

Relazione del Presidente Alfonso Quaranta sulla giurisprudenza costituzionale del 2011

Incontro con la stampa

Roma, Palazzo della Consulta, giovedì 23 febbraio 2012

1.— L'odierno incontro con la stampa si iscrive ormai in una lunga consuetudine, che certamente merita di essere conservata, in quanto rappresenta l'unico momento di contatto ufficiale del Presidente della Corte con i rappresentanti del mondo dell'informazione, nel quale sia possibile avere un dialogo costruttivo (come – d'altronde – è sempre avvenuto ed è auspicabile che avvenga).

Il nostro incontro si colloca a ridosso della conclusione delle celebrazioni del 150° anniversario dall'Unità d'Italia, sicché assume, per questo, anche un carattere di maggiore solennità.

Del lungo arco temporale dal 1861 ad oggi la Corte occupa poco più di un terzo, essendo entrata in funzione, come è noto, nel 1956.

Pur nella brevità di tale percorso, essa, per il ruolo istituzionale attribuitole dalla Costituzione, si pone in una posizione di centralità nel sistema delle garanzie costituzionali.

Peraltro, il suo ruolo, com'è stato efficacemente osservato, non è solo di tutela della legalità costituzionale, ma anche di mediazione di conflitti sociali, concorrendo, in modo sostanziale, all'adeguamento del diritto all'evoluzione del corpo sociale.

È proprio con riferimento all'importanza delle sue attribuzioni che vorrei ribadire quanto già ripetutamente affermato dai miei predecessori in analoghe circostanze, cioè che la Corte esercita le sue funzioni, nel ruolo di organo di garanzia, in modo indipendente dalla politica, in conformità alla sua istituzionale posizione di terzietà e neutralità, pur trovandosi, proprio per la peculiarità delle sue attribuzioni, in una condizione di contiguità, oltre che con le altre istituzioni di garanzia, anche con gli organi costituzionali politici.

Tale contiguità, tuttavia, non esclude affatto l'imparzialità della Corte e dei suoi componenti; imparzialità assicurata, da un lato, dalla rigorosa osservanza del principio di collegialità, che caratterizza l'intera attività della Corte, e, dall'altro, dalla trasparenza del suo agire.

La garanzia della trasparenza è assicurata dalla necessaria motivazione delle sue decisioni, sicché queste sono sottoposte ad un controllo pubblico diffuso. Allo stesso modo, la collegialità, che connota tutta intera l'attività della Corte, e la connessa garanzia del contraddittorio tra le parti del processo costituzionale, rappresentano strumenti volti ad assicurare non solo l'esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., ma, in definitiva, appunto, la trasparenza della sua attività.

Sotto altro aspetto, deve, inoltre, essere particolarmente rimarcato che, nell'esercizio delle sue peculiari funzioni, la Corte garantisce, in modo precipuo, la tutela dei diritti fondamentali, che ricevono riconoscimento sia nella Costituzione, sia in fonti normative internazionali e sovranazionali. Non a torto, dunque, permane il convincimento che la Corte debba essere definita come la "Corte dei diritti" e non solo "dei conflitti".

La Corte, quindi, è garante della legalità costituzionale.

In questo quadro, proprio dello Stato costituzionale, trova piena legittimazione un sistema di giustizia idoneo a garantire il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti equiparati, nonché di risoluzione dei conflitti tra poteri dello Stato o tra lo Stato e le Regioni.

Le Corti costituzionali oggi sono una realtà comune ai vari ordinamenti, in quanto comune ai Paesi dell'Unione europea è l'esigenza di dotarsi di un sistema di controllo della legalità costituzionale.

Tutto ciò, malgrado i dubbi che alcuni dei nostri stessi Padri Costituenti ebbero sulla opportunità di istituire un organismo, non frutto di elezione popolare, cui affidare un compito così delicato, quale quello di incidere direttamente sulle scelte legislative effettuate dal Parlamento, mediante la loro sottoposizione ad un penetrante scrutinio di conformità alla Carta fondamentale.

Proprio, però, il generale convincimento della necessità che ogni ordinamento debba essere dotato di un organismo giurisdizionale cui sia affidato il controllo di costituzionalità delle leggi, ha reso particolarmente utile la instaurazione di continuativi rapporti tra le varie

Corti costituzionali, almeno tra quelle che possono vantare una comunanza di origine e di tradizioni giuridiche.

È in tale ottica che assume particolare importanza il dialogo tra le varie Corti costituzionali, soprattutto dei Paesi facenti parte dell'Unione europea.

Nell'anno 2011 vi è stata una notevole intensificazione di detto dialogo; in particolare con le Corti spagnola e portoghese, che – per antica tradizione – sono più vicine alla nostra.

2.— L'anno appena trascorso è stato caratterizzato da una intensa attività, che la Corte ha svolto nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni di garanzia nell'ordinamento.

In particolare, sono state emesse 166 sentenze e 176 ordinanze per un totale di 342 pronunce.

In molti casi, sussistendo le condizioni per la riunione dei giudizi, con una singola pronuncia sono state decise le questioni sollevate con più ordinanze di rimessione o più ricorsi.

Il numero dei giudizi definiti nel 2011 è stato, così, superiore alle sopravvenienze intervenute nello stesso anno, determinando, in tal modo, una significativa riduzione della pendenza esistente all'inizio dell'anno (la pendenza alla data del 31 dicembre 2011 era di 374 giudizi, rispetto ai 432 pendenti alla fine del 2010). La durata media dei giudizi dinanzi alla Corte è stata di circa 10 – 11 mesi.

Segnalo, infine, che i 170 ricorsi, relativi al contenzioso tra Stato e Regioni, pervenuti nel corso del 2011 sono stati tutti assegnati per la loro trattazione, già fissata per le udienze che si terranno sino a settembre 2012.

Delle decisioni adottate, che hanno riguardato numerose questioni, la maggior parte (196) è stata resa all'esito di giudizi in via incidentale. Delle altre pronunce, invece, 96 hanno investito ricorsi in via principale, 26 alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e tra Enti, mentre 7 sono state le decisioni su richieste di ammissibilità di *referendum* popolare.

Nel complesso, dunque, le questioni di costituzionalità sottoposte ad esame sono state numerose e, spesso, di rilievo. Non essendo ovviamente possibile procedere in questa sede ad una disamina di tutte le sentenze pronunciate nell'anno appena decorso, farò cenno soltanto ad alcune di esse particolarmente significative, rinviando, per una visione completa e di insieme, alla analitica relazione predisposta dal Servizio Studi della Corte.

Desidero soffermarmi, innanzitutto, su tre decisioni che si sono occupate della questione relativa alla collocazione nel sistema delle fonti normative europee e nazionali, con implicazioni sul piano della tutela dei diritti fondamentali, delle disposizioni contenute sia nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia nella cosiddetta Carta di Nizza.

Vorrei, al riguardo, rimarcare in modo particolare il fatto che la Corte costituzionale italiana ha costantemente rivendicato, rispetto alle interpretazioni giurisprudenziali delle due Corti europee di Lussemburgo e di Strasburgo, uno spazio di autonomo intervento soprattutto per quanto attiene all'area della tutela dei diritti fondamentali, che essa stessa ha più volte qualificato come «diritti inalienabili dell'uomo».

Ciò precisato, per quanto riguarda le disposizioni della CEDU, mi limito a ricordare che l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo modificato dal Trattato di Lisbona, ha previsto l'adesione «dell'Unione alla predetta Convenzione».

A questo proposito, si è aperto un vivace dibattito fra quanti ritengono che la CEDU, a seguito della prevista adesione, risulterà inserita a pieno titolo nell'ordinamento comunitario, con la conseguenza che sarà in tutto equiparata alle fonti dell'Unione europea, e quanti, invece, sostengono che il processo di adesione sia una vicenda destinata a produrre i suoi effetti esclusivamente sul piano dell'ordinamento dell'Unione e quindi a vincolare soltanto le istituzioni di questa, senza influire in alcun modo sul trattamento giuridico che le fonti convenzionali ricevono nei singoli Stati membri.

La Corte, con la sentenza 80 ha chiarito, in primo luogo, che, in attesa della formale adesione dell'Unione alla Convenzione, le disposizioni contenute in quest'ultima non possono avere lo stesso valore delle norme comunitarie dotate di effetto diretto. Fermo restando che soltanto a seguito di tale adesione potrà essere compiutamente definita la collocazione della CEDU nel sistema delle fonti, l'art. 6 imporrà – si è affermato nella citata sentenza – la sottoposizione dell'Unione «al sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto dei diritti» fondamentali. La Corte, con la successiva sentenza 113, ha ribadito come, nella attuale fase del processo di integrazione europea, le disposizioni della Convenzione «integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali”». Con tale sentenza si è puntualizzato il meccanismo che deve attivarsi «ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU»: sarà compito del giudice comune «di verificare anzitutto la praticabilità di una

interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all’indicato parametro».

La Corte, a sua volta, «investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato».

Nell’ambito di quel “necessario” e continuo dialogo, cui ho fatto prima riferimento, che deve caratterizzare i rapporti tra Corti costituzionali e Corti sovranazionali, nella sentenza 236 la Corte ha poi ulteriormente specificato che ad essa «compete di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi».

Il carattere casistico della giurisprudenza di Strasburgo comporta poi la necessità per la nostra Corte di stabilire quale sia esattamente la portata della regola enunciata in sede europea, anche alla luce della controversia che in quella sede si era chiamati a risolvere; rientra, pertanto, senz’altro nelle sue prerogative, «valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano».

Con riguardo, poi, alla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), lo stesso art. 6 del Trattato, pur prevedendo che essa «ha lo stesso valore giuridico dei trattati», ha stabilito che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei trattati». Si deve, pertanto, escludere che «la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell’Unione europea».

Alla luce delle indicate sentenze, è evidente come la tutela dei diritti fondamentali risulti affidata ad un sistema normativo complesso operante su più livelli; il che impone di rinvenire adeguate forme di coordinamento fra i diritti riconosciuti nei Trattati, quelli inseriti nella Carta dei diritti fondamentali e quelli qualificabili come principi generali sulla base della loro riconduzione al patrimonio costituzionale comune e, infine, i diritti garantiti dalla CEDU.

E perché questo obiettivo possa essere assicurato è necessario, pertanto, che il coordinamento tra le pronunce delle Corti europee di Lussemburgo e di Strasburgo e la nostra Corte si attui mediante un costruttivo e costante dialogo. Tale esigenza è presente anche a livello europeo, dove la necessità di introdurre un meccanismo di rinvio fra le Corti costituzionali e la Corte di Strasburgo è stata ribadita, di recente, nella discussione, nel corso della Conferenza del Consiglio d'Europa tenutasi a Izmir nell'aprile 2011, sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In questo quadro la Corte costituzionale è chiamata a fornire un proprio contributo alla soluzione delle questioni di spiccato rilievo che tale coordinamento richiederà, nella consapevolezza che, allo stato attuale del processo di integrazione europea, nessun organo nazionale di giustizia costituzionale potrebbe operare in solitudine. Se è vero, infatti, che finalità prioritaria della giurisdizione costituzionale è la tutela dei diritti fondamentali, e che tale giurisdizione, in quanto diretta alla tutela soggettiva e concreta delle libertà, ha reso insufficiente un modello rivolto alla sola tutela oggettiva e astratta della legalità costituzionale, allora, per le Corti costituzionali nazionali, come la nostra, la partecipazione attiva al confronto a tutti i livelli della tutela offerta a tali diritti assume il valore, sostanzialmente, di un imperativo. D'altronde, diversamente, si correrebbe il rischio di inaridire la sorgente stessa dalla quale trae alimento la loro legittimazione: quella cioè di essere non istituzione di potere, ma di garanzia delle libertà individuali.

Comunque, nel corso dei vari incontri con le delegazioni delle altre Corti è emerso il comune punto di vista secondo cui il progetto di una Europa più coesa di quanto oggi essa sia deve continuare ad essere perseguito con convinzione nel rispetto di taluni postulati imprescindibili. In primo luogo, si devono valorizzare i meccanismi collegiali che presiedono alla formazione della volontà delle istituzioni europee. In questa prospettiva sono essenziali i momenti comuni di dialogo e confronto. In secondo luogo, è necessario – riprendendo le parole del Presidente della Repubblica pronunciate in occasione della cerimonia del 180° anniversario del Consiglio di Stato – che «nel quadro di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione europea restino affidate inderogabili funzioni agli Stati nazionali» e sia assicurato il loro decisivo «concorso al perseguimento delle stesse politiche comuni europee».

3.— Per quanto attiene, più in particolare, al lavoro svolto dalla Corte nel decorso anno 2011, mi preme ricordare che sono state adottate, in detto arco temporale, importanti pronunce che hanno spaziato, tra gli altri, nei seguenti settori:

a) **dell'espropriazione per pubblica utilità**, in cui, con specifico riguardo ai criteri di calcolo dell'indennità espropriativa, la Corte ha ribadito che occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge;

b) **della materia penale e processuale-penale**, ambito in cui la Corte è intervenuta, tra l'altro, con una sentenza additiva in tema di revisione del processo penale, in adempimento dell'obbligo di uniformare la legislazione nazionale alle disposizioni della CEDU quali interpretate dalla Corte di Strasburgo; e ancora, con riferimento alle presunzioni di impedimento delle più alte cariche dello Stato a partecipare a giudizi penali a loro carico;

c) **della tutela previdenziale**, con riguardo – in particolare – alla normativa sull'indennità integrativa speciale e alle prestazioni in favore degli invalidi per infortuni sul lavoro;

d) **del fenomeno dell'immigrazione**, in relazione al quale, ricordando come lo straniero sia titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alle persone umane, la Corte ha, da un lato, riconosciuto la possibilità di interventi legislativi delle Regioni, in ambiti quali il diritto allo studio e all'assistenza sociale e, dall'altro, ha rilevato come la condizione di soggetti immigrati irregolari non possa essere di per sé un ostacolo alla celebrazione delle nozze con cittadini italiani;

e) **dell'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati**, affermando che la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo;

f) **della tutela del lavoro**, intervenendo, in particolare, sul tema del congedo obbligatorio per maternità, la cui decorrenza, ragionevolmente, può essere legata all'ingresso del neonato nell'abitazione familiare, ed, anche, in tema di lavoro a termine, prestato presso amministrazioni regionali, dove si è affermato che determinate modalità di stabilizzazione dei lavoratori costituiscono violazione del principio costituzionale che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico;

g) **dell'impiego alle dipendenze della P.A.**, ambito in cui la Corte si è interessata, nuovamente, dei meccanismi di *spoil system* e cioè di decadenza automatica dagli incarichi

dirigenziali in atto al momento del mutamento della compagine governativa, ritenendo contrari ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa quei meccanismi che, in assenza delle garanzie del procedimento amministrativo, comportino la interruzione anticipata di tutti gli incarichi dirigenziali che non abbiano valenza apicale;

h) infine, **della giustizia amministrativa**, in cui la Corte è intervenuta su quelle disposizioni del Codice di procedura che attribuiscono al giudice ordinario la giurisdizione in ordine alla risoluzione delle questioni di falso, in relazione ad atti muniti di fede privilegiata, che possono sorgere nell'ambito del contenzioso elettorale, stabilendo che la certezza e la speditezza del traffico giuridico impongono che tali questioni vengano decise, ma con statuizioni dotate del crisma della certezza *erga omnes* e sulle quali si possa formare anche un giudicato.

4.— Sul piano della propria organizzazione amministrativa, desidero ricordare come la Corte, in consonanza con quanto fatto dagli altri organi costituzionali, abbia di recente adottato, nell'esercizio della sua autonomia costituzionalmente garantita, i provvedimenti volti a dare attuazione, anche nei riguardi del personale, alle modificazioni legislative recentemente introdotte, soprattutto nel settore pensionistico, nella materia dell'ordinamento della Pubblica Amministrazione.

Questa occasione è propizia per tributare pubblicamente il ringraziamento mio personale e dei Colleghi tutti a quanti, donne e uomini, con laboriosità e spirito di sacrificio, prestano la loro preziosa attività nella struttura organizzativa della Corte; al Segretario Generale; agli assistenti di studio; ai dirigenti; ai funzionari; al personale degli uffici e delle segreterie dei giudici; ai militari dell'Arma dei Carabinieri; al presidio dei Vigili del Fuoco, al personale sanitario e ai dipendenti delle ditte esterne che operano, a vario titolo, nel Palazzo.

5.— Prima di concludere questo mio intervento, vorrei esporre alcune considerazioni utili per un sereno e corretto rapporto tra la Corte e il sistema di informazione giornalistica.

Al riguardo, non posso sottacere alcuni fatti sui quali riflettere.

In questi ultimi tempi si è assistito al ripetersi di attacchi alla Corte nel suo complesso o a singoli giudici, nonché alla pubblicazione di ricostruzioni, tra l'altro generalmente inesatte, delle discussioni che si svolgono all'interno della camera di consiglio.

A questo proposito, intendo precisare che:

a) le decisioni della Corte sono sempre frutto di una valutazione collegiale, basata esclusivamente sul confronto dialettico di argomentazioni giuridiche;

b) nessuno è in condizione di conoscere o predeterminare l'esito di una discussione in camera di consiglio e, tanto meno, prevedere il contenuto di future decisioni;

c) insinuazioni aventi ad oggetto la Corte o singoli suoi componenti non hanno avuto, non hanno e non avranno mai alcuna incidenza sul sereno ed indipendente esercizio della giurisdizione costituzionale.

Pertanto, è auspicabile che gli organi di stampa, la cui funzione è certamente essenziale nell'ordinamento democratico, si basino sempre su dati controllati e verificati, pur nell'esercizio del sacrosanto diritto di critica, anche aspra, delle decisioni della Corte; critiche che ben possono essere utili alla Corte stessa per le sue successive valutazioni e decisioni.