

MASSIMO LUCIANI

(PROFESSORE EMERITO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO – FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA -
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA – LA SAPIENZA)

ACCADEMICO DEI LINCEI

Corte costituzionale – Saluto alla Presidente Silvana Sciarra e ai Vicepresidenti Daria de
Pretis e Nicolò Zanon

Udienza pubblica 7 novembre 2022

1.- Grazie, Signora Presidente. Non è semplice portare il saluto degli avvocati del libero Foro dopo le articolate allocuzioni dei Giudici Viganò, Barbera e Prosperetti. Proverò, tuttavia, a fare del mio meglio.

2.- L'articolo 16, comma 2, della legge n. 87 del 1953 dispone che *“La Corte funziona con l'intervento di almeno undici giudici”*. Questo semplice dato, normativo e numerico, mostra con plastica evidenza quale sia l'impatto anche semplicemente organizzativo della contemporanea scadenza del mandato di ben tre Giudici costituzionali, pari a un quinto dell'intero Collegio.

Stavolta l'impatto è ancor più rilevante perché a scadere sono la Presidente della Corte e due suoi Vicepresidenti. Ma lo è in misura ancora maggiore perché quella Presidente è Silvana Sciarra e quei due Vicepresidenti sono Daria de Pretis e Nicolò Zanon. I loro profili scientifici e culturali sono assai diversi: diverse le discipline giuridiche che hanno coltivato; diversa l'impostazione dei loro scritti; diversa la tessitura delle pronunce da loro redatte. Comune, però, è l'altissima qualità del loro contributo alla scienza giuridica. Comune la grande rilevanza del loro apporto alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi nove anni. E poiché le istituzioni le fanno le persone è evidente che l'istituzione cui tanto hanno dato in questa lunga fase del loro impegno professionale non potrà non cambiare fisionomia con la loro uscita.

3.- *Nicolò Zanon* appartiene a quella non foltissima schiera di studiosi del diritto costituzionale che non si acquietano nella contemplazione dello scorrere della vita istituzionale, delle prassi politiche o degli indirizzi giurisprudenziali, ma vanno alla ricerca del *sensu* dei fenomeni che registrano, cercando di sistematizzare e razionalizzare quanto è sistematizzabile e razionalizzabile e di sottoporre a critica e censura tutto ciò che si pone fuori del sistema, che rivela malfunzionamenti, che rompe la coerenza del quadro costituzionale.

La sua fortunata monografia, edita da Giuffrè nel 1991, dedicata a *Il libero mandato parlamentare*, rivelava sin dall'esordio l'approccio privilegiato dall'Autore. Il sottotitolo suonava infatti *Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione* e questo stava a significare, da subito, che pel crivello della sua analisi non passavano soltanto gli usi della politica, ma la stessa logica delle scelte costituzionali, interpretate nel contesto della complessa storia del parlamentarismo, in Italia e fuori d'Italia. L'attenzione per la comparazione giuridica, del resto, era emersa già nel primo suo lavoro d'impegno monografico, cioè in *L'exception d'inconstitutionnalité in Francia: una riforma difficile*, edita da Giappichelli nel 1990.

Un pensiero originale e critico, dunque, la cui peculiarità, del resto, si è rivelata anche nella scelta dei temi. Quella di occuparsi della magistratura, questione in genere alquanto trascurata dai costituzionalisti, in particolare, è stata significativa: l'assunto di fondo era, mi sembra, che la comprensione della forma di Stato e quella del funzionamento dell'intera macchina istituzionale fosse impossibile senza un'indagine approfondita sul mondo della magistratura (sia requirente che giudicante) e questo il Prof. Zanon ha puntualmente fatto. Da questo punto di vista, il Suo mandato di componente laico del Consiglio Superiore della Magistratura non è stato altro che il coronamento istituzionale di un impegno di ricerca partito da lontano.

Non è certo sorprendente che, date queste premesse, molte pronunce del Vicepresidente Zanon abbiano toccato snodi fondamentali del nostro sistema istituzionale.

Penso, in particolare, alla sent. n. 52 del 2016, in materia di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che ha valorizzato l'elemento di scelta politica discrezionale necessariamente sotteso al relativo procedimento. Il noto passaggio in cui si dice che "*Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare*" intende dare alla politica ciò che le spetta, arginando una diffusa tendenza alla giurisdizionalizzazione del conflitto.

Penso, ancora, e direi ovviamente, alla sent. n. 35 del 2017, nella quale – riprendendo, ma sviluppando – gli spunti della sent. n. 1 del 2014, si sono affermate le ragioni del rapporto rappresentativo, osservando, fra l'altro, che "*in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività*". Affermazione importante e ineccepibile, che nessuna legislazione elettorale dovrebbe dimenticare. E che sovente, invece, è purtroppo dimenticata.

Ho menzionato queste due pronunce perché – come accennavo – si situano in corrispondenza di snodi essenziali del sistema istituzionale, ma nella giurisprudenza che (pur fermo restando il principio di collegialità, sul quale ha richiamato l'attenzione il Giudice Barbera) è dovuta alla penna del Prof. Zanon non mancano le decisioni che toccano i diritti: basti pensare alla

sent. n. 268 del 2017, in materia di risarcimenti da vaccinazioni, e alla recente sent. n. 25 del 2023, in materia di riserva di legge quanto alla disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori.

4.- *Daria de Pretis* ha da sempre saputo dimostrare la complessità del diritto amministrativo inteso come branca dell'ordinamento e ha da sempre saputo dimostrare la raffinatezza della quale è capace il diritto amministrativo come branca della scienza giuridica. La monografia su *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, edita da Cedam nel 1995, ha affrontato uno dei più perigliosi capi delle tempeste che il navigante nel mare del diritto pubblico possa incontrare: quello – appunto – della discrezionalità, doppiandolo con l'abilità che solo una cultura giuridica vastissima, capace di superare i (peraltro discutibili) confini fra il diritto amministrativo, il diritto costituzionale e la teoria generale permette di maturare. Andare al cuore degli istituti generali del diritto amministrativo è meno semplice che occuparsi delle minute *technicalities* dell'organizzazione o dei procedimenti, ma è certamente più utile per il progresso della scienza giuridica. E la Vicepresidente de Pretis ha scelto, con sapienza, di occuparsi delle questioni di fondo.

Tra di esse è sempre emersa con particolare nettezza anche quella dell'autonomismo, come era fatale che accadesse per chi per trent'anni ha professato in terre di confine, nelle quali il tema dell'autonomia è sentitissimo. Autonomismo, però, non mai disgiunto dal solidarismo e che nella sua produzione scientifica la Professoressa de Pretis ha legato strettamente al grande equilibrio costituzionale fra diritti e doveri, che solo è in grado di cementare una vera cittadinanza.

Nella Sua opera di Giudice costituzionale, poi, la Vicepresidente ha posto la Sua penna al servizio della redazione di alcune fondamentali pronunce su questioni collocate all'incrocio fra l'organizzazione dei poteri pubblici e i diritti dei cittadini. È accaduto, ad esempio, per le molte pronunce in materia di incandidabilità e di decadenza dalle cariche elettive (l'ultima è la sent. n. 230 del 2021); per la sent. n. 218 del 2021, in materia di affidamento di appalti; per la sent. n. 62 del 2022, in materia di parità di genere nelle competizioni elettorali, per la sent. n. 184 del 2023, in materia di mandati nelle federazioni sportive. Tutte decisioni nella quali – a me sembra – l'intimo collegamento fra quella che mi piace chiamare “Costituzione dei diritti” e quella che mi piace chiamare “Costituzione dei poteri” è emerso a tutto tondo, dimostrando quanto siano in errore gli approcci scientifici che tendono a scavare fossati fra la prima e la seconda parte della Costituzione.

Mi piace rapidamente soffermarmi, a questo proposito, sulla sent. n. 216 del 2015, in tema di riduzione dei termini per convertire le lire in euro, perché si è occupata con grande rigore proprio di un principio grazie alla cui applicazione dovrebbe operarsi la saldatura fra potere e diritti. Mi riferisco al principio dell'affidamento. In quella sentenza, per limitarsi davvero all'essenziale, si dice che il principio del legittimo affidamento “*trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.*” e si precisa che “*Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate [...], ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre*

nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti". La presenza di una "ragionevole fiducia" nel mantenimento di una certa disciplina normativa, nel rispetto del patto fra potere pubblico e cittadini, rende dunque a dir poco sospette d'incostituzionalità le sue modificazioni *in malam partem* e nemmeno interessi pubblici di notevole rilevanza ne giustificano il travolgimento. Nella specie, allora, si disse che "Nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico" poteva giustificare le misure allora adottate, perché (e questo è un passaggio centrale) quando per perseguire la riduzione del debito pubblico si determina "la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato". Una lezione, credo, di corretta impostazione dei rapporti fra potere pubblico e diritti dei cittadini.

5.- *Silvana Sciarra* ha inteso il diritto del lavoro, Sua disciplina di elezione, come un banco di prova dei rapporti fra ordinamento nazionale, ordinamento sovranazionale e ordinamento internazionale. Consapevole dell'impossibilità di comprendere il diritto del lavoro senza coglierne la dimensione ultranazionale, in particolare europea, la Presidente Sciarra l'ha costantemente trattato in quella prospettiva, cogliendo anche i profondi collegamenti tra lo studio giuridico del lavoro e quello condotto in prospettiva economica e socio-politica. Il lascito della sua Scuola di provenienza, del resto, l'ha subito instradata in questa direzione, dandoLe piena consapevolezza della varietà dei piani dell'analisi, mai isolabili l'uno dall'altro.

Sono, questi, anni complessi per il diritto del lavoro, che ha risentito più ancora di altre branche del nostro ordinamento e – conseguentemente – più ancora di altre discipline scientifiche, delle profonde trasformazioni del contesto economico, sociale e politico. È evidente, allora, che solo una metodologia d'indagine articolata e solo un approccio interdisciplinare permettono di dominare un oggetto di ricerca divenuto ormai sfuggente. Quel che la Professoressa Sciarra ci ha dato nella Sua notevole produzione scientifica è la più limpida dimostrazione di quali risultati si possano ottenere con quella metodologia, con quell'approccio. E di questo dobbiamo esserLe grati.

Questa attitudine a una riflessione – diciamo – *tota re perspecta* non è certo venuta meno nell'esercizio del mandato di Giudice costituzionale.

Molte pronunce toccano – evidentemente – questioni concernenti il diritto del lavoro e i diritti sociali, talvolta anche con statuizioni di notevole impatto sistemico, come è accaduto per la nota sent. n. 70 del 2015, in materia di blocco della perequazione automatica delle pensioni, blocco considerato illegittimo anche perché non adeguatamente motivato. Quel che più conta, però, è che in quella occasione è emersa con forza la centralità di un parametro non sempre invocato nei giudizi di costituzionalità qual è il principio di eguaglianza

sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. È avendo come sfondo quel principio che la pronuncia ha fatto valere gli artt. 36 e 38 Cost., precisando che il rispetto di quei parametri *“si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.”*.

In altre occasioni è stata la libertà sindacale a venire alla ribalta, e in particolare nella sent. n. 178 del 2015 si è scritto che *“La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale”* e che *“Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza”*. Emerge qui – a mio sommo avviso – quella spiccata sensibilità per i collegamenti fra gli ordinamenti che la Presidente ha dimostrato, come accennavo, nella Sua attività scientifica.

Non solo temi laburistici, tuttavia, sono stati toccati dalle pronunce che la Professoressa Sciarra ha redatto durante il Suo mandato. Mi piace, a questo proposito, ricordare in particolare, la sent. n. 196 del 2018, nella quale, trattando la delicata questione della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale in sede di parificazione, è stato scritto che, se è vero che quella legittimazione era stata già riconosciuta *“con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari”*, adesso a quei parametri devono affiancarsi, sia pure *“ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”*.

Un'opera di Giudice costituzionale a tutto tondo, dunque.

6.- Devo fermarmi qui, Signora Presidente, sebbene molto mi rincresca farlo, per non abusare della Vostra pazienza e per non ritardare eccessivamente l'inizio dei lavori odierni. Devo fermarmi, sebbene sui Vostri profili, di studiosi e di Giudici della Corte costituzionale, molto ancora dovrebbe dirsi.

Mi permetto, allora, soltanto di formulare l'augurio che alla scadenza del mandato succeda un rinnovato periodo di fecondi studi e di ulteriori, preziosi, contributi alla scienza giuridica e alla vita civile del Paese. L'augurio, Signora Presidente, Signora Vicepresidente, Signor Vicepresidente, lo formulo a nome degli avvocati tutti del libero Foro, ma è anche – e se lo consentite soprattutto – l'augurio mio personale, sincero e affettuoso.