

CONSIDERAZIONI FINALI
DEL PRESIDENTE GIOVANNI MARIA FLICK
SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2008
in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009
Roma, Palazzo della Consulta

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Signor Presidente della Camera dei Deputati, Signor Presidente del Consiglio, Autorità, Colleghi,

Enrico De Nicola, nella udienza inaugurale di questa Corte del 23 aprile 1956, rilevò, «con amara constatazione, che la nostra Costituzione è poco conosciuta anche da coloro i quali ne parlano con aria altezzosa di saccenti. Essa dovrebbe essere più divulgata tra tutti gli italiani: vi provveda chi ne ha facoltà e senza indugio, perchè “troppo tardi” sono due parole funeste non solo per i singoli ma anche per i popoli». A sua volta, nel concludere in questo Palazzo la celebrazione del 60° anniversario della Costituzione della Repubblica italiana, il 29 febbraio 2008, Leopoldo Elia ha ricordato come - grazie, anche, ad una serie di trasformazioni normative, sociali e politiche intervenute nel corso degli anni ed attraverso l’opera di costante adeguamento realizzata dalla giurisprudenza di questa Corte - la Costituzione repubblicana abbia «dimostrato di possedere prudente elasticità e attitudine a “comprendere” con i suoi principi, fenomeni non prevedibili dai costituenti: e tutto ciò senza perdere di significanza».

Le parole di questi due protagonisti della nostra storia costituzionale ed istituzionale sembrano quasi tracciare l’*incipit*, la perdurante validità e l’evolversi della Carta fondamentale e della “sua” Corte. Da un lato, appare sterile continuare ad interrogarsi, quasi a cadenze fisse, sulla attualità della Costituzione - con il conseguente corollario di polemiche tra quanti auspicano una “riscrittura” della Carta e quanti ritengono invece sufficiente la sua “rilettura” - ove si consideri lo spirito “evolutivo” che, assai opportunamente, i Padri costituenti impressero nei suoi principi fondamentali. Da un altro lato, si registra un diffuso disinteresse, se non addirittura un’ignoranza, per ciò che rappresenta “oggi” la Costituzione della Repubblica e per cosa essa significhi nel sistema delle “regole”, nazionali e sovranazionali. Soltanto “conoscendo” è possibile maturare una consapevole opinione; e solo attraverso una opinione consapevole può determinarsi, attorno ad una determinata norma,

principio o disposizione, quella generale condivisione per il diritto come valore che va al di là del “rango” della fonte che lo ha espresso.

La sensibilità verso la “storia” della nostra Costituzione e verso l’evolversi della giurisprudenza costituzionale continua a far registrare preoccupanti lacune: quasi si trattasse di tematiche riservate a pochi “addetti ai lavori” o intrise di tecnicismo tale da essere, per i più, sfuggenti o addirittura arcane. La verità è ben diversa: chiunque è in grado di comprendere il significato profondo di ciascuno dei diritti fondamentali enunciati nella prima parte della Costituzione; ma non a tutti è stato fornito un adeguato patrimonio conoscitivo per apprezzare se quei diritti siano stati in concreto realizzati o se, al contrario, qualche frammento di essi sia tuttora inattuato.

Parlo, evidentemente, non soltanto di informazione - il più delle volte adeguatamente soddisfatta dai professionisti del settore - ma, soprattutto, di “formazione”: solo creando una “cultura” della Costituzione è possibile far sì che la Carta - e lo spirito che essa esprime - diano vita a quello che è stato efficacemente definito il “diritto costituzionale vivente”. Allo stesso modo, solo una “cultura” dei diritti e delle libertà fondamentali - ormai da collocare in una dimensione quantomeno europea - può radicare sia la consapevolezza dei riflessi solidaristici che da essi derivano, sia la possibilità di estrapolare “nuove” categorie di valori, in grado di preservare i “nuovi” bisogni che la società civile incessantemente propone; e di individuare, infine, la portata che in tale cornice assume il tema dell’abuso del diritto.

Peraltro, le esperienze maturate dalla Corte durante l’anno appena trascorso e le linee di tendenza che da esse mi sembra possibile desumere, inducono riflessioni orientate a un cauto ottimismo.

*

Un primo dato, senz’altro positivo, riguarda la diminuzione del numero dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, la maggior parte dei quali - come è noto - concentrati sull’immunità riconosciuta ai parlamentari dal primo comma dell’art. 68 della Costituzione. In un passato per fortuna non più recentissimo, il contenzioso costituzionale si era a tal punto diffuso, da far correre alla Corte il rischio di trasformarsi in una sorta di improprio giudice “del fatto”; senza apporti di particolare significato alla giurisprudenza, ormai consolidata, sul tema della insindacabilità delle opinioni espresse *extra moenia* dai membri del Parlamento nazionale o delle assemblee regionali.

A questo riguardo, parrebbe ormai superata la fase delle più acute tensioni tra le Assemblee rappresentative e l’autorità giudiziaria, chiamata a celebrare giudizi in sede civile

o penale su opinioni manifestate in varie sedi dai loro componenti. Sono diverse, a mio avviso, le concause che hanno determinato questo nuovo corso.

Da un lato, mi sembra giusto richiamare il contributo offerto dalla giurisprudenza di questa Corte, per bilanciare esigenze e garanzie contrapposte, non di rado prospettate dalle parti antagoniste in termini totalmente inconciliabili.

Dall'altro lato - anche per effetto dei "paletti" introdotti da tale giurisprudenza - va registrata una più meditata valutazione dei limiti entro i quali deve operare la garanzia della insindacabilità: limiti - desidero ricordare - sui quali in alcune occasioni si è espressa con particolare incisività anche la Corte europea dei diritti dell'uomo. D'altra parte, è significativa la circostanza che tanto i giudici quanto il Parlamento abbiano dimostrato - in una delicata materia di confine - un apprezzabile *self restraint* delle proprie prerogative costituzionali, dando vita ad un circuito virtuoso di leale collaborazione nei rapporti tra poteri dello Stato.

Un terzo ed ultimo elemento ha utilmente contribuito a ricondurre i conflitti di cui stiamo trattando entro un margine di "fisiologica patologia" (perchè tale deve considerarsi, nella prospettiva della Costituzione, qualunque conflitto tra poteri dello Stato): la legge 20 giugno 2003, n. 140, recante, appunto, disposizioni di attuazione dell'art. 68 della Costituzione. La legge, ormai plasmata da una prolungata prassi applicativa e da una approfondita elaborazione giurisprudenziale, sembra aver ricomposto dubbi e problematiche che in passato avevano contribuito non poco a generare un contenzioso negativo per la stessa immagine delle istituzioni coinvolte.

*

Il tema dei conflitti tra politica e magistratura, tuttavia, non si risolve soltanto nell'ormai numericamente circoscritto ambito dei contrasti sulla applicazione dell'art. 68 della Costituzione. Un certo stato di tensione tra il potere chiamato ad esercitare la funzione legislativa e l'ordine giudiziario chiamato ad applicare le leggi è, per certi aspetti, un dato fisiologico ed ineludibile in qualsiasi democrazia moderna. La complessità dei fenomeni normativi, la pluralità delle fonti e le esigenze, sempre mutevoli, di una società in perenne evoluzione, finiscono per collocare su un crinale talvolta "concorrenziale" la legge positiva e la norma "vivente". Da qui, i non rari casi di conflitti che il Parlamento o il Governo sollevano nei confronti dell'autorità giudiziaria e viceversa, su temi spesso di estrema rilevanza, quali il segreto di Stato o il diritto alla vita.

Alludo, in particolare, al noto conflitto che le Camere hanno promosso nello scorso anno nei confronti della Corte suprema di cassazione, in riferimento alla drammatica vicenda della famiglia Englaro. Questa Corte, come è a tutti noto, ha risolto il conflitto già in sede di

ammissibilità, in base ai consolidati principi della sua giurisprudenza: una soluzione, dunque, che apparentemente ha negato alla radice l'assunto delle Camere di aver subito una lesione della propria funzione da un provvedimento giurisdizionale contestato nel merito e per la sua *creatività*. La risposta della Corte è stata - come sempre - una risposta tecnica: nella specie, infatti, non sono stati ritenuti sussistenti i presupposti «oggettivi» del conflitto, giacché le Camere ricorrenti, più che censurare il modo di esercizio della giurisdizione, ne avevano stigmatizzato il contenuto.

Ho parlato di risposta “tecnica”: ma vorrei essere chiaro sul punto, per evitare fraintendimenti. La Corte costituzionale - dico una ovvietà, ma alcune polemiche mi inducono a ribadirlo - è essa stessa un giudice, seppur particolare: come tale è (per prima) soggetta (soltanto) alla legge, innanzitutto costituzionale, secondo quanto affermato sin dalla sua prima fondamentale e storica sentenza (la n. 1 del 1956). Ciò significa, evidentemente, che in un processo di parti - quale è il processo per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato - alla Corte non è consentito discostarsi dal tema che le è stato devoluto e dal suo specifico oggetto.

La materia su cui si era innestato il conflitto è di altissimo risalto e tono costituzionale: coinvolge temi come le scelte di autodeterminazione in ordine al diritto alla vita e alla salute, e il consenso ai trattamenti sanitari; la definizione di questi ultimi; le modalità attraverso le quali quel consenso può trovare espressione, nei casi in cui il portatore di tali diritti versi in stato di incapacità, magari irreversibile, ed altri aspetti ancora. La Corte, tuttavia, non ha potuto svolgere alcuna considerazione al riguardo: non per sua scelta elusiva, ma proprio perché “costretta” a circoscrivere il proprio sindacato negli angusti confini “tecnici” di cui ho detto. In altra occasione invece (con la sentenza n. 438) la Corte ha ritenuto che il consenso informato al trattamento sanitario costituisce un principio fondamentale: ciò in quanto è espressione della sintesi di due diritti entrambi fondamentali, quello all'autodeterminazione e quello alla salute.

L'auspicio è, ovviamente, che simili tematiche, proprio perchè coesenziali alla visione dei diritti fondamentali, non restino aspetti solo incidentalmente sfiorati dalla Corte - a seguito della “rapsodica” investitura che le può derivare da qualche conflitto o questione di legittimità - ma formino oggetto di chiare opzioni legislative: perchè solo con la legge può raggiungersi un ponderato equilibrio dei valori in gioco, soprattutto di fronte alla “esplosione” dei nuovi diritti determinata, in particolare, dalle incessanti conquiste della scienza e della tecnica. Allo stesso modo, solo la enunciazione di un preciso dettato normativo è in grado di circoscrivere l'impiego di un “diritto giurisprudenziale” che altrimenti, secondo alcuni, correrebbe il rischio di spingersi oltre il limite dell'interpretazione; ma che al tempo stesso si

giustifica in qualche modo con l'esigenza - fortemente avvertita dalla collettività - di non lasciare aree dell'ordinamento (specie se particolarmente "sensibili") prive di garanzia e tutela giurisdizionale.

*

Altro tema di particolare risalto - strettamente connesso a quello dei vuoti, presunti o reali, che l'ordinamento presenta rispetto a problematiche difficilmente componibili sul piano ermeneutico - scaturisce dalla esigenza, tutta nuova, di conformare il sistema delle fonti interne a quello derivante dagli obblighi internazionali o sovranazionali.

Già nel 2007, infatti, la Corte ebbe modo di puntualizzare, in due importanti sentenze (n. 348 e n. 349), come l'incidenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo debba, oggi, essere riconsiderata alla luce del nuovo art. 117, primo comma, della Costituzione. Quest'ultimo condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto, fra l'altro, degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano, appunto, quelli derivanti dalla Convenzione.

Anche sulla base della Convenzione, quindi, è possibile prospettare questioni di legittimità costituzionale di disposizioni legislative interne, evocando, come parametro di riferimento, proprio l'art. 117. Accanto a ciò, si è altresì osservato che, rispetto agli altri trattati internazionali, la Convenzione europea ha previsto la competenza di un organo giurisdizionale - la Corte europea dei diritti dell'uomo - con il compito di interpretare le norme della Convenzione stessa: con la conseguenza che, tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica, deve annoverarsi quello di «adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione».

La Corte europea dei diritti dell'uomo assume, dunque, connotazioni del tutto peculiari: non soltanto sul versante della "riserva", ad essa attribuita, di procedere alla lettura "autentica" dei principi sanciti nella Convenzione; ma, anche - e, forse, soprattutto - sul versante dell'attuazione di quei principi, in riferimento alle pretese loro violazioni che, in singole vicende, possono essere state commesse dagli Stati aderenti alla Convenzione stessa. Ebbene, proprio rispetto alla esecuzione dei giudicati che scaturiscono dalle pronunce della Corte europea, si assiste ad un perdurante silenzio legislativo, malgrado la riscontrata carenza di uno strumento normativo idoneo all'attuazione interna di quelle pronunce: specie nei casi in cui non si tratti "semplicemente" di un indennizzo economico a favore di coloro che abbiano visto compromessi i propri diritti, ma occorranò rimedi specifici - suscettibili di

nascere solo dalla scelta del legislatore - che realizzino un effetto integralmente restitutorio del diritto leso.

È questa la problematica affrontata nella sentenza n. 129, concernente l'art. 630, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, censurato nella parte in cui non prevede, fra i casi di revisione, l'impossibilità di conciliare i fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna con la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione. La questione è nata, appunto, dalla mancanza, nel nostro ordinamento, di un rimedio rivolto ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi alle sentenze definitive della Corte di Strasburgo, nell'ipotesi in cui sia accertata la violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, a norma dell'art. 46 della stessa Convenzione.

La Corte - pur dichiarando non fondata tale questione, nei termini in cui era stata proposta - ha sottolineato la improrogabile necessità di misure atte a riparare le conseguenze della violazione della Convenzione in tema di "processo equo"; tenendo conto delle numerose risoluzioni e raccomandazioni con le quali il Comitato dei ministri e l'Assemblea del Consiglio d'Europa hanno ripetutamente stigmatizzato l'inerzia dello Stato italiano sul punto.

Da qui il «pressante invito», che la Corte ha ritenuto di dover rivolgere al legislatore, «ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU». Monito - quello di cui ho adesso fatto cenno - rimasto a tutt'oggi inascoltato: con intuibili effetti negativi sia per l'immagine del nostro Paese, sia per gli epiloghi del processo reputato "iniquo".

Le Carte e le Corti - mi si passi il bisticcio di parole - danno quindi vita ad un sistema "multilivello": con possibili (e forse inevitabili) aree di frizione tra le diverse fonti (regionali, nazionali, internazionali, sovranazionali e comunitarie) e le ancor più variegate "giurisdizioni", che non è sempre agevole comporre in un quadro coordinato. Tutto ciò - com'era inevitabile - ha finito per coinvolgere la stessa Corte costituzionale.

Reputo, infatti, di portata davvero storica la decisione che la Corte - chiamata a decidere su una questione di legittimità costituzionale proposta in via principale - ha ritenuto di assumere in occasione della sentenza n. 102. Innovando l'orientamento consolidato si è ritenuto, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, di disporre per la prima volta (con la separata ordinanza n. 103) il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE di alcune questioni relative all'interpretazione di norme del Trattato: e ciò «al fine di evitare - ha puntualizzato la Corte -

il pericolo di contrasti ermeneutici tra la giurisdizione comunitaria e quella costituzionale nazionale, che non giovano alla certezza e all'uniforme applicazione del diritto comunitario».

Come, dunque, la potestà legislativa statale e regionale deve conformarsi ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», a norma dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, così il “giudice” della interpretazione del Trattato CE finisce per assumere un ruolo di “nomofilachia esclusiva” anche rispetto alla Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, è chiamata a sospendere la *quaestio* di legittimità costituzionale che le viene devoluta, ove essa coinvolga tematiche che impongano l'attivazione della cosiddetta pregiudiziale comunitaria.

*

Il problema del rapporto tra le fonti e del loro controllo sul piano costituzionale resta, però, questione aperta. Infatti, accanto alla già segnalata pluralità dei “livelli” che caratterizzano i diversi atti di produzione normativa, il relativo scrutinio di costituzionalità può, in concreto, essere reso ancor più arduo ove di quel particolare veicolo di normazione venga fatto un uso per così dire improprio, come talora è accaduto.

Sul punto, la Corte - sottolineato che «la funzione legislativa, anche regionale, può essere condizionata solo con disposizioni che traggono direttamente la loro origine dalla Costituzione» (sentenza n. 241) - ha ritenuto di mantenere ferma una linea improntata a criteri di doverosa rigidità. Ciò nella consapevolezza che - al di là delle contingenze, più o meno occasionali - i veicoli legislativi tracciati dalla Carta fondamentale sono chiari nei loro presupposti e non plasmabili in funzione di scelte politiche. Queste ultime, quand'anche in sé del tutto plausibili - e quale che sia, ovviamente, il governo in carica in un determinato momento - non possono modificare, in concreto, le attribuzioni ed i poteri “distribuiti” dal Costituente fra gli organi cui è conferito il *munus* di adottare atti aventi forza di legge.

Intendo riferirmi al delicato problema della sindacabilità dei decreti-legge per evidente carenza dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione. La Corte, nella sentenza n. 128, ha fatto applicazione di quanto già detto in precedenti pronunce: e cioè che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto». Ma la Corte ha aggiunto che il difetto dei presupposti - il quale deve risultare “evidente”, in sede di scrutinio di costituzionalità - una

volta intervenuta la legge di conversione si traduce in un vizio *in procedendo* di quest'ultima; essa non può avere, perciò, efficacia sanante di tale difetto.

In caso contrario - ha osservato la Corte - si attribuirebbe, in concreto, al legislatore ordinario «il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Si tratta non già di un mero rigorismo formale, dettato da un ossequio “cieco” al testo costituzionale, bensì di una precisa linea di rispetto della *ratio* sostanziale che ha sostenuto la scelta del legislatore costituente: quella di attribuire al Governo un potere legislativo del tutto eccezionale, assoggettato alla conversione dell'atto normativo in legge. La conversione è necessaria per impedire la decadenza del decreto; ma, evidentemente, non può fungere da impropria (e costituzionalmente eccentrica) sanatoria, nelle ipotesi in cui risultino palesemente carenti i presupposti per l'esercizio di quel potere. È ben vero che gli ordinari tempi di trattazione delle iniziative legislative possono non risultare in linea con gli obiettivi di priorità del Governo. Ma è altrettanto evidente che soltanto le forze politiche in Parlamento possono elaborare - attraverso correttivi regolamentari - meccanismi destinati ad accelerare l'*iter* di formazione delle leggi.

Analoga linea di rigorosa verifica della legittimità dell'*agere* normativo del Governo, ha guidato gli interventi operati dalla Corte in tema di eccesso di delega legislativa. Nell'anno appena trascorso, in effetti, la Corte ha censurato più volte - con le sentenze n. 44, n. 71 e n. 112 - l'uso dello strumento del decreto legislativo, per esorbitanza della legge delegata rispetto all'“oggetto” definito nell'atto delegante. Questa tematica presenta - come è ovvio - profili di particolare delicatezza: non soltanto per gli effetti di ricaduta che possono scaturire dalle sentenze costituzionali in un settore della legislazione ormai divenuto di enorme rilievo, sia qualitativo che quantitativo (basti pensare al diritto comunitario); ma altresì, e prima ancora, per i margini di obiettiva opinabilità che non di rado presenta il sindacato di conformità della norma delegata ai principi e criteri direttivi enunciati nella norma delegante.

Se dovessi individuare una linea di tendenza nella più recente giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra le varie fonti di normazione, direi che al dato “formale” - il rispetto dei rapporti istituzionali tra gli organi dotati di potere legislativo - si sia venuto gradualmente ad affiancare un elemento nuovo e di sapore tipicamente “sostanziale”. Sembra cioè emergere la consapevolezza che la perturbazione dell'ordine di riparto costituzionale fra le diverse fonti, assume uno specifico risalto anche sul piano dei valori che il riparto stesso è chiamato ad esprimere. La originaria scelta del Costituente di assegnare al Parlamento - in quanto organo di rappresentanza della sovranità popolare - un ruolo centrale nelle procedure

legislative, va dunque “riletta” anche in una chiave per così dire funzionalistica, finalizzata alla tutela dei diritti dei consociati.

Di ciò costituisce conferma, sotto un diverso aspetto, la sentenza n. 271. In essa si è affermato che «sostituire con un atto legislativo quanto può essere realizzato dalla regione mediante un atto amministrativo» - in violazione di ciò che è previsto dal legislatore statale - incide negativamente anche sul piano dei diritti dei soggetti direttamente interessati. E ciò perché ne risulta frustrata la «possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale» davanti al giudice amministrativo.

*

I problemi della pluralità delle fonti di normazione e dei rapporti fra loro, un tempo venivano risolti all'interno di un assetto più semplice, e sulla base di una rigida (e statica) relazione di mera “gerarchia”. Oggi quei problemi presentano un complesso reticolo di interazioni che possono raggiungere stati di tensione, specie in settori particolarmente sensibili alle dinamiche sociali. Fonti internazionali, comunitarie, statali e regionali possono, infatti, incontrare momenti di difficile convivenza, in presenza di fenomeni che presentino connotazioni di emergenzialità fra loro diverse, rispetto ai differenti ambiti in cui quelle fonti sono chiamate ad intervenire e operare.

La tematica dei migranti, ad esempio, può porre, in concreto, questioni di livello “differenziato” tra le varie normazioni che vi si dedichino; e rende quindi arduo comporre, secondo una linea coerente, le specifiche istanze che ciascuna delle diverse fonti intende soddisfare. Ma è altrettanto vero che, ove siano coinvolti precetti e diritti fondamentali, il bilanciamento fra i valori in gioco deve necessariamente pendere in favore di questi ultimi.

È quanto accaduto, proprio in materia di stranieri, nella sentenza n. 306. La Corte ha ritenuto che fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale - l'indennità di accompagnamento - a favore di un cittadino extracomunitario legittimamente presente nel nostro territorio, al «possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia, che richiede per il suo rilascio, fra l'altro, la titolarità di un reddito». I presupposti di quella indennità sono la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento dei soli atti quotidiani della vita. La Corte ha puntualizzato che l'irragionevolezza della norma censurata non si rifletteva soltanto sul principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, ma anche sugli artt. 32 e 38 della medesima Carta, nonché sul principio sancito dall'art. 2, in quanto il diritto alla salute è diritto fondamentale della persona.

Ad avvalorare quanto dicevo poc' anzi in tema di interazione fra le varie fonti, la Corte ha ritenuto altresì che la preclusione normativa oggetto di censura fosse in contrasto anche con l'art. 10, primo comma, della Costituzione: e ciò in quanto fra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute «rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona, indipendentemente dalla appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato».

Al legislatore italiano è certamente consentito - ha precisato la Corte - dettare norme che regolino, nel rispetto del canone della ragionevolezza e degli obblighi internazionali, l'ingresso e la permanenza di cittadini extracomunitari nel nostro Paese. Ed è anche possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni - sempre che non siano destinate a fronteggiare situazioni gravi e urgenti - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno in Italia «ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata». Ma una volta che il diritto di soggiornare nel territorio nazionale a tali condizioni non sia in discussione, «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

*

La visione solidaristica della nostra Carta - che scaturisce dalla scelta di collocare la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale tracciato dal Costituente - esprime, dunque, un limite estremo: il "punto di non ritorno" al di là del quale - ormai, anche per obblighi internazionali - il legislatore (qualsiasi legislatore) non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze.

Con la sentenza n. 45, ad esempio, la Corte - nello scrutinio di una disposizione di legge statale che destinava alle Regioni meridionali finanziamenti per la diffusione degli *screening* oncologici - ha ritenuto che tale disposizione, sospettata di ledere competenze regionali in materia di tutela della salute, concretizzasse un «intervento speciale», rispettoso delle condizioni previste dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione e poste in chiaro dalla giurisprudenza costituzionale. Nella specie, difatti, venivano in rilievo «il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute». Concetto, questo,

ribadito con la sentenza n. 216, in occasione della declaratoria di inammissibilità di questioni proposte in via principale da due Regioni le quali lamentavano, fra l'altro, la lesione della loro autonomia finanziaria, derivante dal ripiano dei disavanzi sanitari di altre Regioni, previsto da disposizioni di legge dello Stato.

Varie "emergenze" di vasto coinvolgimento ed impatto sociale - come è accaduto, nell'anno appena trascorso, nella finanza e nell'economia - possono richiedere e giustificare reazioni di sistema: e ciò per evitare che l'incontrollato andamento delle vicende economico-finanziarie, ormai di dimensioni globali, incida negativamente sui livelli minimi che uno Stato moderno deve assicurare ai consociati e che la nostra Costituzione impone a tutela della dignità dell'uomo. Se, in quest'ottica, la eccezionalità delle situazioni economico-finanziarie può dunque legittimare interventi diretti ad assicurare il mantenimento di livelli essenziali di condizioni di vita, essa non vale, tuttavia, a minare l'esigenza di preservare la concorrenza, come valore intrinseco della economia di mercato.

Questa Corte ha avuto modo di ribadire, in armonia con la giurisprudenza comunitaria, che il riferimento alla «tutela della concorrenza» - quale materia di competenza statale esclusiva, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (sentenza n. 326) - non può giustificare l'intervento del legislatore statale in relazione ad aiuti di Stato, i quali, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla concorrenza. Si è infatti affermato che quella materia comprende sia «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione»; sia quelle di «promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (v. le sentenze n. 1, n. 51 e n. 63).

Il tutto peraltro - mi sembra doveroso rammentarlo, nell'attuale contesto economico-sociale - senza sottovalutare il valore precettivo e di indirizzo desumibile sia dall'art. 41 della Costituzione, a norma del quale la iniziativa economica privata è libera, ma deve essere dalla legge «indirizzata e coordinata a fini sociali»; sia dall'attualissimo art. 47, per il quale «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme»; «disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito»; favorisce il «diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese», nel quadro di un'opzione (quasi profetica) per l'economia reale.

Principi, questi, ai quali fa eco, sul piano dei doveri civici di solidarietà, l'orientamento di questa Corte in materia tributaria (confermato, da ultimo, con l'ordinanza n. 394): un indice di capacità contributiva può essere considerato adeguato, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, nella misura in cui sia «espressivo di una specifica posizione di vantaggio economicamente rilevante»; e ciò indipendentemente dal fatto che il bene assoggettato a tassazione risulti idoneo a produrre reddito.

*

Il tema della capacità contributiva come misura del vincolo solidaristico evoca, poi, il delicato crinale del cosiddetto federalismo fiscale: problematica su cui si misurano varie “filosofie” attuative, rispetto alle quali la giurisprudenza della Corte ha sempre mantenuto un doveroso atteggiamento di *self restraint*, poiché le scelte spettano soltanto alla politica, che infatti ne sta discutendo e la settimana scorsa è pervenuta all'approvazione di un testo in prima lettura al Senato.

La realizzazione di un sistema tributario che assegni anche alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali un autonomo potere impositivo è certamente complessa, ma è un intervento che si colloca nel solco della riforma del Titolo V della Carta. In particolare, risulta indilazionabile la emanazione di norme di attuazione dell'art. 119, per dare assetto definitivo al rapporto fra i sistemi tributari, statale e regionali.

Sul punto, merita di essere nuovamente segnalata la sentenza n. 102, secondo la quale lo statuto speciale della Regione Sardegna - analogamente a quelli delle altre Regioni a statuto speciale - riconosce una autonomia maggiore di quella prevista dal riformato Titolo V, Parte II della Costituzione per le Regioni a statuto ordinario. Queste ultime sono assoggettate infatti a un doppio limite: l'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento; il divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri, aventi lo stesso presupposto (almeno fino alla legge statale di coordinamento). Invece l'unica, ma significativa condizione posta dallo statuto sardo è «l'armonia con i principi del sistema tributario statale»: armonia che la Corte ha ritenuto non esservi in alcune fra le cosiddette tasse regionali sul lusso, dichiarate incostituzionali.

*

Signor Presidente della Repubblica,

anche a nome dei Colleghi desidero ringraziarLa per aver onorato, con le alte Autorità presenti, questa udienza straordinaria della Corte costituzionale, in cui ho svolto una riflessione sulla sua giurisprudenza nel 2008.

Tra pochi giorni lascerò la Corte, nella quale fui nominato dal Suo predecessore. È quindi naturale rivolgere il pensiero ai nove anni che ho avuto l'onore di trascorrere in questo collegio. Mi riesce impossibile sottrarmi - in questa occasione - ad un affettuoso e grato saluto ai Colleghi, ai quali mi ha accomunato la passione nella lunga attività di lavoro trascorsa assieme; così come conservo dentro di me l'irripetibile e feconda esperienza umana, professionale ed istituzionale vissuta *con* la Corte e *nella* Corte.

In apertura di queste riflessioni ho richiamato la perdurante attualità dei valori iscritti come fondamentali nella Costituzione, che pongono la persona umana al centro di qualsiasi regola di civiltà: «Gli esseri razionali - dice Kant - stanno tutti sotto la legge secondo cui ognuno di essi deve trattare sé stesso e ogni altro mai semplicemente come mezzo, bensì sempre come fine in sé».

Credo fermamente che la fedeltà a quei valori rappresenti il faro che guida l'attività della Corte costituzionale e, più modestamente, il contributo che ho cercato di portare con il mio lavoro ed il mio impegno istituzionale.