

**Indirizzo di saluto al Presidente Prof. Augusto Barbera
in occasione del suo insediamento
alla carica di Presidente della Corte Costituzionale
(9 gennaio 2024)**

GABRIELLA PALMIERI SANDULLI*

Signor Presidente, Signori Giudici,

1. A nome dell'Avvocatura dello Stato e mio personale, mi associo ai rallegramenti e alle espressioni di stima rivolti dal Prof. Avv. Giuseppe Morbidelli al Giudice Augusto Antonio Barbera, per l'elezione a Presidente della Corte costituzionale e Le formulo i migliori auguri per un proficuo lavoro.

La Sua brillante e prestigiosa carriera universitaria, accademica e istituzionale, Signor Presidente, è stata già ripercorsa durante l'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 in occasione della Sua elezione il 16 dicembre 2015 da parte del Parlamento a Giudice Costituzionale e su di essa, pertanto, non mi soffermo in dettaglio. Mi limito solo a ricordarne i tratti più salienti perché credo che rappresentino il filo conduttore della Sua formazione scientifica e del Suo percorso professionale e non costituiscono, quindi, una mera elencazione di titoli accademici e/o di incarichi svolti ad altissimo livello.

Ricordo, infatti, che è stato autorevole docente di diritto costituzionale e di diritto pubblico presso le Università di Catania, Ferrara e Bologna, nonché coordinatore del corso di Dottorato in Diritto costituzionale istituito presso l'Università di Bologna in consorzio con le Università di Parma, Modena, Genova, Salerno e Urbino.

Nell'attività didattica ha trasfuso l'importante esperienza maturata, alla fine degli anni Sessanta, in qualità di stagista sia presso il *Bundesverfassungsgericht* di Karlsruhe (gennaio-ottobre 1967), sia presso il *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg (febbraio 1968-febbraio 1969) con un finanziamento prima del Consiglio Nazionale delle Ricerche e, poi, del *Deutscher Akademischer Austauschdienst*.

È stato autore di numerosissime pubblicazioni (l'elenco completo occupa oltre 70 pagine) e di un noto Manuale universitario sul quale si sono formate generazioni di giuristi; è stato Direttore e Componente dei Comitati di redazione e dei Comitati scientifici di numerose riviste.

L'attività di ricerca si è felicemente coniugata con l'impegno nelle Istituzioni pubbliche, ove ha ricoperto cariche di assoluto rilievo e di prestigio, come la carica

* Avvocata generale dello Stato.

di Vicepresidente dell'Organo di autogoverno dei magistrati amministrativi, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, per il quadriennio 2001-2005.

Ha fatto parte di diverse Commissioni presso Regioni e Ministeri, in particolare, della Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno per l'elaborazione del Testo unico delle leggi sulle autonomie locali, nonché della Commissione per le riforme costituzionali insediata dal Governo Letta (gennaio - ottobre 2013 nota come la c.d. "Commissione dei saggi").

È stato Presidente dell'ISLE, Istituto italiano di studi legislativi, di cui è a tutt'oggi Presidente onorario, nonché componente del Consiglio scientifico della Scuola di scienza e tecnica della legislazione costituita presso il medesimo Istituto.

Parallelamente, si è svolto il Suo impegno nella politica (eletto deputato per cinque legislature e, nell'aprile 1993, nominato Ministro per i Rapporti con il Parlamento), ove ha portato il suo elevato contributo scientifico, che è stato caratterizzato dall'autonomia del Suo pensiero, rimasto sempre legato all'elaborazione scientifica e all'impegno intellettuale e civile.

Sintetizzando, come impone la brevità della presente Cerimonia, può dirsi che i principali temi affrontati nella Sua attività professionale hanno riguardato le fonti del diritto, le libertà fondamentali, l'ordinamento regionale e le forme di governo, gli organi costituzionali e i sistemi elettorali.

2. Molte delle questioni affrontate nelle 137 decisioni da Lei redatte dalla Sua nomina riguardano, tra l'altro, i rapporti tra le fonti del diritto in materie particolarmente sensibili.

Desidero soffermarmi, in particolare, sul contenzioso scaturito dalla gestione dell'emergenza pandemica per l'importanza ordinamentale derivante dalle novità delle questioni trattate, dalla necessità di una collocazione di sistema delle relative problematiche e di una risoluzione di esse in base alla individuazione dei principi generali che ne sono l'essenza.

Anche perché l'Avvocatura dello Stato si è occupata delle problematiche giuridiche nascenti dall'emergenza epidemiologica. In questa occasione, ancora una volta, si è dimostrato essenziale il ruolo istituzionale dell'Avvocatura nell'accezione più ampia e con la fondamentale visione d'insieme che la caratterizza.

Una "nuova parte pubblica", infatti, che l'Avvocatura dello Stato è stata chiamata a rappresentare e difendere nella sempre maggiore coincidenza tra interesse pubblico e interesse della collettività.

In occasione della gestione delle misure necessarie al contenimento dell'emergenza da Covid-19, che ha dato origine a un nutrito contenzioso fra Stato e Regioni, vertente sulla delimitazione delle rispettive competenze nella materia sanitaria e sulla individuazione di un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela del diritto alla salute, nella sua dimensione di interesse individuale e della

collettività, da un lato, e l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, dall'altro; bilanciamento di contrapposti interessi, da attuare privilegiando costantemente la dimensione collettiva e solidaristica della tutela della salute.

Come ben noto, la gestione dell'emergenza pandemica da Covid-19, ha fatto sorgere numerosi contrasti interistituzionali e grazie alle Sue autorevoli pronunce si è giunti ad una ordinata individuazione delle rispettive competenze.

Ricordo, infatti, che con l'ordinanza 4 del 2021, la prima "storica" pronuncia di sospensiva, poiché, appunto, per la prima volta, la Corte costituzionale, accogliendo l'istanza proposta in via cautelare dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con l'Avvocatura dello Stato, nell'ambito del ricorso proposto contro la legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020 - che aveva consentito misure di contenimento della diffusione del contagio da Covid 19 di minor rigore rispetto a quelle statali - ne ha sospeso gli effetti.

Successivamente, con la sentenza 37 del 2021, che come sottolineato dalla dottrina "mette ordine nella gestione territoriale della pandemia", è stata dichiarata l'illegittimità della predetta legge n. 11/2020 e codesta Corte ha stabilito che spetta al legislatore statale, rientrando nella materia della profilassi internazionale ad esso riservata in via esclusiva (art. 117, comma 2, lett. q), Cost.), l'adozione di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

In un contesto di gravità e diffusività del contagio deve prevalere una esigenza di unitarietà della disciplina, che sia idonea a preservare l'eguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività.

Come ha sottolineato la dottrina in sede di primo commento (Ceccanti) sono almeno quattro punti importanti che la sentenza mette in rilievo. Il primo è che le norme relative alla pandemia rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale e che, quindi, lo spazio di adattamento regionale si svolge solo nei limiti consentiti dalla legislazione statale. Il secondo e il terzo ne sono (dei) corollari, ossia, che i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali e che anche la sospensione delle attività didattiche può avere margini di valutazione, ma sempre e solo sulla base dei principi dettati dalle fonti statali.

Il quarto è che, in generale, "non è in discussione - per usare la parole esatte della Corte - la legittimità dei Dpcm comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo' per cui la loro limitazione è un problema di opportunità politica, come segnalato dal comitato per la legislazione".

Sempre sul tema, ma sotto il diverso profilo dell'esame dei diritti e delle libertà fondamentali, con la sentenza 127 del 2022, è stata esaminata la legittimità costituzionale delle misure adottate per evitare la diffusione del contagio da Covid-19 (la c.d. quarantena).

In particolare, si è riconosciuto che la misura della c.d. quarantena imposta ai malati di Covid-19 è una misura di carattere generale, introdotta dalla legge per motivi di sanità, che limita la libertà di circolazione (articolo 16 della Costituzione), ma non è fondata in riferimento a quella personale (articolo 13), perché la misura della c.d. quarantena obbligatoria è istituito che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale.

La libertà di circolazione è diritto che, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, può essere soggetto ad un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti quali la salute pubblica.

Sempre sul tema e con particolare riguardo alla misura del c.d. *green pass*, con l'ordinanza 15 del 2022, è stato dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da cinque parlamentari, residenti in Sicilia e in Sardegna, in riferimento al decreto-legge n. 229 del 2021, il quale, in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, subordinava l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (c.d. *super green pass*).

Nella pronuncia è stato rappresentato che i ricorrenti non hanno evidenziato adeguatamente che vi sia stata una manifesta lesione delle loro prerogative costituzionali, poiché la disposizione oggetto di conflitto regolava le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte dell'intera collettività e non aveva per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso, il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione in vigore.

Sempre sul tema del corretto riparto delle competenze ricordo la recentissima sentenza n. 69 del 2023, in tema di ordine pubblico e sicurezza, laddove viene con chiarezza definito l'ambito della legislazione esclusiva statale in materia in rapporto alla legislazione regionale.

Di grandissima importanza, anche la sentenza 168 del 2020, fondamentale per la affermazione della correttezza del c.d. "modello Genova" o "metodo Morandi", che ha ispirato la ricostruzione in tempi veloci, record, del ponte sul Polcevera, con procedure accelerate, non solo per l'utilizzo di tecnologie avanzate come la BIM – *Building Information Modeling*¹, ma anche e soprattutto grazie ad una sinergia istituzionale particolarmente intensa tra l'Avvocatura dello Stato, in particolare, l'Avvocatura Distrettuale di Genova, e il Commissario straordinario e al Ministro delle Infrastrutture, al fine di anticipare e di risolvere preventivamente

¹ Modalità di gestione di informazioni lungo l'intero ciclo di vita di una struttura edilizia mediante l'impiego di modellazione digitale che supera il CAD – Computer Aided Design, che si concentra solo sulla geometria e rappresentazione degli oggetti, sostituendo il disegno manuale con un processo automatizzato.

tutte quelle controversie che avrebbero potuto appesantire o comunque prolungare i tempi di esecuzione dell'opera.

Con la predetta sentenza sono state dichiarate in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130; con la detta sentenza è stata valorizzata la necessità di avviare con urgenza i lavori di ricostruzione del tratto viario interessato dal disastro del crollo del Ponte Morandi ed è stato precisato che, in detto contesto, *“segnato da un grado eccezionale di gravità, è tutt'altro che irragionevole, incongrua o sproporzionata la scelta legislativa di affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario, il quale, in quanto obbligato contrattualmente e custode del bene, avrebbe dovuto provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura, e prevenirne il disfacimento.”*

A nome dell'Istituto che ho l'alto onore di dirigere e mio personale formulo, quindi, a Lei Signor Presidente, ai Signori Vice Presidenti, Franco Modugno, Giulio Prosperetti e Giovanni Amoroso, e ai Giudici della Corte, i più fervidi auguri di buon lavoro.

Grazie per l'attenzione.