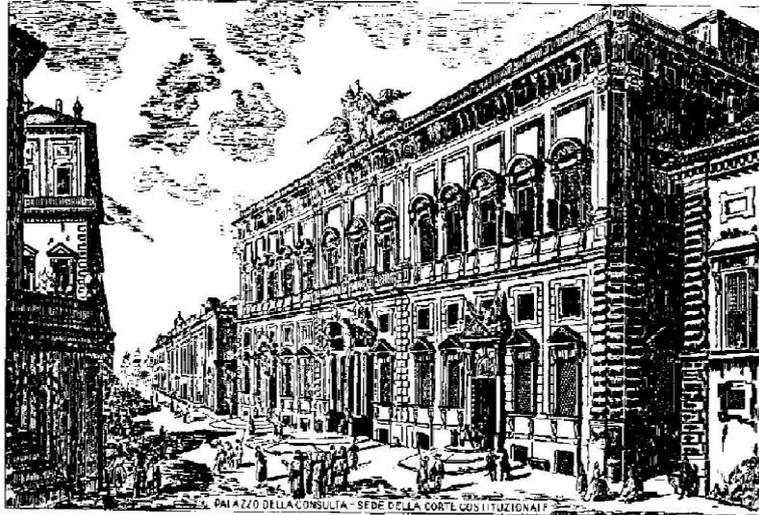


*CORTE COSTITUZIONALE*



*Incontro del Presidente Franco BILE  
con la stampa*

Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2008

## **Incontro del Presidente della Corte costituzionale con la stampa**

Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2008

1. – Il consueto incontro della Corte costituzionale con la stampa riveste quest'anno un significato particolare, perché coincide con le celebrazioni dei 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

La Corte è l'organo immaginato e voluto dai Costituenti al fine di garantire la stabilità e la saldezza dei principi fondamentali che ispirano la Costituzione e che essa enuncia fin dai primi articoli.

Questi principi conservano immutato nel tempo il loro valore, pur in un mondo che in 60 anni è profondamente mutato, anche (e radicalmente) per quanto riguarda la comunicazione. Quindi oggi voi, operatori professionali del settore, dovete sentirvi coinvolti a pieno titolo nel compito di aiutare – con gli strumenti di oggi – ogni donna e ogni uomo che vive in questo Paese a “prendere cognizione” della Costituzione (sono le parole dell'ultima delle disposizioni transitorie), ossia ad essere pienamente consapevole dei diritti che la Carta riconosce e dei doveri che essa impone.

2. – E' in questa prospettiva che oggi la Corte costituzionale intende – incontrando voi e attraverso la vostra mediazione – parlare di sé e della sua attività nell'anno appena trascorso rivolgendosi alla collettività dei cittadini, cioè a coloro che, pur estranei alla ristretta cerchia dei “tecnici” del giudizio di costituzionalità, ne sono tuttavia i destinatari ultimi.

La Corte sa bene che, in una società democratica, il funzionamento delle istituzioni pubbliche e le conseguenze del loro agire sulla vita degli individui e della collettività formano oggetto di comunicazione e discussio-

ne. Ciò è tanto più vero nello specifico, per l'importanza dell'impatto che spesso le sue pronunce hanno sull'ordinamento.

Una corretta informazione sulla Corte e sui suoi atti richiede in chi la cura peculiari capacità e specifica qualificazione professionale: occorre infatti saper intendere, interpretare e, se necessario, rendere maggiormente comprensibile il linguaggio tecnico delle decisioni, cogliendone gli eventuali nessi con i dati normativi ed i precedenti.

D'altro canto la Corte, come in genere gli organi di tipo giurisdizionale, spiega le sue pronunzie esclusivamente e totalmente con le motivazioni che le sorreggono. Lo specifico carattere della Corte – organo collegiale che opera e si esprime collegialmente in ogni fase della sua attività – impedisce di personalizzare le decisioni o di provocare l'espressione (affatto irrituale) di posizioni e opinioni individuali.

Questa esigenza di riservatezza – che vale non solo per le questioni già definite, ma anche per quelle che presumibilmente potrebbero in futuro essere sottoposte al suo esame – si impone in particolare quando l'attività della Corte incide direttamente su temi oggetto di quotidiana dialettica. In questi casi essa, nella sua collegialità, ha costantemente scelto di non rispondere ad interventi polemici, per non tradire la sua essenza di istituzione di garanzia, che deve non solo essere ma anche apparire indipendente e imparziale. Peraltro non mi sembra inutile richiamare l'opportunità di una maggiore attenzione alle esigenze di un civile convivere.

E qui, interpretando i sentimenti di tutti i Colleghi, sento il dovere di rivolgere un sentito ringraziamento al Capo dello Stato che non ha mai cessato di riconoscere e sottolineare il ruolo della Corte e la sua piena ed assoluta imparzialità.

3. – Naturalmente la Corte apprezza senza riserve l'opera degli interpreti volta a divulgare e spiegare portata ed effetti delle pronunce e delle loro motivazioni, e quindi ad approvarle o criticarle.

In tale prospettiva – per favorire la migliore reperibilità della documentazione che interessa più da vicino gli operatori giuridici (magistrati, avvocati, funzionari pubblici, studiosi), nonché, in generale, la semplificazione e la maggiore comprensibilità delle informazioni relative ai suoi lavori – la Corte ha di recente provveduto ad una revisione del proprio sito *internet* ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), aggiornato quotidianamente e liberamente consultabile da chiunque. Oltre al testo integrale, corredato di “massime” e di “titoli”, di tutte le pronunce emesse dal 1956, sono oggi consultabili tutti gli atti di promovimento pendenti davanti alla Corte e non ancora decisi, in modo che al complesso della giurisprudenza costituzionale possa affiancarsi il repertorio delle norme sospettate di incostituzionalità.

Sono stati altresì introdotti nel sito nuovi strumenti di informazione specializzata per gli operatori giuridici e i giornalisti: così il servizio per informare in modo automatico quanti lo richiedano su ogni aggiornamento dei contenuti del sito *web* (dispositivi delle pronunce depositate e calendario dei lavori della Corte); il servizio di *news letter*, regolarmente inviato per posta elettronica a tutti i richiedenti ad ogni deposito di pronunce, con i testi integrali e le schede riassuntive; la pubblicazione delle “ricerche di base” redatte dal Servizio studi della Corte.

Tali innovazioni renderanno più facile la “navigazione” dell'utente nell'ingente massa di informazioni che la Corte, nel massimo della trasparenza, ha inteso fornire “in linea” alla libera fruizione degli operatori giuridici e dell'informazione, nonché di tutti i cittadini.

4. – Nell'accennata ottica di trasparenza si inserisce anche la pubblicazione nel nostro sito *internet* (come già nell'anno passato) del bilancio di previsione per l'esercizio 2008, formulato in termini di cassa, in cui i dati della movimentazione finanziaria effettiva espongono, con completezza e chiarezza di informazione, l'indirizzo gestionale adottato.

Il bilancio è caratterizzato dal pieno rispetto dell'impegno autonomamente assunto dalla Corte di ridimensionare al tasso di inflazione programmato (1,7%) l'incremento annuo del contributo dello Stato. Gli effetti del minor incremento dell'entrata hanno richiesto un riesame sistematico dei programmi di spesa in atto, con la valutazione della sua corrispondenza agli obiettivi originari e alle nuove priorità e l'adozione delle misure necessarie a migliorare l'efficienza organizzativa.

Peraltro la spesa della Corte presenta un'articolazione in cui prevalgono di gran lunga spese rigidamente obbligatorie (retribuzioni e pensioni), rispetto alle quali è possibile intervenire solo in misura marginale e con tempi spesso differiti. Né è facile realizzare un massiccio intervento riduttivo di natura strutturale sulle spese per acquisto di beni e servizi (corrispondenti circa al 10% della spesa corrente totale), in quanto si tratta, nella maggior parte, di forniture di servizi pubblici a regime di tariffa ovvero di servizi di manutenzione e conduzione relativi ad impianti e attrezzature indispensabili. Ciò malgrado, le spese per i dipendenti ed i pensionati sono state contenute attraverso misure organizzative (blocco selettivo del *turn over*, nuova organizzazione dell'orario di lavoro degli uffici, ecc.) e la soppressione della "riliquidazione" delle pensioni agli *ex* dipendenti secondo modalità di ancoraggio agli aumenti retributivi del personale in servizio.

Un'accurata, analitica revisione della spesa per beni e servizi ha poi consentito una riduzione media del cinque per cento. In particolare – nel quadro di una sobria utilizzazione delle autovetture di servizio – si è opera-

ta una riduzione della dotazione di carburante e si è avviato un processo di ridimensionamento della tipologia dei veicoli.

5. – Prima di passare all’analisi dell’attività giurisdizionale dell’anno appena passato, non posso non sottolineare che dal maggio 2007 il lavoro della Corte è stato svolto a ranghi ridotti, per la mancata sostituzione di un Giudice di nomina parlamentare che aveva rassegnato le dimissioni.

La variegata provenienza dei giudici risponde all’intento dei Costituenti di creare un organismo composito, formato da personalità appartenenti a varie categorie di operatori del diritto, per assicurare al collegio l’apporto non solo di differenti esperienze “tecniche” maturate nelle singole professioni, ma anche di diverse sensibilità culturali ed ideali. Il protrarsi nel tempo della mancanza anche di un solo giudice – pur non incidendo sulla legittimità delle decisioni, poiché la Corte funziona con l’intervento di almeno undici giudici (art. 16, secondo comma, della legge n. 87 del 1953) – impedisce tuttavia al collegio di avvalersi pienamente di tale apporto previsto dalla Costituzione. Pertanto, nel più pieno rispetto delle competenze del Parlamento, la Corte sente di dover formulare l’auspicio di una sollecita nomina del quindicesimo giudice.

6. – Nel 2007 la Corte ha reso 464 decisioni, una in più rispetto al 2006: il dato non si discosta da quelli degli ultimi quindici anni e, in particolare, è in diretta continuità con quelli degli anni 2004 e 2005.

Nettamente migliorato nell’anno è, invece, il rapporto fra definizioni e sopravvenienze, poiché – nonostante un incremento di circa il 10% dei giudizi pervenuti nel 2007 (950 rispetto agli 861 del 2006) – il numero dei giudizi definiti è aumentato di circa il 50% (1081 rispetto ai 718 del 2006): su tale risultato ha inciso anche la decisione di un certo numero di ordinanze “seriali” quali,

ad esempio, quelle sull'inappellabilità da parte del pubblico ministero delle sentenze penali di proscioglimento.

Questo andamento ha avuto immediate conseguenze sull'arretrato, diminuito del 14% (al 31 dicembre 2007 pendevano 783 procedimenti rispetto ai 913 del 31 dicembre 2006) e oggi contenuto in limiti fisiologici.

Il cospicuo aumento del numero dei giudizi definiti – favorito anche da un'efficace razionalizzazione della formazione del ruolo mediante accorpamento di questioni identiche o analoghe – consente di stimare in meno di un anno i tempi medi di durata del contenzioso in via incidentale o principale. Ciò costituisce per la Corte un comprensibile motivo di vanto.

I risultati ora descritti sono il frutto del lavoro non solo dei Giudici costituzionali, ma di tutti gli appartenenti alla struttura della Corte. Ad essi la Corte rivolge, per il mio tramite, un sincero ringraziamento per il forte impegno quotidianamente profuso: al Segretario generale, agli assistenti di studio, al personale civile delle segreterie, degli uffici e dei servizi, ai militari dell'Arma dei Carabinieri.

7. – Non esamino analiticamente le decisioni adottate nel 2007, e rinvio al riguardo all'ampia relazione curata dal Servizio studi. Come lo scorso anno mi limito a citarne solo alcune di particolare rilievo.

Tra i giudizi in via incidentale - a riaffermazione di diritti fondamentali quali la tutela della salute, della famiglia e del diritto di difesa - segnalo le declaratorie di illegittimità costituzionale della mancata previsione per il coniuge del disabile della possibilità dei congedi straordinari (sentenza n. 158), e della mancata previsione della possibilità per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che non conosca la lingua italiana, di nominare un proprio interprete (sentenza n. 254).

In materia penale, ricordo le declaratorie di incostituzionalità della limitazione della possibilità per il P.M. di proporre appello nei confronti delle sentenze di proscioglimento emesse all'esito di dibattimento e di giudizio abbreviato (sentenze n. 26 e n. 320) e quella in tema di utilizzazione delle intercettazioni nei confronti di non parlamentari, se oggetto ne sia casualmente una conversazione con un parlamentare (sentenza n. 390). A queste si aggiungono le pronunce in tema di divieto, in caso di concorso di circostanze eterogenee, di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata (sentenza n. 192), e di inopponibilità dell'ignoranza dell'età della persona offesa da parte di chi abbia compiuto atti sessuali con un minore di età inferiore a 14 anni (sentenza n. 322).

Ancora, ricordo le pronunce sull'incostituzionalità delle norme che non prevedono che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino nel processo che prosegua avanti al giudice cui la giurisdizione spetta (sentenza n. 77); sui limiti di ammissibilità dello *spoils system* in ambito statale e regionale (sentenze n. 103 e n. 104); sulla definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa avanti la Corte dei conti (sentenza n. 183); sulla proroga triennale dei piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti (sentenza n. 314); sull'anatocismo bancario (sentenza n. 341); sul riordino della disciplina dell'imposta unica sulle scommesse (sentenza n. 350).

Segnalo infine la decisione sulla sindacabilità della sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza adottati dal Governo per l'adozione di un decreto-legge, pur dopo la sua conversione in legge (sentenza n. 171).

8. – Per quanto concerne i ricorsi proposti in via principale dallo Stato nei confronti di leggi delle Regioni e delle Province autonome, o viceversa, nello scorso anno si è registrata una radicale inversione di tendenza,

in parte già manifestatasi nella seconda metà del 2006. Sono stati infatti proposti 52 ricorsi rispetto ai 111 dell'anno precedente con un significativo decremento del 53%. Di tutti questi ricorsi è già stata fissata la trattazione in udienza (ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003).

Tale notevole diminuzione, da un lato, conferma quanto già rilevato l'altro anno, ossia che – dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 – tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E, dall'altro lato, dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione. La tendenza si è espressa anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede.

Tra le decisioni assunte in tali giudizi, ricordo quelle in tema di indennità di trasferta al personale delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 95); di applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno (sentenze n. 88 e n. 169); di agriturismo e di requisiti delle strutture a tale attività destinate (sentenza n. 339). Segnalo inoltre le decisioni riguardanti il codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 367); il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (sentenza n. 401); e i provvedimenti sulle liberalizzazioni in tema di commercio e distribuzione, di tariffe professionali e di servizio dei taxi (sentenze n. 430, n. 443 e n. 452).

9. – Il ritmo di afflusso dei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti nel 2007 (14 ricorsi) non ha manifestato sostanziali differenze rispetto al 2006 (13 ricorsi); inoltre, l'incremento del numero delle definizioni (28 nel 2007, rispetto alle 22 del 2006) ha fatto sì che le pendenze al 31 dicembre del 2007 siano limitate a soli 9 giudizi.

Pressoché inalterati rispetto al 2006 sono anche i dati relativi al numero dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato pervenuti e definiti, in fase sia di ammissibilità che di merito.

La maggior parte di tali conflitti verte ancora sul tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, garantita dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione. La tendenza alla diminuzione del numero delle sopravvenienze registrata negli ultimi due anni rispetto al quinquennio precedente può ritenersi verosimilmente determinata dal consolidamento della giurisprudenza costituzionale sul tema.

10. – Quanto alla tipologia delle decisioni, nel 2007 si rileva nei giudizi in via incidentale un modesto incremento rispetto all'anno precedente della percentuale delle pronunce di incostituzionalità (12,36% rispetto al 9,45%), e una diminuzione delle decisioni di non fondatezza (25,52% rispetto al 29,26%) e di inammissibilità (43,68% rispetto al 49,08%).

Nei giudizi in via principale, nel 2007 si riscontra una diminuzione della percentuale delle pronunce di incostituzionalità (22,96% rispetto al 29,29% dell'anno precedente), mentre risultano in aumento le decisioni di non fondatezza (35,40% rispetto al precedente 32,03%) e di inammissibilità (26,31% rispetto al 18,35%).

Si nota ancora una volta un elevato numero di pronunce di inammissibilità, per non corretta instaurazione del giudizio di costituzionalità. Il problema assume particolare rilievo nei giudizi in via incidentale, nei quali

talora i giudici rimettenti – violando il principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione – non descrivono, o non descrivono compiutamente, la fattispecie concreta; non motivano, o non motivano congruamente, sulla rilevanza; o, trascurando il principio del controllo *diffuso* di costituzionalità, sollevano questioni di costituzionalità senza avere prima verificato la possibilità di fornire della legge un’interpretazione *adeguatrice* o *costituzionalmente orientata*.

Ogni dichiarazione di inammissibilità per mancata osservanza di tali requisiti preclude alla Corte l’esame del merito delle questioni, e comporta una serie di “costi” in termini di inutile dispendio di lavoro e allungamento dei tempi processuali. Ma – sono costretto a ripeterlo – qualsiasi diversa soluzione si risolverebbe nell’indebita sostituzione della Corte ai giudici.

11. – Concludo anche quest’anno con un accenno ai rapporti tra la Corte costituzionale italiana e le Corti dell’integrazione europea.

Con riferimento all’ordinamento comunitario, la Corte ha confermato il suo orientamento secondo cui non compete ad essa, ma al giudice comune, accertare, eventualmente avvalendosi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee, se le disposizioni del diritto interno, delle quali deve fare applicazione, confliggano con norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto (sentenza n. 284).

Con riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, sono invece decisamente innovative le sentenze n. 348 e n. 349, che hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., delle norme sui criteri di determinazione, rispettivamente, dell’indennità di espropriazione e del risarcimento dei danni conseguenti ad occupazione appropriativa, ritenuti non rispondenti alle prescrizioni della Convenzione, come interpreta-

ta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In queste pronunce la Corte ha riconosciuto che il citato parametro costituzionale è integrato dalle norme della Convenzione, assunte nell'interpretazione dalla Corte di Strasburgo, da considerarsi "norme interposte"; e in pari tempo ha chiarito che tali norme (proprio in quanto integrative del parametro costituzionale) restano soggette al controllo interno di costituzionalità in riferimento ad ogni profilo di contrasto con la Costituzione.

Parallelamente all'attività giurisdizionale, la Corte ha organizzato un incontro di studio sul tema delle relazioni tra diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui hanno attivamente partecipato, con interessanti interventi, numerosi studiosi italiani e stranieri. Gli atti relativi a tale incontro sono di imminente pubblicazione.

Nella stessa prospettiva sono proseguiti nel 2007 gli incontri con gli organi di giustizia costituzionale di altri paesi. In particolare, l'annuale incontro trilaterale di questa Corte con i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo si è svolto lo scorso autunno in Italia, sul tema della dignità umana come fonte dei diritti inviolabili della persona.

Altri incontri nel 2007 si sono avuti, in ordine di tempo, con gli organi di giustizia costituzionale di Egitto, Russia, Algeria e Repubblica ceca.