

Saluto del Prof. Franco Gallo al Presidente Quaranta
Palazzo della Consulta - (Udienza pubblica del 15 gennaio 2013)

Il prossimo 27 gennaio il Presidente Quaranta cessa dalla sua carica di giudice costituzionale. Questa è l'ultima udienza pubblica che egli presiede. Nella mia qualità di giudice anziano ed in rappresentanza degli altri giudici sono chiamato – come è tradizione – a porgere un saluto al Presidente uscente. L'incarico mi è particolarmente gradito, per i sentimenti di stima che mi legano a lui e che mi portano, al di là di ogni dovere istituzionale, a rivolgergli, anche a nome dei colleghi, un sentito ringraziamento per il sobrio ed incisivo contributo dato ai lavori ed al funzionamento della Corte sia in qualità di giudice che di Presidente.

Tale contributo rispecchia lo stile e le qualità intellettuali, professionali e morali dell'uomo.

Tutti noi ricordiamo la sua spiccata capacità di rendere semplici, in camera di consiglio, i problemi più ardui, individuando immediatamente il nucleo essenziale del *thema decidendum* e proponendo al Collegio valide soluzioni alternative nei momenti di *impasse* decisionale; e ciò, pur sempre nello scrupoloso rispetto delle procedure della giustizia costituzionale. E ricordiamo anche il suo tratto riservato ed il suo comportamento prudente ed accorto, inteso a garantire il libero svolgersi della dialettica decisionale, a sdrammatizzare i contrasti che talvolta, fisiologicamente, insorgono all'interno del Collegio ed a giungere, perciò, a soluzioni il più possibile condivise delle questioni.

Soprattutto gli siamo riconoscenti, come singoli e come Collegio, per la ferma presa di posizione che egli ha assunto in occasione degli attacchi rivolti sulla stampa ed in sede politica alla nostra Corte e, conseguentemente, al sistema costituzionale da questa garantito. Basti pensare, da ultimo, alla relazione annuale dello scorso anno, nella quale Alfonso ha stigmatizzato la pretestuosità di detti attacchi, ribadendo la costante osservanza da parte della Corte dei principi di terzietà, imparzialità ed

indipendenza, coessenziali ad ogni organo giudicante e quindi, a maggior ragione, all'organo supremo di garanzia costituzionale, quale è la nostra Corte.

È difficile ridurre ad unità la varietà di interessi e di attitudini di Alfonso. Essi si sono esplicitati essenzialmente su tre diversi piani: quello di avvocato dello Stato e di magistrato; quello di studioso e docente di discipline giuridiche; quello, infine, di titolare di prestigiosi incarichi di collaborazione con il Governo.

Quanto al primo aspetto, Alfonso, dopo avere svolto l'attività di avvocato dello Stato e magistrato ordinario, ha fatto il suo ingresso nel Consiglio di Stato, divenendone poi segretario generale e presidente di sezione; distinguendosi sempre per dottrina e laboriosità e riscuotendo unanime stima presso i colleghi ed il ceto forense. Ha ricoperto anche l'incarico di presidente aggiunto del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ed è stato presidente di sezione della Commissione tributaria centrale.

In qualità di studioso ha sempre mostrato una profonda conoscenza dei più diversi istituti giuridici, contribuendo ad illustrarne e a chiarirne l'evoluzione sotto una pluralità di angolazioni disciplinari. Si è cimentato, infatti, in svariati campi del diritto. Mi limito a ricordare le opere in materia di diritto sanitario; edilizio; regionale; e, soprattutto, civile ed amministrativo, sia processuale che sostanziale. Tra queste vanno, in particolare, menzionate almeno il «Commento» dell'intero libro III del codice civile, sulla proprietà (in quattro volumi, editi dal 1970 al 1976); «Il sistema di assistenza sanitaria» (edito nel 1985), che costituisce indubbiamente una delle prime trattazioni organiche della complessa legislazione in materia; le quattro edizioni dei «Lineamenti di diritto amministrativo», utilizzate con profitto da studenti e dai funzionari pubblici; le notevoli voci «Appello (diritto processuale amministrativo)» e «Doppio grado di giurisdizione (diritto processuale amministrativo)» dell'Enciclopedia giuridica Treccani, nonché la voce «Verbale (diritto amministrativo)» dell'Enciclopedia del diritto (1993). Da ultimo, va ricordata la sua importante introduzione al «Commentario» relativo al nuovo processo amministrativo, edito nel 2011 e da lui curato.

L'eclitticità di tali studi non ha certo diminuito la profondità e l'acutezza delle sue analisi, le quali – lo dico in qualità di professore e non di giudice – sono state costantemente apprezzate tanto dai colleghi accademici quanto dagli altri operatori del diritto.

Ha insegnato diritto amministrativo presso l'università La Sapienza di Roma; la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; la Scuola di Polizia tributaria e la Scuola Tributaria «Ezio Vanoni» (ora Scuola Superiore di economia e finanza). E' stato in occasione della sua più che decennale attività di docente presso quest'ultima Scuola – di cui sono stato per tanti anni Rettore – che ho conosciuto Alfonso, legandomi a lui in un rapporto di amicizia e di proficuo scambio culturale. Risalgono a quel periodo le nostre comuni riflessioni sul superamento della teoria, di stampo privatistico, del rapporto giuridico di imposta e sulla sua sostituzione con quella del procedimento amministrativo di imposizione, prospettata negli anni '70 da Massimo Severo Giannini e da Gian Antonio Micheli. Ed è in quella sede che ho potuto ammirare l'attitudine di Alfonso per la didattica e la sua propensione per l'indagine scientifica.

Quanto all'attività di collaborazione con il Governo, sono molti gli incarichi da lui ricoperti, nel generale apprezzamento, in diversi settori della pubblica amministrazione: capo dell'ufficio legislativo, capo di gabinetto, componente di numerose commissioni ministeriali, consigliere giuridico. Ha operato, tra l'altro, nei settori dei Trasporti; Sanità; Funzione pubblica; Poste; Protezione civile; Interventi straordinari per il Mezzogiorno; Difesa; Commercio estero; fino alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si tratta di una grande quantità di impegni. Lo stesso Alfonso ha di recente affermato, tra il serio ed il faceto, che: «A sentire tutto quello che ho fatto nella vita, ogni tanto mi chiedo: ma come ho fatto? Comunque l'ho fatto». Posso qui aggiungere che non solo lo ha fatto, ma lo ha anche fatto bene, come tutti abbiamo potuto constatare.

Se debbo rinvenire il *leitmotiv* della sua attività di magistrato, studioso e collaboratore del Governo, esso va individuato nella dedizione e nel servizio alla legge e allo Stato. Ciò spiega la sua rara, quasi unica, conoscenza delle articolazioni statali e regionali, che gli ha consentito di dare un decisivo contributo al funzionamento delle istituzioni, specialmente in quelle sanitarie. In questo contesto si inquadrano, appunto, le onorificenze a lui attribuite di Cavaliere di Gran Croce; di Gran Croce dell'Ordine dei cavalieri di Malta e di Medaglia d'oro per i Benemeriti della Sanità Pubblica.

Questo corredo di conoscenze e la sua sensibilità istituzionale si sono tradotti in un notevole apporto per la Corte; tanto più prezioso in quanto nel periodo del suo mandato essa ha dovuto affrontare e risolvere complesse e delicate questioni che hanno richiesto grande equilibrio e serenità di giudizio. Mi riferisco, soprattutto, alle questioni attinenti all'assetto istituzionale della Repubblica e in particolare all'interpretazione del nuovo Titolo V della Costituzione, alla portata delle immunità per le alte cariche dello Stato, ai limiti della decretazione di urgenza, ai rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamenti sovranazionali e tra le rispettive Corti, alla fecondazione assistita, ai trattamenti sanitari di forzato prolungamento della vita, alla condizione giuridica degli stranieri.

Nella sua operosa attività di giudice costituzionale, Alfonso ha redatto ben 270 provvedimenti, tutti esemplarmente motivati. Tra questi – mi piace ricordarlo – anche quelli relativi alle questioni inizialmente assegnate a Maria Rita Saulle e della cui redazione egli si è generosamente fatto carico dopo l'improvvisa e dolorosa scomparsa della cara collega.

Nell'ambito della sua produzione giurisprudenziale non mi è stato facile scegliere le sentenze più significative, essendo tutte importanti e di elevato livello qualitativo. Mi limito a segnalare, tra le molte, quelle che, a mio avviso, costituiscono punti fermi nella giurisprudenza della Corte. Mi riferisco alle pronunce in tema: a) di ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie regionali in materia di appalti pubblici (n. 401 del 2007); b) di *spoil system* e di bilanciamento tra esigenze della

politica e principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica (n. 103 del 2007 e n. 224 del 2010); c) di attività professionale dei dirigenti sanitari (n. 181 del 2006, nonché n. 86 e n. 371 del 2008); d) di natura sanzionatoria della confisca del veicolo per guida in stato di ebbrezza, nonostante la qualificazione formale di tale provvedimento come misura di sicurezza (n. 196 del 2010); e) di titolarità sostanziale del potere di grazia in capo al Presidente della Repubblica (n. 200 del 2006); f) di rapporto tra poteri dell'autorità giudiziaria e delle commissioni parlamentari di inchiesta (n. 26 del 2008); g) di segreto di Stato e di sindacato sull'esercizio del potere di secretazione (n. 106 del 2009). Da ultimo ricordo la recente sentenza n. 245 del 2011, che ha riconosciuto il diritto inviolabile a contrarre matrimonio anche allo straniero cosiddetto "clandestino", sul presupposto che tale diritto gli spetta in quanto essere umano.

Ogni commento di tali sentenze mi sembra superfluo e non può essere espresso da chi, come me, ha contribuito a pronunciarle. Si tratta, del resto, di sentenze la maggior parte delle quali è stata oggetto di specifica valutazione dottrinale.

Caro Alfonso, ho già detto all'inizio che la caratteristica maggiore della tua attività di giurista è stata quella di essere al servizio della legge e dello Stato. I nostri padri avrebbero detto, forse un po' retoricamente, che ne sei stato un fedele servitore. Non deve sembrare troppo forte l'espressione "servitore", perché va qui ribadito, con Cicerone, che la servitù alla legge e allo Stato è la condizione per la libertà di noi tutti. È anche e soprattutto per questa tua caratteristica che noi tutti ti rinnoviamo il nostro più affettuoso e sentito ringraziamento.