettiva di possibili scambi e collaborazioni.

3.- In ogni decisione la Corte esercita il controllo della conformità ai principi della Costituzione nel rispetto della funzione del Parlamento e del diritto, quindi, del legislatore di operare delle scelte politiche, ritenute utili per il Paese.

Il carattere sistematico della Costituzione impone che il giudizio sia condotto alla luce dell'intero complesso dei valori costituzionali, non esaurendosi in un esame norma per norma. Il che, nel linguaggio della Corte, si traduce nel giudizio di bilanciamento di valori contrapposti.

La Corte costituzionale, attraverso i suoi provvedimenti, da un lato garantisce l'osservanza dei principi costituzionali, anche al cospetto di una maggioranza parlamentare che si esprime diversamente, dall'altro, non incide sulle scelte del legislatore operate alla luce di valutazioni politiche di opportunità.

È, pertanto, evidente come il ruolo della Corte si concretizzi nella delicata e complessa verifica, di volta in volta, del superamento, da parte del legislatore, dei limiti posti all'esercizio legittimo della propria discrezionalità, tale da far ritenere la scelta legislativa affetta da irrazionalità manifesta.

Il principio di bilanciamento dei valori costituzionali deve svolgersi attraverso i criteri della *proporzionalità* e della *adeguatezza*, dunque, «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988).

Il delicato compito della ricerca del giusto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco è fisiologicamente "condizionato" dalla diversa composizione del collegio.

È noto come, ai sensi dell'art. 135 della Costituzione, il sistema di nomina dei giudici costituzionali sia espressione di un equilibrio delicato in quanto volto ad armonizzare fra loro differenti esigenze: assicurare che i giudici siano imparziali ed indipendenti; garantire un elevato livello di competenza tecnico-giuridica, attraverso la partecipazione di diverse esperienze professionali, culture e sensibilità, anche provenienti da istituzioni politiche.

La diversa composizione dei giudici connota, ancor di più, la collegialità delle decisioni garantendo la realizzazione delle finalità che la Corte è chiamata a perseguire e, cioè, il «bilanciamento tra norme di rango costituzionale, quale ordinaria operazione cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 236 del 2011).

Il ruolo della collegialità è ancor più significativo in un sistema di giustizia costituzionale il quale – a differenza di altre Corti costituzionali e diversi organi giudiziari di altri paesi – non prevede, allo stato, la pratica della cosiddetta *opinione dissenziente*, per cui le eventuali opinioni diverse contribuiscono allo sviluppo del processo decisionale destinato ad essere espresso da una pronuncia unica ed impersonale.

Ecco, dunque, il particolare rilievo che può e deve assumere la collegialità, non solo con riferimento – come è evidente – alle decisioni giurisdizionali in senso stretto, ma anche in relazione alle altre attività destinate a produrre effetti all'esterno.

Da ciò anche l'auspicio che la Corte possa sempre operare al completo dei suoi componenti.

Essa è consapevole che il diritto costituzionale riflette il modo di essere di una società il cui dinamismo, accentuato dagli attuali strumenti di comunicazione, coinvolge ogni ambito della convivenza civile.

Una consapevolezza, del resto, mostrata sin dalle prime pronunce.

Con la sentenza n. 6 del 1956 la Corte affermava che «si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente».

Può accadere, infatti, che il significato sociale di una norma muti rispetto a quello originariamente indicato dal legislatore, rendendo, nel tempo, la legge inadeguata e, in quanto tale, irragionevole.

Vale la pena di ricordare che l'espressione *significato sociale e morale* delle norme si rinviene già nella sentenza n. 12 del 1966, richiamata dalla sentenza n. 274 del 1983, con riferimento al principio della rieducazione del condannato.

4.– Con riferimento ai contenuti delle decisioni del 2014, dovendo necessariamente procedere ad una selezione, ci si soffermerà su quelle che, per la delicatezza dei temi trattati, hanno suscitato maggiore interesse tanto nella comunità scientifica, quanto nell'opinione pubblica.

La Corte è stata chiamata a misurarsi con un sistema delle fonti la cui complessità è costantemente accresciuta dalle interazioni con ordinamenti sovranazionali, in tal modo

mantenendo attuali le problematiche concernenti il tema della integrazione e del coordinamento reciproco.

Al riguardo, la tutela dei diritti fondamentali è stata assicurata con l'affermazione, contenuta nell'ordinanza n. 223, secondo cui «il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa (sentenza n. 317 del 2009): vale, in altre parole, il principio della massima espansione delle tutele e della conseguente prevalenza della fonte che conferisce la protezione più intensa».

Deve escludersi, dunque, che disposizioni maggiormente garantiste di diritto interno possano essere ritenute costituzionalmente illegittime in nome dell'esigenza di rispetto di norme della CEDU, o della loro interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Nella sentenza n. 191 la Corte ha, comunque, ribadito la necessità dell'operare congiunto dei parametri costituzionali e sovranazionali in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento; essi, ha affermato la Corte, «devono essere fatti valere congiuntamente per consentire [...] di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento [...]».

La definizione del rapporto con gli ordinamenti sovranazionali ha assunto, in determinati casi, un rilievo particolare in ragione della delicatezza degli interessi coinvolti.

È quanto, ad esempio, accaduto con la sentenza n. 238, concernente la controversia tra Germania e Italia sulla sussistenza della giurisdizione del giudice nazionale in ordine alle domande risarcitorie proposte da cittadini italiani, catturati e deportati dalle forze militari tedesche nel corso della seconda guerra mondiale.

Si è trattato di verificare se i crimini di guerra o contro l'umanità siano sottratti ad ogni forma di sindacato, in attuazione del principio dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti gli atti ritenuti *iure imperii*, principio ricavabile dalla norma internazionale consuetudinaria come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia con la sentenza del 3 febbraio 2012.

La Corte ha stabilito che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.) ed operano altresì quali "controlimiti" rispetto alle norme dell'Unione europea, rappresentando gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale.

Inoltre, ha puntualizzato che in un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, la verifica della compatibilità costituzionale della norma internazionale da immettere ed applicare nell'ordinamento interno, spetta alla sola Corte costituzionale, con esclusione di qualsiasi altro giudice.

La Corte, per contro, ha escluso che la prassi internazionale riveli elementi sufficienti per dedurre l'esistenza di una deroga alla predetta norma relativamente alle ipotesi di crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, individuando, sul piano del diritto internazionale, nell'apertura di un nuovo negoziato il solo strumento idoneo a compensare l'innegabile sacrificio di diritti fondamentali delle vittime.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha affermato che quando con gli ordinari strumenti ermeneutici non è possibile superare il contrasto tra la norma internazionale e i principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona, spetta al giudice nazionale, ed, in particolare, esclusivamente alla Corte, procedere ad una verifica di compatibilità costituzionale, che garantisca, nel caso concreto, l'intangibilità di tali principi ovvero ne riduca il sacrificio al minimo.

Del resto, la Corte ha sottolineato come la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, in origine assoluta in quanto comprensiva di tutti i comportamenti degli Stati, è stata oggetto di un'evoluzione progressiva dovuta alla giurisprudenza nazionale della maggior parte degli Stati, fino alla individuazione di un limite negli *acta iure gestionis*.

5.- Con riferimento ai rapporti etico-sociali, la Corte ha affrontato questioni involgenti «temi eticamente sensibili» in relazione ai quali si manifesta in modo più accentuato l'evolversi del sentire sociale.

Con la sentenza n. 162 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in tema di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui stabilisce, per la coppia destinataria delle norme in materia di procreazione medicalmente assistita, il divieto di fecondazione di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili.

La Corte, nel solco della propria giurisprudenza, ha affermato che la procreazione medicalmente assistita coinvolge «plurime esigenze costituzionali» e, conseguentemente, la legge n. 40 del 2004 incide su una molteplicità di interessi di tale rango.

Questi, nel loro complesso, richiedono un bilanciamento che assicuri un livello minimo di tutela, posto che la stessa tutela dell'embrione non è assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con le esigenze di procreazione. Pertanto, tale divieto è stato ritenuto privo di adeguato fondamento costituzionale.

Tuttavia, la Corte ha puntualizzato, che la prospettazione della questione, riferita a situazioni caratterizzate da sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, esclude che il suo accoglimento possa condurre ad un'eventuale utilizzazione della fecondazione eterologa ad illegittimi fini eugenetici.

Inoltre, si è sostenuto che tale tecnica non comporta rischi per la salute dei donanti e dei donatari eccedenti la normale alea insita in qualsiasi pratica terapeutica, purché eseguita all'interno di strutture operanti sotto i rigorosi controlli delle autorità, nell'osservanza dei protocolli elaborati dagli organismi specializzati.

Sempre con riferimento a temi eticamente sensibili, con la sentenza n. 170 la Corte si è pronunciata in ordine al cosiddetto "divorzio imposto", espressione con la quale si indica l'effetto automatico di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio riconnessi alla sentenza di rettificazione di sesso di uno dei coniugi ai sensi degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione del sesso).

Secondo la Corte il "divorzio imposto" realizza un inadeguato bilanciamento tra l'interesse dello Stato a mantenere fermo il modello eterosessuale del matrimonio ed i contrapposti diritti maturati dai due coniugi nel contesto della precedente vita di coppia.

Infatti, la situazione di due coniugi che, nonostante la rettificazione dell'attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia, si pone evidentemente fuori dal modello del matrimonio – la cui prosecuzione è impedita dal venir meno del requisito dell'eterosessualità – ma non è neppure equiparabile ad una unione di soggetti dello stesso sesso, poiché ciò equivarrebbe a cancellare, sul piano giuridico, un pregresso vissuto, nel cui contesto quella coppia ha maturato reciproci diritti e doveri, anche di rilievo costituzionale, che, seppur non più declinabili all'interno del modello matrimoniale, non sono, per ciò solo, tutti necessariamente sacrificabili.

La Corte, ravvisando la violazione dell'art. 2 Cost., ha dichiarato tali norme costituzionalmente illegittime investendo il legislatore del compito di introdurre, con la massima sollecitudine, una forma alternativa – e diversa dal matrimonio – che consenta ai due coniugi, ove essi lo richiedano, di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione di assoluta indeterminatezza.

Né, ha puntualizzato la Corte, sarebbe stata possibile la *reductio ad legitimitatem* della normativa censurata mediante una pronuncia manipolativa che sostituisse il divorzio automatico

con un divorzio a domanda, perché ciò sarebbe equivalso a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l'art. 29 Cost.

Con la sentenza n. 274, relativa alla sperimentazione clinica concernente l'impiego di medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali mesenchimali, la Corte ha, tuttavia, affermato che la disciplina di settori coinvolgenti temi "eticamente sensibili" non può essere affidata alla sola discrezionalità del legislatore quale espressione di scelte politiche.

In particolare, ha ritenuto che le decisioni sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, dovrebbero prevedere «l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali e sovra-nazionali – a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici».

La promozione di una sperimentazione clinica per testare l'efficacia ed escludere collaterali effetti nocivi di un nuovo farmaco non consente, di regola, di porre anticipatamente a carico di strutture pubbliche la somministrazione del farmaco medesimo: e ciò per evidenti motivi di tutela della salute, oltre che per esigenze di corretta utilizzazione e destinazione dei fondi e delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale.

Con la sentenza n. 239 la Corte, valorizzando il rapporto tra condannate madri e figli, nel solco di un consolidato indirizzo di tutela del preminente interesse del minore, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme sull'ordinamento penitenziario nella parte in cui prevedevano l'automatismo del divieto di accesso al beneficio della detenzione domiciliare nei confronti delle condannate con prole di età non superiore a dieci anni che non abbiano collaborato con la giustizia.

Il costo della strategia di lotta al crimine organizzato, ha affermato la Corte, non può essere traslato sul minore in tenera età, sia perché costui si trova nella fase nevralgica dello sviluppo psico-fisico, sia perché è soggetto terzo estraneo tanto all'attività delittuosa che ha dato luogo alla condanna, quanto alla scelta della condannata di non collaborare.

6.– In ambito penale le pronunce di rilievo sono molteplici.

Tra queste vi è, senz'altro, la sentenza n. 32 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di stupefacenti introdotte in sede di conversione del decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 272.

Nel dichiarare la reviviscenza della precedente disciplina, contenuta nel d.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze

psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), ha affrontato il tema della individuazione degli eventuali effetti *in malam partem* delle pronunzie della Corte.

Dopo aver evidenziato che dalla applicabilità della precedente disciplina deriva un trattamento sanzionatorio più mite per gli illeciti concernenti le cosiddette “droghe leggere” ed uno più severo per i reati concernenti le cosiddette “droghe pesanti”, la Corte ha affermato che è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità vada a detrimento della posizione giuridica dei singoli imputati, alla luce dell’art. 2 del codice penale, che implica l’applicazione della norma penale più favorevole al reo.

Non meno rilevante si presenta il tema della retroattività della legge penale più favorevole.

Con l’ordinanza n. 247 la Corte ha chiarito che tale regola, pur non essendo espressamente stabilita nella Costituzione – a differenza del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole – deve considerarsi, comunque, espressiva di un principio generale dell’ordinamento, derogabile soltanto per gravi motivi di interesse generale.

Con la sentenza n. 104 la Corte ha compiuto un ulteriore passo in avanti verso l’estensione alle sanzioni amministrative delle “garanzie costituzionali” previste per quelle penali.

La Corte ha, infatti, affermato che sia dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi sull’interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, sia dall’art. 25, secondo comma, Cost. è ricavabile «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Con la sentenza n. 80 la Corte è intervenuta sul tema del trattamento sanzionatorio delle fattispecie delittuose, in cui ampio è il margine di discrezionalità del legislatore, sicché rare sono le pronunzie che dichiarano l’illegittimità dell’entità della pena, essendo tale aspetto frutto di valutazioni politiche dell’assemblea legislativa.

Nel caso di specie, però la Corte attraverso il giudizio di bilanciamento dei valori costituzionali espressi dalla norma ha affermato come, con riferimento alla previsione della soglia di punibilità prevista per il delitto di omesso versamento dell’IVA di cui all’art. 10-ter del decreto legislativo n. 74 del 2000, il legislatore abbia esercitato la propria scelta sanzionatoria in modo da determinare una sperequazione manifestamente irragionevole rispetto alle soglie di punibilità fissate in importi superiori per i più gravi reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione.

Il delicato compito di bilanciamento dei valori costituzionali ha assunto significativo rilievo là dove è venuto in risalto l’interesse alla sicurezza nazionale.

Nella sentenza n. 24, riguardante il tema del segreto di Stato opposto in relazione alla vicenda dell’Iman Abu Omar, la Corte ha affermato che, seppure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova, non sarebbe ravvisabile alcuna antinomia con i

concorrenti principi costituzionali, in considerazione della preminenza dell'interesse alla sicurezza nazionale alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato.

7.– In tema di diritto alla tutela giurisdizionale, nella sentenza n. 238, più volte citata proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha precisato che «fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., cioè: il diritto al giudice».

A maggior ragione, poi, ciò vale quando il diritto in questione è fatto valere «a tutela dei diritti fondamentali della persona».

In una prospettiva di effettività della tutela dei diritti inviolabili, questa Corte ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale [...]. Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo».

Pertanto, la Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale può subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost., ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale.

8.– Anche l'anno 2014 è stato caratterizzato da numerose decisioni concernenti il complesso contesto economico-finanziario attuale; numerose sono state le decisioni – a definizione di giudizi promossi in via principale – con le quali la Corte ha dichiarato la conformità a Costituzione di interventi legislativi dello Stato in tema di autonomia finanziaria delle Regioni.

Si è trattato di decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica».

Quanto alla nozione di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», nella sentenza n. 23, la Corte ha ribadito che «la stessa [...] non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia».

Paradigmatiche in materia sono le sentenze n. 22 e n. 44 emesse in relazione a disposizioni statali recanti la disciplina della unione di Comuni.

In entrambe le pronunce – in tema di imposizione dell'esercizio delle funzioni in forma associativa agli enti locali di piccola dimensione – questa Corte ha ribadito che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali». Tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato».

La Corte ha ritenuto le norme denunciate, finalisticamente «orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica"».

In particolare, nella sentenza n. 44, ha precisato che «le disposizioni censurate – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore». Trattasi di una disciplina che deve essere unitariamente considerata e che, anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Come tale, essa è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio.

In particolare, con la sentenza n. 39, la Corte ha ribadito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» sono funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio. Detti principi fondamentali – ha precisato la Corte – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome.

Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e, cioè, nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze

legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante.

9.— In materia tributaria, questa Corte ha precisato i principi cardine di cui all'art. 53 Cost.: quello di «capacità contributiva» e quello di «progressività del sistema tributario».

In particolare, con la sentenza n. 142, ha ribadito che «il parametro della capacità contributiva espresso dall'art. 53, primo comma, Cost., pur non costituendo un vincolo rigido per il legislatore, non lo esime tuttavia dal rispetto dei limiti di razionalità e coerenza [...]»; che l'art. 53 Cost. è espressione particolare del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Se, ha precisato la Corte, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, [essa esige comunque] un indefettibile raccordo con la capacità contributiva [...]. Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un “giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria”».

Con la sentenza n. 8 la Corte ha ribadito che il principio di progressività contenuto nell'art. 53 Cost. «deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo».

Con le sentenze n. 154 e n. 219 la Corte ha precisato che elementi indefettibili della fattispecie tributaria, sono tre: una disciplina legale diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; una decurtazione che non comporti una modifica di un rapporto sinallagmatico; una destinazione delle risorse derivanti, connesse ad un presupposto economicamente rilevante, a «sovvenire» le pubbliche spese.

In materia di cosiddetta IVA comunitaria, la cui disciplina è fortemente armonizzata a livello comunitario, in quanto trattasi di «risorsa propria» dell'Unione europea, con la sentenza n. 225 la Corte ha, poi, focalizzato il principio di intangibilità di tale imposta nelle transazioni fiscali oggetto della proposta di concordato preventivo nell'ambito della procedura fallimentare. Ciò per la necessità di non contravvenire alla «normativa comunitaria che vieta allo Stato membro di disporre una rinuncia generale, indiscriminata e preventiva al diritto di procedere ad accertamento e verifica».

In tema di tributi, infine, si ricorda la recentissima sentenza n. 10 del 2015 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, della norma istitutiva della cosiddetta “Robin Tax”.

Tale tributo – consistente in una addizionale dell’IRES (Imposta sul reddito delle società) posta a carico delle imprese operanti nel settore degli idrocarburi con volume di affari annuo superiore a venticinque milioni di euro – è stato ritenuto irragionevole per tre ragioni: l’applicabilità della maggiorazione all’intero reddito di impresa, anziché ai soli “sovra-profitti”; l’assenza di una delimitazione temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l’applicazione; l’impossibilità di garantire che gli oneri derivanti dall’incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo.

La decisione riveste una importanza particolare anche per la tecnica decisoria seguita, volta al contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale, secondo una prassi conosciuta da altre Corti costituzionali europee, quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese.

La Corte, premesso che il ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti si riflette anche sulla scelta della tecnica decisoria, ha tenuto conto del fatto che le restituzioni dei versamenti tributari avrebbero determinato uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva.

La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica è risultata, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco e impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determinasse, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa.

10.– Di particolare rilievo è stato l’intervento della Corte in tema di rapporti tra sindacato di costituzionalità delle leggi delle Regioni ordinarie e quello della Regione siciliana, primo caso di autorimessione di una questione di legittimità costituzionale in un giudizio in via principale.

Sul sistema di controllo preventivo delle delibere legislative siciliane, l’ordinanza n. 114 e la sentenza n. 255 hanno definitivamente consacrato il carattere successivo del sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane.

Questa Corte, operando un *revirement* rispetto al contrario orientamento espresso nella sentenza n. 314 del 2003, ha ritenuto la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana in contrasto con la clausola di maggior favore posta dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che, sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, prescrive l’applicazione alle autonomie speciali delle disposizioni della detta legge costituzionale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite.

In particolare, la Corte ha affermato che l'art. 127 Cost., nel disegnare un controllo successivo della Corte costituzionale, risponde ad una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale rispetto al procedimento di controllo strutturalmente preventivo delineato dallo statuto siciliano.

11.– Concludo: dai casi dianzi richiamati possono evincersi le principali linee di tendenza alle quali la giurisprudenza di questa Corte si è ispirata.

Da un lato è stato ribadito il principio secondo cui essa effettua un ponderato bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, in quanto «la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013).

Dall'altro si è cercato di garantire l'effettività della tutela dei diritti, e specialmente dei diritti inviolabili, nella consapevolezza che essi si collocano tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo.