



Corte Costituzionale

*Intervento della Presidente Silvana Sciarra
all'Inaugurazione dell'Anno Accademico 2022-23*

*Università degli Studi di Firenze, 16 febbraio 2023
(Palazzo Vecchio - Salone dei Cinquecento)*

LA CORTE COSTITUZIONALE E LE CORTI EUROPEE: UN ESERCIZIO DI COSTANTE CONFRONTO

Magnifica Rettrice, S.Em. Arcivescovo di Firenze, Ministro dell'Università e della Ricerca, Presidente della Regione, Sindaco di Firenze, Prefetto di Firenze, Autorità civili, militari e religiose.

Ci sono molti motivi che rendono particolarmente emozionante per me questo evento:

essere presente in una prestigiosa cerimonia nell'Università che tanti anni fa, chiamandomi da altri lidi accademici, mi ha accolta come professore;

essere accolta in questa occasione da una donna la Professoressa Alessandra Petrucci che in qualità di Rettrice guida con competenza e gentilezza questo Ateneo.

A lei esprimo fin da ora la mia ammirazione e i miei auguri;

essere qui ora come Presidente della Corte costituzionale e dunque portatrice di un messaggio corale, quello dell'intero Collegio dei giudici, cui devo molta parte dell'ispirazione che oggi tenterò di trasmettere alla comunità accademica fiorentina qui riunita.

Le opinioni e le interpretazioni che offrirò sono comunque personali e non coinvolgono in alcun modo la Corte costituzionale.

Alla mia emozione si aggiunge un tono di tristezza per Colleghi e Amici che oggi non sono qui con noi; fra tutti voglio ricordare Riccardo Del Punta, con cui ho condiviso l'insegnamento di diritto del lavoro per molti anni e che ricordo con commozione.

Innanzitutto mi preme condividere con tutti Voi – e soprattutto con gli studenti che affrontano con dedizione gli studi universitari – l'entusiasmo per il lavoro che sono stata chiamata a svolgere come Presidente.

La passione è una potente leva della vita e va coltivata in tutti i campi. Lo dico soprattutto alle giovani donne, che non devono arrestarsi di fronte alle difficoltà, ma essere tenaci e decise nel guardare avanti. Nel mondo abbiamo esempi di donne coraggiose, cui dobbiamo guardare.

Il mio entusiasmo si innesta su quella che Enzo Cheli, professore in questo Ateneo e vice-presidente emerito della Corte costituzionale, definisce la “forza” della Costituzione, forza che contrappone alla nozione, pure evocativa, di bellezza: una Costituzione forte – non solo bella – che si apprezza nel suo rendimento storico, nel suo essere radicata nel tessuto sociale, “nonostante la fragilità del tessuto politico che ha avuto il compito di regolare”.¹

La Corte costituzionale costruisce la sua autorevolezza piantando radici su un terreno forte, quello della democrazia. Le radici costituzionali sono profonde, perché si nutrono della storia del nostro Paese, una storia di apertura al mondo dopo l'isolamento dovuto a un regime autoritario e dopo gli orrori della guerra.

La forza della Costituzione di cui oggi voglio parlare è quella che spinge la Corte costituzionale verso un confronto costante con le Corti europee. Mi soffermerò sulla Corte europea dei diritti dell'uomo e sulla Corte di giustizia dell'Unione europea, a conferma di una trasversalità di diritti che nell'intrecciarsi si rafforzano e si estendono,

¹ E. Cheli, *Il rendimento storico della costituzione italiana*, Diritto pubblico 1/2021, p. 187

proprio perché le Corti, nel loro costante confronto, sono capaci di rivolgersi a una platea di destinatari sempre più ampia.

Parto da due premesse.

La prima mi serve ad affermare che l'**identità nazionale**, un bene così centrale nelle argomentazioni delle Corti costituzionali, **si rafforza oggi non contro l'Europa, ma per il tramite dell'Europa**. Questo vale per l'Unione europea e per il più vasto consesso di Paesi membri del Consiglio d'Europa.

La seconda premessa riguarda la **sovranità**, anch'essa elemento identitario, costretto a misurarsi con le sfide lanciate dalle istituzioni europee e internazionali. **La sovranità può essere difesa – se non addirittura rafforzata – anche oltre lo Stato**, come sapientemente illustrato in un libro di Enzo Cannizzaro, un giurista che pure ha insegnato nell'Ateneo fiorentino.²

Una sovranità “relativizzata” per il conferimento di poteri a istituzioni internazionali sta a significare cessione parziale di competenze, senza rinunciare a un governo collettivo delle istituzioni medesime.

Identità e sovranità restano dunque nel pieno controllo degli Stati, ma divengono nel contempo le valvole di nuovi ingranaggi ultra-statali. Il tema di fondo è sintonizzare i meccanismi delle valvole, farle funzionare in modo sempre più sincronico e integrato.

Serve, per questi fini, una solida trama democratica su cui costruire fiducia reciproca e comuni responsabilità. I principi democratici tengono insieme gli Stati, li vincolano a obiettivi comuni.

Per confermare le premesse che ho enunciato, parto dal ruolo che dobbiamo assegnare alla Costituzione, in una sempre più convinta propensione a valorizzare il confronto con le Corti europee.

² E. Cannizzaro, *La sovranità oltre lo Stato*, il Mulino 2020

Nell'aprire il nostro ordinamento alle influenze del diritto europeo e convenzionale – con questo termine intendo fare riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – l'occhio vigile della Corte costituzionale osserva le modalità di ingresso di nuovi e diversi standard di tutela, ne vaglia le compatibilità con i diritti costituzionalmente garantiti.

Con riferimento all'Unione europea, le Corti costituzionali svolgono oggi più che mai un ruolo cruciale nella difesa dei valori comuni di cui parla l'art. 2 TUE, in stretto collegamento con l'art. 4 (2) TUE.

Fra i valori comuni – è bene ricordarlo – si colloca lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. L'art. 4 (2) prevede il rispetto delle identità nazionali, “nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale”. Ecco dunque che le Costituzioni sono parte integrante dell'identità nazionale. Si può anzi dire che marcano i confini di quella identità sia nel difenderla, sia nell'ampliarne i contenuti, in sintonia con l'evolvere dei rapporti internazionali.

In tempi recenti, a seguito di controverse vicende che hanno investito alcuni Paesi, è divenuto frequente il riferimento all'indipendenza dei giudici quale valore comune dell'Unione, da interpretare sistematicamente in combinazione con il principio del primato del diritto europeo, dunque quale presupposto per raggiungere obiettivi condivisi.³

In numerose decisioni recenti la CGUE ha fornito una lettura congiunta dell'art. 2 e dell'art. 19 TUE, per sostenere che quest'ultimo “concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 TUE” e lo collega in via sistematica all'art. 47 della Carta.

Il riferimento all'art. 267 TFUE, che prevede l'invio a Lussemburgo di questioni pregiudiziali, conferma che gli organi giurisdizionali nazionali convergono con la

³ K. Lenaerts, *On judicial independence and the quest for national, supranational and transnational justice*, in G. Selnik et al. (a cura di), *The art of judicial reasoning*, Springer 2019, p. 173, il quale sostiene che l'indipendenza è un “prerequisito” per le Corti che intendono avviare un dialogo con la CGUE e con le altre Corti degli Stati membri.

CGUE nel garantire un diffuso controllo all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. ⁴

In un caso recente la CGUE contrasta la decisione della Corte costituzionale rumena che, invocando l'identità nazionale, rivendica solo a sé l'interpretazione di una disposizione relativa all'istituzione di una sezione specializzata del PM. ⁵

Nel richiamare, anche questa volta, gli artt. 2 e 19 TUE, seguendo un fortunato abbinamento, la CGUE sostiene che essi **non impongono un “modello costituzionale preciso”**, poiché essi vanno sistematicamente interpretati in assonanza con l'art. 4 (2) TUE, che rispetta le identità nazionali e soprattutto l'indipendenza dei giudici.

Tuttavia, disposizioni nazionali «**quand'anche di rango costituzionale**»⁶ non possono pregiudicare il primato del diritto dell'Unione, la sua unità ed efficacia, nel rispetto del principio di eguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati.

L'esito di eventuali eccezioni di incostituzionalità potrebbe essere quello di dissuadere i giudici nazionali dai loro precisi doveri di giudici europei.⁷

Il rispetto del principio del primato del diritto europeo, posto al cuore delle argomentazioni della CGUE, ci fa comprendere con chiarezza che i giudici ordinari non sono «competenti a esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una normativa nazionale che la Corte costituzionale di tale Stato membro ha dichiarato conforme a una disposizione costituzionale nazionale, che impone il rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione».⁸

⁴ C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, par. 32 e 35, decisione questa che ha aperto la strada a un'ampia e variegata giurisprudenza sul tema

⁵ C-430/21 *RS*

⁶ Par. 51 e par. 65

⁷ Nelle cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, *Euro Box Promotion*, del 21 dicembre 2021 la CGUE aveva indicato il contrasto con il diritto europeo delle decisioni della Corte costituzionale rumena, se nell'attuazione delle stesse si fosse dato luogo, in collegamento con le disposizioni nazionali, a un rischio sistemico di non punibilità. Il primato del diritto europeo implica che i giudici nazionali devono disapplicare una decisione di una Corte costituzionale che si pone in contrasto con il diritto dell'Unione, senza correre il rischio di sanzioni in sede disciplinare.

⁸ Par 78. Si veda anche C-686/18 *OC et al.*, par 30-33, in cui la CGUE si pronuncia su una domanda di rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, dopo che si era già pronunciata la Corte costituzionale.

In sostanza, il groviglio delle responsabilità si scioglie a favore del primato del diritto europeo e può comportare per i giudici nazionali la non applicazione di una decisione di una Corte costituzionale che si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione. Nel seguire questo percorso i giudici nazionali non devono essere esposti al rischio di sanzioni in sede disciplinare. Sono, a tutti gli effetti, giudici europei e non per questo cessano di essere giudici nazionali rispettosi del precetto costituzionale.

Identità divisa? No, piuttosto **identità condivisa**, proprio perché inserita nell'ingranaggio dell'integrazione fra fonti, prima descritto, ingranaggio che funziona se vi è la collaborazione attiva delle Corti costituzionali nel massimizzare le tutele, integrando parametri nazionali ed europei.

A fronte delle forti tensioni che investono l'intero sistema delle corti europee, le corti costituzionali – come quella italiana – attive all'interno di ordinamenti democratici rispettosi dello stato di diritto, devono contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea fornendo **esempi di razionalità ed equilibrio nell'argomentazione**, senza cedere a una deferenza acritica nei confronti della CGUE e tuttavia avendo ben chiaro che **l'obiettivo comune prioritario consiste nella permanente adesione ai valori fondanti dell'Unione**.

Ho sostenuto in sede accademica che una “conversazione collaborativa” fra Corti costituzionali e CGUE si svolge adottando “**parole comuni**”, dunque evitando di porre un'enfasi su chi pronuncia la prima o l'ultima parola.⁹ L'indipendenza, quale valore comune, è una pre-condizione per l'avvio di una tale conversazione.

Se guardiamo alla forza della lingua parlata dalle Corti costituzionali, quando sono in gioco valori identitari, ci accorgiamo che essa diviene espressione diretta del rapporto più o meno collaborativo che si intende stringere con la CGUE. La lingua parlata dalle Corti nazionali non compromette dunque l'unitarietà della lingua europea,

⁹ S. Sciarra, *First and last word: can constitutional courts and the Court of Justice of the EU speak common words?*, Eurojus 2022 <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/here-3.pdf> favore

che tiene insieme – quasi fosse essa stessa una lingua madre – le Corti europee intese quale comunità di giudici.

Lasciatemi sottolineare l'espressione "lingua madre" che indica metaforicamente la trasmissione di una identità biologica o comunque familiare. In un contesto istituzionale, come quello descritto, gli equilibri sono più complessi, proprio perché le Costituzioni nazionali non perdono una propria connotazione negli ordinamenti nazionali.

Sono "leggi più alte" poiché si prestano a circoscrivere una riserva di competenza a favore delle Corti costituzionali. Non può costituirsi, dunque, "in favore del diritto dell'Unione, una riserva astratta di materia, la quale presupporrebbe l'assoluta, incondizionata e irreversibile rinuncia da parte dello Stato italiano all'esercizio, in quella materia, della propria potestà legislativa e implicherebbe perciò, inammissibilmente, il carattere parziale della sovranità della Costituzione".¹⁰

La lingua europea può essere, con un margine metaforico più circoscritto, una lingua veicolare, che trasmette significati sempre più ravvicinati, quanto più si armonizzano gli atti linguistici.

La Corte costituzionale italiana è fluente nel parlare quella lingua e lo ha confermato anche recentemente nell'invio a Lussemburgo di questioni pregiudiziali, dimostrando di voler spianare un terreno apparso, anni addietro, accidentato.

Volgiamo ora lo sguardo verso la Corte di Strasburgo, per verificare come quel confronto si è evoluto nel tempo. Antonio Cassese, illustre professore del Cesare Alfieri ha detto in più occasioni che i diritti umani come le grandi religioni del passato, hanno bisogno di tempi lunghi e si conquistano giorno per giorno.¹¹

¹⁰ G. Scaccia, *Sindacato accentrato di costituzionalità vs diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Forum di Quaderni costituzionali, 3, 2021, p. 241

¹¹ Si veda, ad esempio, A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza 2005

La Corte costituzionale italiana ha emesso nel 2007 le cosiddette “sentenze gemelle” per vagliare, tra l’altro, il ruolo della CEDU come “parametro interposto” nel giudizio costituzionale. La Corte ha sottolineato la «natura speciale» della Convenzione, a differenza di altri trattati internazionali, che ha dato vita a un «sistema di protezione uniforme dei diritti fondamentali»¹².

Inoltre, la Corte ha sottolineato che gli obblighi assunti dall’Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU implicano il riconoscimento alla Corte di Strasburgo di una «funzione interpretativa eminente», che contribuisce a precisare gli obblighi internazionali assunti dagli Stati contraenti nella specifica materia¹³.

Cosa è cambiato dopo quelle storiche sentenze e quanto è stata accantonata nei fatti l’espressione, connotata da una forte impronta gerarchica, che descriveva la Convenzione come fonte sub-costituzionale?

La «peculiare rilevanza» di cui parla la sentenza n. 349 del 2007 – che porta la firma di Giuseppe Tesauro come estensore – è sintomo di lungimiranza, così come lo è l’intento di garantire attraverso l’interpretazione la «coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare».

Sia pure con alcune oscillazioni, che sono da ricondurre alle peculiarità di specifici casi, la Corte costituzionale ha mostrato attenzione non solo nel citare le disposizioni della Convenzione quali parametri interposti, ma anche nel selezionare la giurisprudenza della Corte EDU a sostegno delle proprie argomentazioni.

Così ha fatto, tra l’altro, in materia di giusto processo e di parità delle parti, per evitare l’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia.¹⁴

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 349/2007, *Considerato in diritto*, punto 6.2.

¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 348/2007, *Considerato in diritto*, punto 4.6.

¹⁴ Di recente sentenza n. 210 del 2021 che, citando ampia giurisprudenza della CtEDU, sottolinea “l’obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in situazione di netto svantaggio”

Lo ha fatto anche, con forte attenzione alla delicatezza di temi etici, nelle decisioni sulla morte assistita,¹⁵ e poi nelle sentenze che riguardano la tutela dei nati da coppie dello stesso sesso.¹⁶ Il diritto di far venire meno la propria vita, nel primo caso, rientra, entro certi limiti, nella tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e l'intervento dell'autorità pubblica deve essere proporzionato al raggiungimento dello scopo. Nel ragionamento della Corte costituzionale le decisioni della Corte EDU svolgono una funzione chiarificatrice dei limiti che si incontrano sulla strada del bilanciamento. La consapevolezza del rispetto dei diritti umani rende più dialettico e più ricco il giudizio di costituzionalità.

Nel secondo caso, il diritto dei figli ad avere una relazione affettiva con entrambi i genitori, indipendentemente dall'essere questi dello stesso sesso, si incentra sulla tutela dell'identità dei nati, che si sostanzia nella tutela della loro vita privata (anche questa volta è evocato l'art. 8 CEDU). L'interesse superiore dei figli – secondo una terminologia mutuata dal linguaggio della Corte EDU – deve prevalere e i legislatori nazionali, talvolta indirizzati dalle Corti costituzionali, devono trovare misure adeguate, tali da riempire possibili vuoti di tutela.

La circolazione degli standard, come si può notare dagli esempi citati, appare idonea ad “avvicinare” le Corti tra loro e a favorire una interpretazione evolutiva. Torna il richiamo metaforico alle valvole che sincronicamente funzionano per garantire l'operatività degli ingranaggi.

Mi avvio a concludere, non senza precisare che il riferimento a valvole e ingranaggi non deve lasciare spazio all'immagine di giudici compressi dentro argomentazioni meccaniche. Così non è.

¹⁵ Con l'ordinanza n. 207 del 2018 la Corte costituzionale ha rinviato ad altra data l'udienza per consentire al Parlamento di esprimersi esercitando la sua discrezionalità. A seguito del silenzio del legislatore, la Corte costituzionale ha poi deciso nel senso di una parziale incostituzionalità della disposizione censurata, con la sentenza n. 242 del 2019

¹⁶ Nelle sentenze n. 32 e n. 33 del 2021

Il riferimento è piuttosto a corpi collegiali vivi e pulsanti, in cui vibrano personalità e inclinazioni diverse, per confluire in giudizi condivisi.

In particolare, nel presentare la Corte costituzionale italiana quale Corte dialogante e virtuosa, aperta al confronto costante con le due Corti europee, non intendo apparire autoreferenziale. Prevale piuttosto in me un senso di orgoglio e di profonda gratitudine per l'alto grado di consapevolezza che ispira il Collegio dei giudici costituzionali su questi temi.

Il senso di orgoglio si rafforza per aver potuto cogliere, nel corso del mio mandato e di recente in qualità di Presidente, il rispetto di cui la Corte gode in ambienti internazionali. Numerosi gli incontri bilaterali con Corti di altri Paesi; frequenti le richieste di ampliare il numero di tali interlocutori; serrati gli inviti a intervenire e a prendere la parola in occasioni solenni.

Queste non sono occasioni celebrative. Sono piuttosto prove costanti di confronto e di apprendimento reciproco, che accrescono l'autorevolezza della Corte costituzionale italiana al di fuori dai confini nazionali.

Apprendere per decidere, ampliare la cognizione del mondo che ci circonda, per apprezzare e difendere il valore della democrazia.

Questo è l'augurio che rivolgo a tutti noi oggi nell'inaugurare l'anno accademico e che – sono certa – sarà condiviso dal corteo accademico che ha prestigiosamente aperto la cerimonia odierna.

Ringrazio quanti hanno parlato prima di me e mi unisco a loro nell'auspicio di un fruttuoso e sereno anno accademico.