

Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013

Signor Presidente della Repubblica
Signor Presidente del Senato
Signora Presidente della Camera dei deputati
Autorità
Cari colleghi emeriti
Signore e signori

1. Nell'anno 2013, la Corte costituzionale ha adottato 326 decisioni, con un incremento del 3,16% sull'anno precedente. Di esse 145 hanno definito giudizi in via incidentale, 149 giudizi in via principale, 9 giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome, 22 giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; infine, in un caso, si è proceduto alla correzione di errori materiali.

Da tali dati si ricava che il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in tutti gli anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti.

Questo "sorpasso" esprime in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato-Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze sia

legislative che amministrative. L'incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia.

Forti dell'esperienza di una lunga e tormentata giurisprudenza costituzionale – prima e dopo la riforma del 2001 – dobbiamo oggi segnalare due esigenze tra loro complementari: da un lato è indispensabile una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi.

Non spetta alla Corte indicare la conformazione specifica degli indispensabili interventi di riforma; in questa sede mi limito a segnalare un problema generale di squilibrio del sistema regionale italiano, cui la Corte stessa tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali.

2. Uno dei punti critici venuti in rilievo negli ultimi anni è la notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (Parlamento e Governo innanzitutto) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico, con

riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali. La Corte non è rimasta insensibile al contesto economico-finanziario: si sono moltiplicate pertanto, anche nel 2013, le decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni; decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai principi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica". Per l'anno 2013 è paradigmatica in proposito la sentenza n. 236.

Con una serie nutrita di pronunce, la Corte ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate da Regioni e Province autonome, anche quando le norme statali incidevano su competenze legislative regionali: gli esempi più rilevanti sono le misure previste da leggi dello Stato volte al contenimento della spesa regionale sanitaria o per il personale, nonché l'attenuazione del rigore del divieto di vincolo di destinazione delle risorse statali in materie di competenza regionale, quando ciò si riveli necessario per l'uniforme soddisfacimento su tutto il territorio nazionale di fondamentali diritti sociali, in una situazione di accentuata diminuzione di risorse disponibili.

A ciò si deve aggiungere la prosecuzione di una rigorosa giurisprudenza in tema di indispensabilità del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici.

Come è noto, a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 sono applicabili alcune rilevanti modifiche sia dell'art. 117 Cost., in cui la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" è stata trasferita dal terzo al secondo comma, con conseguente attribuzione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia dell'art. 81 Cost., che, pur non riferendosi al rapporto tra Stato e Regioni, detta nuove norme per assicurare l'equilibrio del bilancio, con una innovativa contestualizzazione, rispetto al ciclo economico, che certamente porrà rilevanti problemi in sede di controllo di costituzionalità e che non

potrà non avere concrete ricadute anche nel quadro della cosiddetta “finanza pubblica allargata”, coinvolgendo inevitabilmente le Regioni.

La Corte ha già cominciato a lavorare con le nuove norme nell’anno corrente. Un primo consuntivo potrà tuttavia essere formulato nel 2015, quando la giurisprudenza avrà avuto modo di svilupparsi sulla base delle evenienze concrete e dei contenziosi futuri.

3. La giurisprudenza della Corte sui rapporti tra Stato ed autonomie territoriali incide su una delle componenti – tra le più rilevanti – del complesso sistema di bilanciamenti, e di corrispondenti equilibri, formali e sostanziali, destinato ad assicurare la conservazione e lo sviluppo della democrazia pluralista posta a base della Costituzione.

All’equilibrio tra i diversi livelli di governo del territorio e dei territori si deve accompagnare – secondo il disegno costituzionale – quello tra poteri dello Stato, e, quindi, principalmente tra organi costituzionali.

Anche con questa delicata e difficile problematica la Corte ha avuto modo di misurarsi nel corso del 2013.

3.1. Con la sentenza n. 1 del 2013, resa nel conflitto di attribuzione sorto in seguito alle intercettazioni casuali delle comunicazioni telefoniche del Presidente della Repubblica, la Corte ha ricostruito – al di là del caso concreto deciso con quella pronuncia – il complesso delle attribuzioni del Presidente «collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio». In questa prospettiva, il Presidente della Repubblica «rappresenta l’unità nazionale (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso

della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia».

L'equilibrio costituzionale, che dovrebbe essere il risultato spontaneo del sistema di freni e contrappesi tracciato dalla legge fondamentale, può subire alterazioni e turbative, dalle quali sorge la necessità di interventi che non incidano nel merito delle decisioni politiche – riservate al circuito corpo elettorale, Parlamento, Governo – ma riavviino meccanismi costituzionali eventualmente bloccati o, al contrario, moderino l'asprezza di conflitti, che, dal naturale terreno del confronto politico, rischiano di trasmodare sul piano del corretto ordine di rapporti tra gli organi costituzionali della Repubblica.

L'esistenza di una suprema istanza di regolazione del funzionamento del sistema costituzionale non introduce elementi in contrasto con la forma di governo parlamentare, basata appunto sulla distinzione e sulla convergente efficacia delle decisioni politiche democraticamente legittimate e degli atti di controllo degli organi di garanzia, su cui grava il difficile compito di mantenere integro, nei limiti del possibile, l'equilibrio costituzionale nel cui ambito quelle decisioni sono destinate a prodursi e ad operare.

3.2. L'equilibrio costituzionale non è bene prezioso soltanto per i vertici delle istituzioni, nei rapporti tra poteri dello Stato e tra organi costituzionali, ma è parte essenziale della stessa ragion d'essere della democrazia pluralista, quale è configurata dalla Costituzione italiana.

L'esercizio concreto della sovranità popolare, «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – secondo la felice formula dell'art. 1, secondo comma – avviene mediante la rappresentanza politica, istituto indispensabile (anche se integrato da importanti strumenti di democrazia diretta) per governare democraticamente un grande Paese,

nel quale esiste ed opera una società civile di alta complessità economica, sociale e culturale, che si riflette inevitabilmente sul sistema politico.

In questo quadro, la legge elettorale deve prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di Governi stabili, fondati su maggioranze non fluttuanti. La Costituzione non prevede un particolare sistema elettorale, né la Corte costituzionale ha alcuna competenza a colmare questa lacuna, voluta, come risulta chiaramente dagli atti dell'Assemblea costituente.

Alla luce di quanto detto, si comprende facilmente che questa Corte, con la sentenza n. 1 del 2014, non ha esposto una propria formula elettorale (né avrebbe potuto farlo), ma si è limitata a dichiarare costituzionalmente illegittime alcune norme della legge elettorale oggetto di censura da parte della Corte di cassazione.

In particolare, la previsione di un cospicuo premio di maggioranza, senza la fissazione di una soglia minima per la sua applicazione, deve essere considerata come «una disciplina manifestamente irragionevole, che comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.».

Il secondo punto critico, che ha determinato la sentenza di accoglimento della Corte, è quello delle liste c.d. “bloccate”, che contengono elenchi spesso assai lunghi di candidati, difficilmente conoscibili dai cittadini elettori, con il risultato che «manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione». La citata pronuncia

prosegue con una precisazione: «Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione nella lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero di candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)».

In materia elettorale, pertanto, l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento. Si tratta – in questo e in tutti gli altri casi prospettabili – di un equilibrio dinamico, giacché la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa Costituzione.

3.3. Nell'anno 2013 la Corte ha pure sviluppato la sua giurisprudenza sul rispetto rigoroso dell'ordine costituzionale delle fonti del diritto, che non è problematica per specialisti, ma rappresenta

il risvolto oggettivo della forma di governo e, nel caso italiano, della forma di governo parlamentare. Con la sentenza n. 220 del 2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., delle norme che introducevano una riforma organica delle autonomie locali, con riferimento alle Province, previste esplicitamente nella Costituzione. La pronuncia ha inteso mettere in primo piano il potere legislativo del Parlamento, che può essere momentaneamente surrogato dal Governo solo quando ricorrano effettivamente casi straordinari di necessità e urgenza, che platealmente sono assenti se il decreto-legge non riguardi situazioni specifiche, bisognose di discipline di immediata efficacia, o addirittura contenga norme non destinate a ricevere pronta applicazione.

4. La logica dell'equilibrio non presiede soltanto al regolare svolgimento dei rapporti istituzionali e politici, ma regge l'intero sistema dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione.

Questa Corte, nella sentenza n. 85 del 2013, nel decidere l'*hard case* posto dal d.l. n. 207 del 2012 a proposito della grave situazione ambientale provocata nel territorio di Taranto dall'attività inquinante dello stabilimento ILVA, ha avuto modo di precisare che è indispensabile «un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tali diritti fondamentali si trovano tra loro in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di

uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

Nel caso ILVA, la Corte ha dovuto affrontare, oltre al già accennato problema dell’equilibrio sostanziale tra diritti fondamentali, quello, altrettanto delicato e importante, dell’equilibrio istituzionale tra potere giudiziario, da una parte, e poteri politici (legislativo ed esecutivo) dall’altra: il primo competente alla repressione penale degli atti e dei comportamenti illeciti in materia ambientale, i secondi, competenti a definire le discipline idonee a prevenire le violazioni del diritto alla salute.

Al di là della definizione specifica del caso, la Corte ha precisato, in via generale, che l’aver uno dei suddetti poteri oltrepassato, in ipotesi, i confini delle proprie competenze, o l’aver male operato in una determinata vicenda, non è causa giustificatrice dell’appropriazione di una competenza da parte di altro potere. Si tratta di un principio generale, che attiene al necessario rispetto dell’ordine costituzionale delle attribuzioni delle funzioni, da non ritenere variabile *secundum eventum*, quasi che l’alterazione dei confini divisorii potesse essere considerata una sanzione permanente di singole azioni od omissioni censurabili. È evidente la ricaduta di questo principio anche sul sistema dei rapporti tra Stato e Regioni.

5. Gli equilibri istituzionali cui i poteri dello Stato devono guardare – e che la Corte è tenuta a tutelare – non si restringono all’interno dell’ordinamento giuridico nazionale, ma comprendono, in misura crescente e sempre più determinante, i rapporti con l’Unione europea.

Nell’anno 2013 è stata emanata la prima pronuncia (ordinanza n. 207), che – proseguendo e sviluppando un indirizzo giurisprudenziale inaugurato con l’ordinanza n. 103 del 2008 – ha operato, nell’ambito di un procedimento in via incidentale, un rinvio pregiudiziale alla

Corte di giustizia dell'UE, perché quest'ultima definisca l'esatto significato di una data normativa comunitaria, indispensabile ai fini della definizione della questione di competenza della Corte costituzionale italiana.

Si chiarisce e si completa così ulteriormente il disegno di integrazione normativa e giurisdizionale, fondato sull'art. 11 Cost. e precisato dall'art. 117, primo comma, Cost., dopo la riforma del 2001. Processi simili sono segnalati anche in altri ordinamenti europei, come dimostra una recentissima pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco.

Il perfezionamento dell'integrazione sovranazionale non deve tuttavia far dimenticare quanto questa Corte ha affermato in una serie di pronunce (fondamentale la n. 170 del 1984), con le quali ha ricordato l'esistenza di quelli che la dottrina ha definito "controlimiti", vale a dire, i principi ed i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana, che mai potranno essere intaccati da norme esterne di qualsiasi rango e provenienza. Se la sovranità nazionale tende inevitabilmente a restringersi per la maggiore cogenza dei vincoli comunitari, i valori fondamentali che stanno alla base del patto costituzionale devono rimanere integri sempre e comunque. Il giudice delle leggi ha, dunque, il dovere di vegliare sull'intangibilità del nucleo essenziale della Costituzione non disponibile da parte di alcuna autorità né nazionale, né sovranazionale, né internazionale.

5.1. Un ordine di considerazioni simili, ma non coincidenti, viene in rilievo nel tema dell'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sin dal 2007, la Corte costituzionale ha progressivamente precisato i limiti che incontrano gli effetti delle pronunce della Corte di Strasburgo nell'ordinamento giuridico italiano. Non ripeto in questa sede concetti e considerazioni di larga diffusione e tuttora oggetto di un vasto dibattito politico e scientifico. Mi limito a

ricordare che anche nel 2013 non sono mancate pronunce che ribadiscono la necessità di porre attenzione alla tutela «sistemica, non frazionata dei diritti fondamentali». La Corte costituzionale italiana, per effetto della sua collocazione nell'ordinamento, deve sempre effettuare il necessario bilanciamento tra il diritto di volta in volta preso in considerazione *singulatim* dalla Corte europea ed il complesso dei diritti tutelati dalla Carta costituzionale nazionale, perché non si verificino squilibri nocivi al principio di eguaglianza, che verrebbe ad essere violato da una iper-tutela di un diritto a scapito di altri (sentenza n. 170 del 2013, in conformità alle pronunce nn. 85 del 2013, 264 del 2012 e 317 del 2009).

Quando una pronuncia della Corte europea dei diritti non pone problemi di contestualizzazione nell'ordinamento giuridico italiano, la sua efficacia espansiva delle garanzie non incontra ostacoli. Così è avvenuto nella vicenda connessa al c.d. “caso Scoppola”: la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna, con effetti rilevanti anche per coloro che non avevano partecipato al giudizio innanzi alla Corte di Strasburgo, è stata consequenziale all'affermazione, ad opera della stessa Corte, che «l'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione non sancisce solo il principio di irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio di retroattività della norma meno severa» (sentenza n. 210 del 2013).

6. Il principio di eguaglianza ora evocato impone al legislatore – e di conseguenza alla Corte costituzionale – il trattamento eguale di situazioni eguali e il trattamento diverso di situazioni diverse. Naturalmente non mi soffermo sugli innumerevoli aspetti, teorici e pratici, di questa formula generale. Mi limito a ricordare alcuni casi emblematici venuti all'attenzione della Corte nell'anno 2013.

Innanzitutto si deve segnalare che la Corte ha ribadito e rafforzato la sua giurisprudenza in tema di diritti fondamentali degli stranieri

extracomunitari ed ha dichiarato illegittima una norma che subordinava la concessione dell'indennità di accompagnamento e della pensione di invalidità al requisito della titolarità della carta di soggiorno (sentenza n. 40 del 2013). Viene ancora una volta in rilievo il principio che i diritti fondamentali spettano, nei casi previsti dalla legge, alla persona, indipendentemente dallo *status* di cittadinanza e da altre situazioni in cui il soggetto possa occasionalmente trovarsi. Tale è il principio personalista, contenuto nell'art. 2 Cost. e solennemente affermato nell'Assemblea costituente anche da opposte sponde politiche.

Lo stesso principio esclude che, con riferimento alle libertà e ai diritti fondamentali, siano ammissibili rigidi automatismi legislativi, sia sostanziali che processuali, che, impedendo al giudice di valutare la situazione concreta, impongono una misura unica e predeterminata applicabile a tutte le fattispecie concrete, indipendentemente dalle loro specificità. Proseguendo nella sua giurisprudenza sulla incompatibilità con la Costituzione delle presunzioni assolute, quando siano in gioco diritti fondamentali come la libertà personale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che tale presunzione conteneva, finendo per attribuire alla coercizione processuale «tratti funzionali tipici della pena, in contrasto con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. e negando così rilevanza al principio del “minore sacrificio necessario”» (sentenza n. 231 del 2013, in relazione alla sentenza n. 213 del 2013).

Sempre ispirata al principio di eguaglianza è la sentenza n. 116 del 2013, sui prelievi previsti nei confronti dei trattamenti pensionistici che superino una certa soglia. La pronuncia si basa sull'elementare principio, desumibile dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, secondo cui a parità di reddito si deve applicare un eguale prelievo tributario. Nessun clamore politico o mediatico potrà offuscare questa verità di per sé evidente.

7. Il principio di eguaglianza è stato pure alla base di una sentenza, resa in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che ha ribadito una ormai consolidata giurisprudenza sull'inammissibilità di regole derogatorie in materia processuale e sulla vigenza, in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri a partecipare alle udienze di un processo, del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato (sentenza n. 168 del 2013).

Come si può vedere chiaramente, il principio di eguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali si incrociano, in diversi settori dell'ordinamento, con il principio di equilibrio costituzionale, dimostrando, con sempre maggiore evidenza, che l'assetto costituzionale della Repubblica è strettamente connesso con le situazioni giuridiche protette dei cittadini. Di qui la funzionalità della seconda parte della Costituzione rispetto alla prima, con l'ulteriore conseguenza che ogni mutamento della forma di Stato e della forma di governo dovrebbe essere attentamente valutato non solo in sé e per sé, dal punto di vista della funzionalità dei meccanismi istituzionali, ma anche, e soprattutto, in ragione delle ricadute che tali modifiche possono avere sulla tutela dei singoli e delle minoranze.

Egual intreccio si è riscontrato in un conflitto di attribuzione riguardante l'ottemperanza dell'Amministrazione penitenziaria ai provvedimenti della magistratura di sorveglianza. Nel risolvere il conflitto, la Corte ha osservato che lo squilibrio tra i due poteri aveva prodotto il risultato di rendere non effettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria (sentenza n. 135 del 2013).

Eguaglianza, libertà e democraticità delle istituzioni non sono valori separati, ma interagiscono nel quadro dello Stato costituzionale. Tocca a chi – organi politici e di garanzia – porta la responsabilità

dell'indirizzo politico da una parte e degli equilibri costituzionali dall'altra non trascurare, nel quotidiano esercizio delle proprie funzioni, questa massima fondamentale.