



Corte Costituzionale

Riunione straordinaria del 12 aprile 2013

Relazione del Presidente prof. Franco Gallo

Roma - Palazzo della Consulta

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

Quest'anno la Corte ha ritenuto di convocare una riunione straordinaria alla Vostra presenza, al fine non solo di illustrare l'attività giurisdizionale svolta nel 2012, ma anche di rappresentare alcuni importanti problemi istituzionali e ordinamentali. Problemi che essa ha potuto cogliere nello svolgimento delle sue funzioni e che potrebbero essere in gran parte avviati a soluzione attraverso un piú intenso dialogo ed una piú stretta collaborazione tra i poteri dello Stato e tra le istituzioni nazionali e quelle sovranazionali.

1.– Può aiutare a tal fine la conoscenza di alcuni significativi dati statistici sul numero, sui tempi e sui tipi delle decisioni emesse.

Nell'anno passato la Corte ha pronunciato 183 sentenze e 133 ordinanze, per un totale di 316 pronunce. I giudizi definiti sono stati 428 e le questioni pervenute 537, con conseguente incremento dei giudizi pendenti, dai 374 dell'anno precedente ai 483 del 2012. Nonostante l'aumento del carico di lavoro, essa ha continuato a decidere in tempi molto rapidi: fra il momento in cui la questione di costituzionalità perviene alla Corte e la sua definizione intercorrono, infatti, mediamente poco più di 10 mesi. Tale lasso di tempo si riduce quando tra le parti dei giudizi principali vi siano detenuti oppure per questioni di particolare rilievo politico e sociale, come è stato il caso dell'ILVA di Taranto, discusso martedì scorso a soli tre mesi dall'incardinamento della questione.

Il dato su cui vorrei richiamare la vostra attenzione è quello relativo al crescente numero dei ricorsi aventi ad oggetto il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il 47,4% delle decisioni è stato reso in tali giudizi, a fronte del 44,6% reso in giudizi promossi da autorità giurisdizionali in via incidentale e dell'1,9% reso in conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni. Il fatto che le pronunce risolutive di contrasti fra Stato e Regioni su atti legislativi siano relativamente più numerose di quelle risolutive di questioni sollevate in via incidentale è la risultante della tendenza, da un lato, alla crescita della conflittualità fra potere centrale e autonomie territoriali e, dall'altro, alla riduzione del numero delle ordinanze di rimessione dei giudici comuni. Nell'ultimo decennio, i ricorsi statali e regionali sono, infatti, pressoché raddoppiati, passando dai 98 del 2003 ai 197 del 2012, mentre le ordinanze di rimessione si sono ridotte di circa il 75%, passando dalle 1196 del 2003 alle 310 del 2012.

È evidente che l'aumentata conflittualità fra Stato e Regioni è in gran parte imputabile alle difficoltà interpretative del nuovo titolo V della Costituzione, entrato in vigore nel 2001. Questa elevata conflittualità incide profondamente sulla speditezza dell'azione amministrativa e sull'ordinato svolgersi dei rapporti commerciali. Deve, perciò, formularsi l'auspicio che si potenzino gli strumenti di raccordo e di composizione preventiva dei conflitti fra Stato e Regioni. Ricordo che, quando nel 2007 si è fatto un uso più intenso di questi strumenti, il numero dei ricorsi in via principale si è ridotto di oltre il 50% (dai 111 del 2006 ai 52 del 2007).

Quanto poi alla diminuzione delle questioni incidentali, essa dipende da una molteplicità di fattori ben noti, in gran parte positivi, fra i quali assumono particolare rilievo l'applicazione diretta della normativa dell'Unione europea e, soprattutto, il più largo ricorso all'interpretazione conforme alla Costituzione e alle norme europee sui diritti fondamentali. Segno, questo, di una sempre più acuta sensibilità costituzionale dei giudici comuni e di una piena consapevolezza della necessità di edificare un sistema integrato europeo di protezione delle libertà.

Sempre nell'ambito del giudizio incidentale, l'aspetto negativo è invece dato dal fatto che continua ad essere molto elevata la percentuale delle pronunce di inammissibilità, pari al 53% del totale. Il che evidenzia una certa difficoltà dei giudici rimettenti a formulare in termini tecnicamente corretti le questioni da sottoporre alla Corte.

2.— Venendo ora ai contenuti delle decisioni del 2012, mi soffermerò solo su quelli che attengono a temi particolarmente rilevanti per l'ordinamento e che erano già emersi negli anni precedenti. Mi riferisco agli effetti della crisi economico-finanziaria sul sistema normativo; al confronto fra Corte costituzionale, Corte di giustizia

dell'Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo; al non sempre puntuale adeguamento del legislatore alle decisioni della Corte.

2.1.– Quanto agli effetti della crisi economico-finanziaria, l'esigenza di rispetto degli equilibri di bilancio derivante dai vincoli posti in sede europea ha determinato, come è noto, un intervento più incisivo dello Stato sulle politiche di spesa e di entrata degli enti territoriali.

Ciò ha prodotto almeno tre importanti conseguenze:

– in primo luogo, un più frequente ricorso alle norme statali di coordinamento finanziario dirette a meglio definire gli ambiti di autonomia delle Regioni e degli enti locali;

– in secondo luogo, un significativo aumento delle impugnazioni statali di leggi regionali per violazione dell'art. 81 Cost. e, in particolare, della regola che impone la copertura delle leggi di spesa;

– in terzo luogo, un consistente impiego della decretazione d'urgenza proprio in materia di finanza pubblica.

Mi intratterrò brevemente su ciascuno di questi punti.

2.1.1.– Venendo al primo punto, le misure di contenimento della spesa e di consolidamento finanziario che il legislatore statale ha adottato nell'ultimo biennio hanno dato origine ad un rilevante contenzioso sia da parte dello Stato, che lamentava il mancato adeguamento delle Regioni alle prescrizioni statali, sia da parte delle Regioni, che deducevano la violazione della propria autonomia legislativa, amministrativa e contabile.

Nell'esaminare le numerose questioni prospettate al riguardo, la Corte, pur riconoscendo l'indubbia gravità della crisi finanziaria, ha negato che questa possa

integrare una sorta di “stato di eccezione”, tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali di riparto delle competenze fra Stato e Regioni (sentenze n. 40, n. 136, n. 148, n. 151 e n. 294 del 2012). Ha, perciò, sottolineato che, per affrontare la crisi, il legislatore statale può utilizzare solo gli strumenti e i rimedi previsti dalla Costituzione; e, tra questi, ha attribuito particolare rilevanza ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riservati alla legislazione statale dall’art. 117, terzo comma, Cost. Si noti che a questo dovere di concorrere al risanamento della finanza pubblica non possono sottrarsi le Regioni a statuto speciale, adducendo la loro differenziata autonomia. Infatti, la Corte ha ribadito che, anche per tali enti, i vincoli finanziari imposti dalla legislazione statale di coordinamento della spesa trovano espressa copertura costituzionale nei valori di unità e indivisibilità della Repubblica, oltre che negli obblighi derivanti dall’appartenenza all’ordinamento dell’Unione europea.

2.1.2.– Per quanto riguarda, poi, l’aumento delle impugnazioni di leggi regionali per violazione dell’art. 81 Cost., deve rilevarsi che queste sono passate dalle 17 del 2010 alle 24 del 2011 e alle 34 dell’anno appena trascorso. E nei primi tre mesi di quest’anno siamo già a quota 10.

A questo aumento ha corrisposto una progressiva specificazione, da parte della Corte, della portata dell’obbligo di copertura delle leggi di spesa. Essa ha ribadito, in particolare, che la copertura «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri». In questa prospettiva, la Corte ha precisato che sussiste un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali (sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010, n. 213 del 2008) e che l’indicazione della copertura è richiesta anche quando alle

nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n. 272 del 2011, n. 115 del 2012 e n. 192 del 2012).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel senso di un più rigoroso onere dimostrativo della copertura della spesa è particolarmente significativa perché si pone in armonia con l'intensificarsi del vincolo del pareggio di bilancio, già operante a livello europeo e formalmente recepito nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 Cost., sia pure con effetto dall'esercizio finanziario 2014.

2.1.3.– Un'altra conseguenza della crisi finanziaria e dell'urgente necessità di mettere ordine nei conti pubblici è stata, come ho detto, l'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza. Nel passato triennio i decreti-legge – adottati per lo più in materia finanziaria – hanno raggiunto quasi il 40% (il 38,46%) rispetto al totale della produzione normativa parlamentare (più specificamente, nel 2010 sono stati adottati 22 decreti-legge ed approvate 53 leggi, escluse quelle di conversione; nel 2011, 16 decreti-legge e 57 leggi; nel 2012, 32 decreti-legge e 72 leggi).

Il frequente ricorso al decreto-legge dipende dalla configurazione che la forma di governo è venuta in concreto assumendo in conseguenza di convenzioni tra soggetti politici sostanzialmente estranee all'area di intervento della giustizia costituzionale. La Corte, prendendone atto, si è perciò limitata a richiamare Governo e Parlamento al rigoroso rispetto delle prescrizioni costituzionali sulla formazione degli atti normativi.

In tale contesto, negli anni 2007 e 2008 essa ha affermato che la carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. non può essere sanata dalla legge di conversione e nel 2012, con la sentenza n. 22, ha precisato che, in sede di conversione, non possono essere introdotti contenuti normativi del tutto eterogenei rispetto a quelli originari. Tale eterogeneità evidenzia, infatti, un «uso

improprio» del potere di conversione del decreto, rompendo quel legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione che è richiesto dall'art. 77 Cost.

3.– Veniamo ora al tema dei rapporti con le Corti europee di Lussemburgo e Strasburgo. Al riguardo va evidenziato che la Corte italiana ha evitato di attestarsi su posizioni rigidamente nazionalistiche. Ha anzi favorito – ad esempio, attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione – l'integrazione dell'ordinamento interno con i livelli sovranazionali di protezione dei diritti.

In numerose ipotesi la Corte italiana ha accolto le interpretazioni fornite dalla Corte di Strasburgo che assicuravano un livello di tutela dei diritti più ampio di quello garantito dalle norme nazionali. Ciò è avvenuto, ad esempio, con le sentenze in materia di risarcimento del danno derivante da appropriazione acquisitiva della pubblica amministrazione, meglio nota come “accessione invertita” (sentenza n. 349 del 2007); di confisca per equivalente del profitto in materia tributaria (ordinanze n. 97 e n. 301 del 2009); di computo del giusto indennizzo espropriativo (sentenza n. 338 del 2011). Di particolare rilievo è la sentenza sulla revisione del processo penale per l'ipotesi in cui la sentenza di condanna sia stata resa in un giudizio che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia considerato non equo per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (sentenza n. 113 del 2011).

In queste pronunce la Corte ha fatto applicazione del principio secondo cui le norme della Convenzione possono integrare l'ordinamento costituzionale alla duplice condizione che non contrastino con la Costituzione (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007) e che da esse derivi un *plus* di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali (sentenza n. 317 del 2009).

Nell'anno 2012 la Corte ha, per la prima volta, utilizzato tale principio per opporre il limite della Costituzione nazionale all'ingresso del diritto convenzionale nell'ordinamento italiano, ribadendo così il suo ruolo di garante ultima delle libertà fondamentali consacrate dalla Carta costituzionale. Ciò è avvenuto con la sentenza n. 264, relativa alla disciplina dei contributi previdenziali versati in Svizzera da lavoratori italiani. Al riguardo, la Corte di Strasburgo aveva ritenuto che contrastasse con la CEDU una legge italiana che modificava retroattivamente i trattamenti pensionistici di quei lavoratori. La Corte costituzionale non si è allineata a tale pronuncia, considerando pienamente giustificata la disciplina retroattiva alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà, non valutati dalla Corte di Strasburgo in sede di bilanciamento. La Corte italiana ha quindi ribattuto che, nel caso di specie, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte EDU, non poteva integrare l'ordinamento interno. Questa diversità nell'operare i bilanciamenti tra diritti non deve sorprendere. Mentre, infatti, la Corte EDU pronuncia con effetti limitati al caso concreto e con approccio puntiforme, la Corte costituzionale, invece, deve apprestare una tutela dei diritti «sistemica e non frazionata», inquadrandoli nella cornice pluralistica della Costituzione.

4.– Il dialogo che la Corte ha ormai stabilmente instaurato con i giudici europei si presenta a volte più difficile proprio con il soggetto che della Corte dovrebbe essere il naturale interlocutore, e cioè il legislatore.

Questa difficoltà emerge, in particolare, nei casi in cui essa solleciti il legislatore a modificare una normativa che ritiene in contrasto con la Costituzione. Tali solleciti non possono essere sottovalutati. Essi costituiscono, infatti, l'unico strumento a disposizione della Corte per indurre gli organi legislativi ad eliminare situazioni di

illegittimità costituzionale che, pur da essa riscontrate, non portano ad una formale pronuncia di incostituzionalità. Si pensi all'ipotesi in cui l'eliminazione del contrasto con la Costituzione esiga la riforma di interi settori dell'ordinamento o possa realizzarsi in una pluralità di modi consentiti dalla Carta costituzionale, la scelta dei quali è riservata alla discrezionalità del legislatore. Non è inopportuno ribadire che queste esortazioni non equivalgono al mero auspicio ad un mutamento legislativo, ma costituiscono l'affermazione – resa nell'esercizio tipico delle funzioni della Corte – che, in base alla Costituzione, il legislatore è tenuto ad intervenire in materia.

È accaduto spesso che il Parlamento non abbia dato séguito a questi inviti. Il che ha costretto talvolta la Corte a dichiarare, quando è stato possibile, l'illegittimità costituzionale delle norme non emendate: come è avvenuto, ad esempio, con la ricordata sentenza n. 113 del 2011, che ha pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non contemplava la revisione di quelle sentenze penali che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, erano state emesse in violazione del principio dell'equo processo.

Un altro esempio di “invito” rimasto sinora inascoltato è quello contenuto nella sentenza n. 138 del 2010. In tale pronuncia la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale delle norme che limitano l'applicazione dell'istituto matrimoniale alle unioni tra uomo e donna, ma nel contempo ha affermato che due persone dello stesso sesso hanno comunque il «diritto fondamentale» di ottenere il riconoscimento giuridico, con i connessi diritti e doveri, della loro stabile unione. Ha perciò affidato al Parlamento la regolamentazione della materia nei modi e nei limiti piú opportuni.

Va anche ricordata l'esortazione, anch'essa rimasta priva di séguito, a modificare la legislazione che prevede l'attribuzione al figlio del solo cognome paterno.

La Corte ha sottolineato che l'attuale disciplina costituisce il «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia» ed ha invitato ad introdurre una normativa che abbia una maggiore considerazione del principio costituzionale di uguaglianza fra uomo e donna (sentenza n. 61 del 2006).

È appena il caso di menzionare, poi, l'altra raccomandazione – tanto spesso richiamata nelle più diverse sedi politiche – a modificare la vigente legge elettorale. Già con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008 e, più di recente, con la n. 13 dello scorso anno, la Corte ha invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 «con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza [...] senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi».

Infine, sempre in tema di non adeguamento del legislatore a principi evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale, va richiamata la sentenza n. 199, anch'essa dello scorso anno, che per la prima volta ha fatto applicazione del principio – già in precedenza enunciato dalla Corte nelle sentenze n. 9 del 1997; n. 468 del 1990; n. 33 e n. 32 del 1993 – secondo cui è vietato al legislatore ripristinare la normativa abrogata dalla volontà popolare, salvo che il ripristino non sia giustificato da mutamenti del quadro politico o delle circostanze di fatto. Tale sentenza, rilevando nella specie l'inesistenza di detti mutamenti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme in materia di servizi pubblici locali riproduttive di quelle abrogate in via referendaria solo 23 giorni prima.

Anche il legislatore regionale non sempre si è uniformato alle pronunce costituzionali. È anzi accaduto – da ultimo nel caso deciso con la sentenza n. 245 dello scorso anno – che, a fronte di un giudicato costituzionale, una Regione abbia addirittura

reiterato il contenuto di discipline dichiarate costituzionalmente illegittime. È auspicabile che casi gravi come quest'ultimo restino isolati.

5.– Mi avvio a chiudere questa rassegna giurisprudenziale richiamando la Vostra attenzione sulla sempre più marcata tendenza a trasferire in sede giurisdizionale decisioni politiche complesse e difficili bilanciamenti di interessi.

Questo fenomeno – comune a molte democrazie occidentali – investe la funzione giurisdizionale e, in particolare, il ruolo delle Corti costituzionali nelle società frammentate e pluralistiche. Del resto, in presenza di Costituzioni, come la nostra, che non si limitano a segnare i confini legali del potere, ma conformano gli ambiti più diversi della vita associata, è quasi inevitabile che i conflitti ideali, economici e sociali tendano a porsi anche come conflitti costituzionali.

L'effetto è che le Corti costituzionali sono investite sempre più spesso del compito di ricomporre in sede giurisdizionale interessi non sufficientemente aggregati e sintetizzati nelle sedi proprie della decisione politica. Si pensi – solo per richiamare noti esempi tratti dalla recente esperienza di altri paesi – all'importante pronuncia della Corte Suprema federale degli Stati Uniti d'America sulla riforma sanitaria promossa dal Presidente Obama e alle tre sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco relative al finanziamento del debito greco, al “Meccanismo europeo di stabilità” e al cosiddetto *Fiscal Compact*.

Tutto ciò, pur appartenendo alla fisiologia del giudizio di costituzionalità, comporta una “sovraesposizione politica” delle Corti costituzionali e alimenta – come talvolta è accaduto – le accuse di “politicizzazione” nei casi in cui le sentenze non corrispondano alle aspettative di talune forze politiche o dei più influenti gruppi di interesse.

La Corte guarda con sereno distacco a queste accuse. Non si tratta di difendere il contenuto delle singole decisioni prese, ma di riaffermare una funzione di garanzia che ha la sua fonte di legittimazione non già nel principio di maggioranza o nel consenso dell'opinione pubblica, ma nell'esigenza di salvaguardare i diritti fondamentali e, più in generale, la legalità costituzionale dai possibili eccessi del potere politico e degli altri poteri. Quando si decide avendo come esclusivo riferimento i diritti ed i principi della Costituzione, si seguono evidentemente logiche diverse da quelle proprie della decisione politica e si prescinde dai motivi di opportunità che sono alla base dell'agire politico. È, quindi, fisiologico che i giudici costituzionali possano talora assumere decisioni politicamente "inattuali" o impopolari.

È innegabile che nell'interpretazione della Costituzione sia consentita a volte una certa flessibilità, così da rendere possibili adattamenti dei principi da essa enunciati alle più diverse circostanze. Anche in tali casi, tuttavia, la discrezionalità interpretativa della Corte non si risolve mai in una scelta di opportunità politica, ma è sempre il prodotto di un bilanciamento con altri principi costituzionali, che ha di mira, in una visione sistemica, l'ampliamento della complessiva tutela dei valori consacrati nella Costituzione.

Sarebbe, però, un grave errore ritenere che la giustizia costituzionale sia da sola sufficiente a garantire la più ampia attuazione dei principi e valori fondamentali. Tale processo di attuazione, infatti, non può essere confinato in una dimensione esclusivamente giurisprudenziale. La Carta costituzionale non è soltanto un documento normativo da assumere a parametro di decisioni giudiziarie, ma rappresenta – anche e soprattutto – un grande progetto di convivenza solidale, tollerante e civile. È un fattore di integrazione permanente, che può operare con pienezza solo fuoriuscendo dalle aule

giudiziarie e divenendo cultura, senso comune, massima etica. Il che può avvenire solo se la Costituzione viene interiorizzata e percepita dalle istituzioni rappresentative, dalle forze politiche e sociali, dalle autonomie e dai singoli come il patrimonio piú prezioso e indisponibile della comunità nazionale. Un patrimonio che i custodi politici o giurisdizionali della Costituzione possono contribuire a preservare, ma che, per crescere e dare frutti di civiltà, richiede l'apporto di tutte le donne e gli uomini della Repubblica.

È questo, Signor Presidente della Repubblica, l'auspicio che la Corte – ed io personalmente – sentiamo di formulare nel momento in cui si avvia a conclusione l'alto servizio che, con tanta dedizione, Ella ha reso al Paese. Un servizio del quale tutti Le siamo riconoscenti.