



**CONFERENZA STAMPA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO SAJA**

**LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE  
NEL 1987**

Palazzo della Consulta 8 febbraio 1988

Fonte: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

## *Premessa*

1.1. Ringrazio sentitamente il dott. Giuseppe Morello, presidente dell'Ordine nazionale dei giornalisti, il dott. Guido Guidi, presidente della FNSI, nonché il dott. Marcello Marrocco, presidente della Unione italiana cronisti, per il loro gentile saluto, che ricambio con sincera cordialità.

Desidero esprimere la più viva considerazione a loro e ai giornalisti tutti che, con il loro delicato lavoro, adempiono alla funzione, essenziale alla convivenza democratica, di fornire informazioni sulla vita pubblica del Paese e perciò anche sull'attività svolta dalla Corte: informazioni che non si limitano a semplici notizie sulle decisioni emanate, ma si sostanziano nel chiarirne e precisarne il contenuto con una tempestività che rende il loro compito particolarmente oneroso e, nel contempo, più meritevole.

La Corte avverte altresì l'esigenza di esprimere il suo grato apprezzamento ai giuristi e, in particolare, agli studiosi di diritto pubblico ed ai costituzionalisti, i quali, con una prestigiosa opera di approfondimento e di critica, portano un notevole contributo all'evoluzione della nostra giurisprudenza: opera che l'opinione pubblica spesso ignora, ma che deve essere invece ricordata quale elemento fondamentale per il progresso della giustizia costituzionale.

Né dev'essere trascurato l'apporto della Magistratura la quale, attraverso gli atti di promovimento dei giudizi costituzionali incidentali (che assorbono la maggior parte dell'attività della Corte), individua e seleziona le questioni da sottoporre a questa giurisdizione.

Un saluto particolarmente cordiale va alla classe forense, la quale, continuando la sua luminosa tradizione, é collaboratrice preziosa ed indispensabile in tutti i settori dell'attività giurisdizionale.

1.2. La Corte si presenta quest'anno notevolmente rinnovata per effetto della nomina dei nuovi Giudici costituzionali Mauro Ferri, Luigi Mengoni ed Enzo Cheli: personalità tutte la cui fama nel mondo della vita pubblica, della cultura e del diritto mostra quanto felice sia stata la scelta del Presidente della Repubblica per il prestigio ed il migliore funzionamento dell'istituzione.

Naturalmente a queste nomine corrisponde la cessazione dalla carica di altrettanti colleghi, e particolarmente il nostro pensiero si rivolge con animo riconoscente al prof. Antonio La Pergola e al prof. Virgilio Andrioli, giuristi insigni, che hanno espletato le funzioni di presidente e vice presidente.

Purtroppo va ricordato con mestizia che nell'anno decorso sono scomparsi due eminenti personalità che fecero parte in passato della Corte: Giuseppe Branca e Guglielmo Roehrsen. Alla loro memoria va in questo momento il nostro rinnovato omaggio e la gratitudine per l'alto contributo dato.

1.3. Anche la Corte costituzionale ha partecipato alla generale riflessione sulla perdurante aderenza della Carta fondamentale, promulgata quarant'anni fa, alle attuali esigenze del Paese e, in particolare, all'indispensabile efficienza delle istituzioni dello Stato.

Senza toni trionfalistici si può ben dire, in sintonia con la generale opinione, che la Corte ha esercitato le proprie funzioni con profonda consapevolezza dei suoi alti compiti ed ha quindi sensibilmente contribuito al progresso morale, civile, sociale ed economico del Paese negli ultimi decenni, dando attuazione ai principi costituzionali ed ai valori socio-culturali a cui gli stessi si ispirano.

Sono innumerevoli le decisioni con le quali essa, nella ormai

ultratrentennale attività, é intervenuta come motore propulsore per un'effettiva realizzazione del nostro sistema costituzionale.

1.4. Il notevole contributo dato dalla Corte all'attuazione dei principi della Carta fondamentale ha tuttavia rischiato di essere gravemente compromesso dall'eccessiva durata dei giudizi.

Questo inconveniente é stato giustamente ed insistentemente rilevato dalla stampa, dalla dottrina e dal foro (ricordo in proposito un garbato intervento in pubblica udienza del Presidente del Consiglio Nazionale Forense).

L'endemica, allarmante lentezza della giustizia italiana, che purtroppo ha già provocato alcune condanne dello Stato da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto concerne le controversie ordinarie, assume un particolare rilievo per il processo di legittimità costituzionale: questo, invero, non incide soltanto sulle posizioni delle parti del giudizio principale ma, operando sul piano delle fonti normative, riguarda l'intera collettività nazionale, la quale, di conseguenza, ne é direttamente o indirettamente interessata. Peraltro, una decisione che intervenga con notevole ritardo, talvolta arrivato a sfiorare il decennio, incide su assetti socio-economici ormai consolidati, la cui rimozione, collegata alla ritenuta efficacia retroattiva delle pronunce della Corte, può produrre un grave turbamento nella convivenza civile e determinare così una diffusa sfiducia nell'ordinamento giuridico.

Per adempiere alla sua genuina funzione il processo costituzionale, generalmente previsto dalla Carta fondamentale come mezzo di controllo successivo, esige uno svolgimento rapido, affinché la generalità dei cittadini possa conoscere tempestivamente se la norma denunciata sia legittima o no, con i conseguenti effetti sulla sua applicazione.

Opportunamente é stato osservato che «il primo dovere degli organi costituzionali é difendere l'efficacia del ruolo che é loro costituzionalmente affidato».

1.5. Ciò é stato percepito con grave preoccupazione da tutti i giudici della Corte, i quali hanno deciso di reagire, affrontando la realtà in maniera veramente costruttiva. Così, con oneroso e responsabile impegno, i processi pendenti sono stati raggruppati secondo criteri di omogeneità, affinità, o connessione di materia, in modo da renderne possibile la concentrazione ed accelerarne la definizione. In relazione a ciò sono stati formati sei gruppi di lavoro, che hanno iniziato il faticoso studio degli atti introduttivi dei giudizi, proseguendolo esemplarmente anche durante il periodo feriale. Tutto é stato compiuto con la maggiore attenzione e il massimo scrupolo, senza assolutamente nulla concedere alla fretta: ché anzi, per assicurare una più adeguata tutela degli interessi dedotti, ciascun processo é stato affidato, nella prima fase informale, non ad un unico giudice, come peraltro prescrive in via normale l'art. 26 l. 11 marzo 1953 n. 87, bensì a due, i quali di concerto ne hanno compiuto un approfondito esame, con l'ausilio degli apprezzati collaboratori. Quindi, in camera di consiglio la Corte ha verificato se le singole questioni dovessero essere subito decise per manifesta inammissibilità od infondatezza, o se — in assenza di parti costituite — potessero essere dichiarate fondate, ovvero ancora se, non ricorrendo tali ipotesi, dovesse disporsene la rimessione alla pubblica udienza. Questo nuovo metodo di lavoro, a seguito delle modificazioni apportate dalla stessa Corte alle Norme integrative con la deliberazione del 1° ottobre 1987 (in G.U. n. 233 del 1987), é divenuto parimenti applicabile alle impugnazioni in via principale ed ai conflitti di attribuzione: esso ha dato risultati straordinariamente positivi, per cui sono

stati definiti nell'anno decorso un numero di processi più che doppio rispetto a quello degli anni precedenti.

E debbo aggiungere che nei primi quaranta giorni di quest'anno i risultati positivi sono divenuti ancor più evidenti: sicché si presenta concreta ed effettiva la possibilità di definire i giudizi, a partire dalla prossima primavera, con una cadenza che non supererà l'arco di un anno dalla data dell'atto di promovimento.

1.6. Venendo a considerare adesso il contenuto della produzione giurisprudenziale del 1987, non starò, per necessarie esigenze di brevità, a dilungarmi sui singoli argomenti oggetto delle pronunce della Corte, ma accennerò soltanto alle linee essenziali che ne hanno caratterizzato l'attività, ed alle principali novità contenute nelle varie decisioni.

## *2. Pronunce processuali*

Come già osservò il Presidente La Pergola nella precedente conferenza stampa, é dato sempre di rilevare un numero sensibilmente alto di pronunce di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Ciò non deve far pensare ad una inclinazione della Corte verso un formalismo processuale del tutto incompatibile con la funzione di garantire le posizioni giuridiche fondamentali dei cittadini e le essenziali regole organizzative dell'ordinamento repubblicano.

Ed in effetti la Corte prova un responsabile senso di riluttanza ad arrestare il proprio esame al momento introduttivo del giudizio, senza occuparsi del merito.

Purtroppo però non sempre i giudici rimettenti provvedono ad accertare la rilevanza della questione nei giudizi principali, ovvero a

motivarne la non manifesta infondatezza; e non sono poi rari i casi di questioni già decise dalla Corte e riproposte senza la prospettazione di nuove argomentazioni.

Ma il maggior numero delle pronunce d'inammissibilità é dato dal *petitum* delle ordinanze di rimessione, che talora supera gli invalicabili limiti esistenti in materia di pronunce cosiddette additive o sostitutive. Queste sono consentite quando alla caducazione della norma impugnata debba seguire una disposizione aggiuntiva o sostitutiva, quale risultato di un procedimento logico necessitato. Viceversa, quando sono possibili più scelte, tutte egualmente compatibili con la norma costituzionale di riferimento, la Corte, considerando di non potersi sostituire alla discrezionalità del legislatore, dichiara inammissibile la questione, nella sua interezza, così seguendo una prassi consolidata.

Non sono mancati in proposito dei dubbi dottrinali, essendosi ravvisato il pericolo della persistenza nell'ordinamento giuridico di una norma illegittima; ma il ricordato orientamento viene giustificato con l'esigenza, da un lato, appunto di non invadere le attribuzioni del Parlamento, e, dall'altro, di non creare vuoti legislativi.

Ma si tratta certamente di un problema delicato, che merita un adeguato approfondimento ed una seria riflessione.

### *3. Pronunce in materia di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*

3.1. Uno sguardo all'ormai ultratrentennale giurisprudenza costituzionale rivela quanta cura la Corte abbia sempre avuto nella definizione e nella tutela dei «diritti inviolabili dell'uomo», riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost.: ossia di quei diritti che già in sede di Assemblea

costituente furono considerati come preesistenti allo stesso ordinamento costituzionale, in quanto «inerenti alla natura spirituale dell'uomo» e non sopprimibili «neanche dalla maggioranza e neanche dalla unanimità dei consociati»; «patrimonio irretrattabile della persona umana» li definisce la Corte nella sent. n. 252 del 1983.

Da lungo tempo si controverte, a tal proposito, se il citato art. 2 Cost. si riferisca soltanto ai diritti fondamentali garantiti da altre disposizioni della stessa Carta fondamentale, ovvero contenga un «elenco aperto», sicché la giurisprudenza costituzionale, attraverso gli strumenti dell'interpretazione storico-evolutiva, possa individuare altre posizioni soggettive inviolabili.

Nell'anno decorso la Corte si é pronunciata in questo secondo senso, accentuando in particolare la tutela dei diritti «di solidarietà», recentemente posti in evidenza anche dalla dottrina straniera, in aggiunta a quelli individuali di libertà già riconosciuti nelle costituzioni del secolo diciottesimo, nonché a quelli economici, proclamati successivamente.

In tale ottica, nella sent. n. 561 (accolta molto favorevolmente anche dalla stampa non specializzata) il diritto di disporre liberamente della propria persona viene considerato come un diritto soggettivo assoluto, «da ricomprendere tra le posizioni direttamente tutelate dalla Costituzione e da inquadrare fra i diritti inviolabili della persona umana garantiti dall'art. 2»: di conseguenza é stata dichiarata l'incostituzionalità di norme che non prevedevano un trattamento pensionistico di guerra tale da riparare il danno, anche non patrimoniale, patito dalle vittime di gravi violenze in occasione di fatti bellici.

Nella medesima ottica la Corte, con la sent. n. 215, ha ricollegato ai diritti fondamentali dell'individuo la tutela del «complessivo sviluppo della personalità» degli invalidi civili, anche mentali, nonché l'esigenza di

assicurarne il «pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro», con il conseguente dovere dello Stato di approntare gli strumenti scolastici necessari per la loro formazione.

Ancora, l'ispirazione solidaristica sta alla base di vari provvedimenti della Corte in materia di tutela dell'ambiente: materia in cui gli enunciati normativi della Carta fondamentale hanno più ampiamente manifestato la loro attitudine espansiva, grazie ad una giurisprudenza (sentt. nn. 167, 210 e 641) che ha messo in rilievo la connessione di questa tutela con il valore costituzionale del patrimonio paesaggistico, da un lato, e, dall'altro, con il bene della salute, considerato, secondo la formula dell'art. 32 Cost., quale oggetto di un diritto fondamentale dell'individuo e di un interesse primario della collettività.

3.2. Oltre ai diritti inviolabili, la Corte ha dato energica attuazione in numerosissime occasioni al principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3 Cost., in base a cui per situazioni eguali deve essere previsto un trattamento eguale e per situazioni eterogenee è indispensabile una disciplina differenziata. Tale principio costituisce un dato relevantissimo ed essenziale della Costituzione repubblicana, e riflette un'evoluzione politica per cui i singoli ed i vari ceti sociali, specialmente quelli popolari e meno fortunati, non debbono subire indebite limitazioni e discriminazioni. Da una lettura superficiale potrebbe sembrare che la Corte si limiti, per affermare il principio di eguaglianza, al primo comma dell'art. 3, ma in effetti, e lo si evince chiaramente dalle motivazioni delle varie pronunce, essa prende in considerazione anche il c.d. principio di eguaglianza sostanziale, enunciato nel secondo comma della stessa disposizione. Tuttavia, in concreto, risulta più frequente il riferimento alla disposizione del primo comma, quando si tratti di esaminare una disparità di trattamento nella legislazione ordinaria.

Inoltre, pur astenendosi naturalmente dal sindacare le scelte politiche del legislatore, la Corte ha portato il suo esame sull'intrinseca ragionevolezza della norma, in sé considerata, allorquando non era prospettabile il confronto con altre disposizioni: e così, con la sent. n. 560, ha ritenuto irragionevole il mancato adeguamento dei criteri di determinazione dell'indennizzo dovuto dal Fondo di solidarietà per le vittime della strada, quando l'autore dell'illecito sia rimasto ignoto ovvero risulti non assicurato.

#### *4. Diritto di associazione*

Se l'art. 2 della Costituzione garantisce i diritti inviolabili dell'uomo «nelle formazioni sociali», l'art. 18 tutela in particolare il diritto di associazione.

Questa norma dimostra la modernità di un testo costituzionale che lascia dietro di sé gli ordinamenti europei di origine ottocentesca, con la loro diffidenza verso le comunità intermedie e con il conseguente isolamento dell'individuo, seppur circondato di formali garanzie, di fronte allo Stato: diffidenze o addirittura ostilità che nella sostanza portarono poi alla negazione del principio pluralista.

La giurisprudenza costituzionale ha perciò prestato grande e viva attenzione al riconoscimento del diritto di associazione tra privati, particolarmente in funzione suppletiva od integrativa delle strutture pubbliche. In questa ottica meritano di essere ricordate la sent. n. 210, in materia di associazioni per la protezione ambientale, e soprattutto la sent. n. 243, relativa alle comunità terapeutiche private che svolgono, senza fini di lucro, attività di prevenzione dell'emarginazione dei tossicodipendenti, perseguendo il loro reinserimento sociale. Tale sentenza ha opportuna-

mente sottolineato come le associazioni volontarie abbiano trovato valorizzazione nella legislazione nazionale secondo una tipologia differenziata, che va da quelle a scopo caritativo ad altre che curano l'istituzione di consultori, fino ai comitati di quartiere.

### *5. Libertà di manifestazione del pensiero*

La libertà di manifestazione del pensiero rimane un aspetto centrale ed indefettibile del sistema democratico, onde sono inammissibili tutte le condizioni che, sia pure di fatto, possano comprimerla od ostacolarla. Si impone quindi la necessità di assicurarne l'effettivo esercizio attraverso tutti i mezzi di comunicazione, a cominciare da quelli più moderni, quali le trasmissioni radiotelevisive.

In proposito, vanno ricordate la sent. n. 194, secondo cui la garanzia prevista dall'art. 21 Cost. per la libertà di manifestazione del pensiero é altresì comprensiva del diritto di informazione, nonché la sent. n. 153, con la quale si é affermato, in tema di trasmissioni televisive verso l'estero, che l'esigenza di non turbare i rapporti con gli altri Stati, e di evitare molestie od interferenze, può essere soddisfatta attraverso il regime di autorizzazione amministrativa anziché attraverso quello della concessione.

Ma l'osservazione di fondo concerne la delicata natura della materia, da disciplinare adeguatamente con una normativa che contemperi — in via generale — le esigenze del pluralismo e della correttezza dell'informazione con quelle della concorrenza. Purtroppo, nonostante le varie sollecitazioni, é mancato un intervento legislativo, reso ormai indispensabile dalla confusa situazione determinatasi, tale da non consentire ulteriori dilazioni. La Corte, che già ha espresso il suo fondamentale orientamento con la sent. n. 148 del 1981, si é resa

ulteriormente interprete di ciò, quest'anno, con una chiara ed analitica ordinanza, e, nella deprecata ipotesi di un'ulteriore inerzia, non potrà non provvedere nei prossimi mesi con la pronuncia che le compete, secondo le attribuzioni assegnatele dalla Carta fondamentale.

#### *6. Diritto di difesa in giudizio*

La giurisprudenza costituzionale si é anche di recente ispirata all'intento di garantire la massima ampiezza del diritto dei singoli alla tutela giudiziaria e del principio del contraddittorio, riaffermando così valori essenziali dello Stato democratico.

La regola trova, peraltro, il suo limite naturale nella possibilità di forme differenziate di difesa ed anche di restrizioni al suo esercizio, specialmente in considerazione di altre esigenze parimenti degne di protezione.

Forme di tutela differenziate sono talora rese necessarie da alcune norme della Costituzione, la quale può richiedere garanzie speciali, come ad esempio avviene per i minori: perciò é stata dichiarata incostituzionale la legge n. 632/1974, di ratifica del Trattato Italia-USA 18 gennaio 1973, nella parte che consentiva l'extradizione dell'imputato ultraquattordicenne ed infradiciottenne, per contrasto con la tutela dei minori imposta dall'art. 31 Cost. (sent. n. 128).

Inoltre é stato deciso che lo stato di necessità può legittimamente indurre il legislatore ad una relativa restrizione delle ordinarie garanzie processuali; sicché non é lesiva del diritto di difesa in giudizio la limitazione dei motivi di impugnazione contro gli atti della pubblica amministrazione (artt. 24, 113 Cost.) imposta da circostanze eccezionali e temporanee, quali quelle determinate dal terremoto del 1980 in alcune zone

del Mezzogiorno (sent. n. 100).

La Corte ha precisato — e la precisazione ha un particolare rilievo, per quanto si é detto nella premessa di questa relazione — che il diritto di difesa deve in ogni caso essere contemperato con l'esigenza di rapidità del processo (sent. n. 345).

### *7. Sanzioni penali ed ordinamento penitenziario*

Nella materia penale la Corte ha avvertito con spirito di modernità, traendone le intuitive conseguenze, come la legislazione più recente si muova nel senso di «ovviare in ogni modo alle eccessività sanzionatorie di un codice (quello del 1930) noto per il sostenuto rigore delle pene» (sent. n. 115).

In effetti, negli ultimi anni, l'intervento penale é stato sensibilmente ridotto di fronte a certi comportamenti che col passare del tempo hanno assunto un minore disvalore sociale; inoltre sono state introdotte le misure sostitutive delle pene detentive brevi ed é stata favorita l'applicazione delle sanzioni pecuniarie per certi tipi di reato, non trascurandosi peraltro un equo trattamento dei meno abbienti.

D'altra parte, prima con la riforma del 1975 e, poi, con la recente legge n. 663 del 1986, é stato emanato un nuovo ordinamento penitenziario, inteso alla concreta attuazione dei principi di civiltà enunciati dall'art. 27, terzo comma, Cost. relativamente alle modalità di esecuzione della pena ed alla rieducazione del condannato. Il carcere, infatti, non é più considerato come luogo di segregazione e di sospensione della personalità civile del condannato, bensì come strumento per reinserirlo nella società. A questo fine concorrono, da un lato, il trattamento del detenuto, centrato sulla possibilità del suo accesso al lavoro all'esterno del carcere e, dall'altro,

le misure alternative alla detenzione, che assumono il valore di una modificazione dell'esecuzione della pena, grazie ai risultati positivi dell'osservazione penitenziaria.

Si ispirano a questa nuova concezione le sentt. n. 115 e n. 267, che eliminano alcune incongruenze in tema di reato continuato, nonché la sent. n. 108, relativa alla rateizzazione della pena pecuniaria ed alla sua conversione in altra sanzione.

Del pari va ricordata la sent. n. 343, la quale dichiara l'incostituzionalità della norma (art. 47 l. 354/1975) che, in caso di revoca dell'affidamento in prova, vietava di determinare la residua pena da espiare detraendo il periodo già trascorso dal reo in affidamento.

#### *8. Tutela della famiglia*

Nella materia dei rapporti etico-sociali la Corte ha avuto numerose occasioni, nel 1987, di riaffermare i valori della unità della solidarietà della famiglia, che é la prima delle formazioni sociali in cui, a norma dell'art. 2 Cost., si realizza la personalità del singolo, ed in particolare quella del minore.

In tale prospettiva la sent. n. 1 del 1987 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 7 della legge n. 903/1977, nella parte in cui non prevedeva che il diritto alla astensione dal lavoro, attribuito alle lavoratrici madri, sia riconosciuto anche al padre lavoratore, ove venga a mancare, per morte o per grave infermità, l'assistenza della madre. E sostanzialmente nella stessa prospettiva si muove la sent. n. 625, la quale ha escluso l'incostituzionalità dell'art. 263, secondo comma, cod. civ., sull'impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, notando la differenza tra la norma impugnata, diretta a favorire

l'accertamento della verità biologica del rapporto di filiazione, e l'art. 253, cod. civ., che vieta il riconoscimento in contrasto con lo stato di figlio legittimo o legittimato e protegge così la stabilità della famiglia legittima.

La riaffermazione del principio di eguaglianza tra marito e moglie si è concretata significativamente con le sentt. nn. 71 e 477, le quali hanno dichiarato l'incostituzionalità, rispettivamente, dell'art. 18 e dell'art. 20 disp. prel. cod. civ., nella parte in cui, in mancanza di una legge comune ad entrambi i coniugi, davano prevalenza alla legge nazionale del marito, così nei loro rapporti personali come in quelli tra genitori e figli. In questa giurisprudenza la dottrina ha giustamente ravvisato anche un notevole ridimensionamento del criterio di nazionalità, ormai in via di generale superamento nel diritto internazionale privato.

### *9. Tutela della salute*

Tra i principi più energicamente affermati in questi ultimi anni dalla giurisprudenza, non solo costituzionale, è quello di tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost. L'argomento meriterebbe un'ampia trattazione anche per i numerosi e stretti collegamenti con altre materie ma, per la necessaria brevità, mi limiterò a ricordare due decisioni che mi sembrano particolarmente significative. La prima (sent. n. 173) esclude l'illegittimità di alcune norme sul funzionamento delle unità sanitarie locali, negando l'esistenza di un principio costituzionale che garantisca la libertà di scelta tra medicina privata e servizio pubblico.

La seconda (sent. n. 559), intervenendo in una materia che aveva dato luogo a contrasti nella giurisprudenza ordinaria, ha riconosciuto al lavoratore, in base ai principi costituzionali, il diritto a congedi straordinari retribuiti per le cure termali.

## *10. Il lavoro subordinato, la previdenza e l'assistenza sociale*

Come é noto, il lavoro rappresenta la scelta di valore compiuta con la formula di apertura della Costituzione. Da questa premessa trae origine la tutela del lavoro subordinato, a cui sono dedicati gli artt. 36, 37, 39 e 40, mentre l'ispirazione solidaristica della Carta fondamentale sta alla base, con la norma dell'art. 38, della protezione dei lavoratori contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la vecchiaia e la disoccupazione.

Sforzo vivo e costante della Corte é stato di attuare sempre più compiutamente le disposizioni costituzionali ora citate, specie per quanto riguarda la rimozione di ingiustificate disparità di trattamento tra lavoratori, il rilievo delle organizzazioni sindacali, la protezione della salute e l'assicurazione di effettivi e sufficienti periodi di riposo.

Anche qui la giurisprudenza é nutrita ed interessante, ma mi limiterò a ricordare la decisione che soddisfa una aspirazione dei lavoratori viva e diffusa, e già accolta in varie legislazioni straniere. Si tratta della sent. n. 616, la quale dichiara incostituzionale l'art. 2109 cod. civ., nella parte in cui non prevedeva che la malattia insorta durante il periodo feriale ne sospendesse il decorso: d'ora innanzi, le ferie conserveranno così in ogni caso la loro peculiare funzione di assicurare al lavoratore un effettivo riposo.

Debbo però anche ricordare, per la sua importanza, quell'orientamento giurisprudenziale (sentt. nn. 31 e 169) che ha riconosciuto la tutela costituzionale del diritto al trattamento di liquidazione o di quiescenza in conseguenza della cessazione del rapporto di lavoro, comunque avvenuta.

Per quanto riguarda la previdenza e l'assistenza sociale, l'intento del legislatore ordinario di dar sempre maggiore estensione alla previsione di

cui all'art. 38 Cost. ha prodotto un gran numero di leggi non sempre razionalmente coordinate e, soprattutto, in continuo mutamento. La difficoltà, per l'interprete, di ridurre a sistema tale insieme disorganico di norme ha indotto spesso gli organi giudiziari a denunciare alla giustizia costituzionale la violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

In relazione a ciò, la sent. n. 286 contiene rilevanti affermazioni di principio, riguardanti il riconoscimento del valore quasi alimentare della pensione di reversibilità, la necessità di una graduale equiparazione dei trattamenti pensionistici pubblici e privati, la particolare intensità del vincolo di solidarietà tra lavoratori. Essa fornisce anche una specifica definizione di «famiglia» ai fini del diritto previdenziale, comprendendovi taluni soggetti, anche non conviventi, ai cui bisogni il lavoratore defunto provvedeva non occasionalmente in vita.

Nella sent. n. 266 si osserva come la funzione degli istituti giuridici previdenziali ben possa cambiare col mutare della situazione generale sanitaria del Paese, consentendo di ritenere oggi incostituzionale l'esclusione di una malattia dal novero di quelle indennizzabili ai sensi della vigente normativa sugli infortuni sul lavoro. E' probabile che il principio enunciato in questa decisione possa avere notevoli sviluppi quanto alla tabella delle invalidità pensionabili.

Va infine detto che la Corte tende ad escludere vizi di legittimità quando il legislatore disponga mutamenti del sistema previdenziale tali da creare un trattamento più favorevole soltanto per il futuro: e ciò perché un sistema unitario ed organico non può formarsi che gradualmente, in relazione alle esigenze finanziarie e di bilancio degli enti previdenziali, sì che sono apparse non fondate le doglianze di disparità di trattamento, riscontrabili nel corso del processo di parificazione (sentt. nn. 54, 98 e 286).

## 11. *L'iniziativa economica*

Se il lavoro é stato considerato dal Costituente come il principale strumento di realizzazione della personalità dell'individuo, nonché di adempimento dei doveri di solidarietà, non può, d'altro canto, essere trascurata la tutela costituzionale dell'iniziativa economica privata: tutela riconosciuta dall'art. 41 Cost. e diretta al sostegno di tutte le attività produttive, con le condizioni e con i limiti previsti dalla stessa norma. Pertanto, com'è precisato nella sent. n. 622, deve escludersi che il legislatore ordinario possa introdurre restrizioni alla libertà d'iniziativa economica senza un razionale fondamento, collegato principalmente all'utilità sociale.

## 12. *La proprietà privata*

Un altro interessante profilo del diritto dell'economia concerne, com'è noto, il contenuto del diritto di proprietà dei suoli, ossia il complesso delle facoltà spettanti al titolare del diritto dominicale, e di cui occorre tener conto nella determinazione dell'indennità d'espropriazione.

Purtroppo il legislatore non si é attivato per sostituire in via definitiva le norme dichiarate illegittime con la ben nota sent. n. 5 del 1980. Conseguenza che l'indennità di espropriazione per l'attuazione dei piani urbanistici viene ora determinata secondo il valore di mercato degli immobili espropriati, con un onere notevolissimo per l'espropriante; senza dire che, dato lo stato precario delle finanze degli enti locali, si verifica non di rado quasi una paralisi nei settori delle opere pubbliche e dell'edilizia sociale, con gravi effetti negativi sull'occupazione. La Corte ha

chiaramente detto e ripetuto che la citata sent. n. 5/1980 non comporta affatto la necessaria corrispondenza dell'indennità di cui all'art. 42, terzo comma, Cost. al valore di mercato, essendo sufficiente un ristoro serio, ossia non soltanto apparente ovvero irrisorio.

Pertanto risulta di tutta evidenza — e questo mi preme sottolineare, pur comprendendo le difficoltà del legislatore — come la pesante situazione in cui versa attualmente il governo del territorio, specie da parte degli enti locali, non possa farsi risalire affatto alla giurisprudenza costituzionale.

### *13. Diritto tributario*

Alla davvero notevole complessità della nostra legislazione tributaria fa riscontro una istanza generalizzata di razionalizzazione e di perequazione, a cui si ricollega talvolta la denuncia di incostituzionalità delle leggi da parte dei giudici ordinari e, ancor più, delle commissioni tributarie.

Numerose sono le pronunce di inammissibilità delle questioni, fondate sull'impossibilità per la Corte di sostituirsi al legislatore in scelte puramente discrezionali. Ma la maggiore attenzione va posta, in questa materia, a ciò che viene giustamente denunciato dalla stampa e dall'opinione pubblica come uno degli aspetti più negativi della nostra vita pubblica, vale a dire il fenomeno dell'evasione (od anche dell'«elusione») fiscale: le decisioni della Corte sono sempre ispirate a combattere il triste fenomeno ed a dare rigorosa attuazione al precetto costituzionale relativo alle obbligazioni tributarie dei cittadini, da commisurare alla loro capacità contributiva.

Tra le pronunce di maggior rilievo si può ricordare la sent. n. 283, la

quale, dichiarando legittima la determinazione sintetica del reddito complessivo netto del contribuente in base ad elementi presuntivi (il c.d. «redditometro»), ribadisce la costituzionalità del ricorso del legislatore alla categoria delle presunzioni, purché fondate su indici realmente rivelatori di ricchezza. Come pure va ricordata la sent. n. 526, con la quale è stato deciso che le disposizioni del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 601, relativo alle agevolazioni tributarie, sono di stretta interpretazione e non si estendono perciò oltre i casi espressamente previsti dal legislatore.

Grande attenzione i mezzi di informazione hanno dedicato alla sent. n. 431, relativa alla cosiddetta «tassa sulla salute». Di essa vanno particolarmente ricordati sia il monito, rivolto al legislatore, per un sistema di giusto prelievo cui corrispondano, da parte degli enti pubblici, servizi sicuri ed efficienti, «senza dispendi inconferenti»; sia la dichiarazione di incostituzionalità della norma che assoggettava a contribuzione, secondo criteri irrazionali, i redditi più bassi, ossia, per lo più, i redditi dei giovani alle loro prime esperienze di lavoro.

#### *14. I referendum abrogativi*

Delle sentenze in materia di referendum popolare abrogativo (nn. 25-29) la stampa, specializzata e non, ha dato ampiamente conto, tanto che mi pare inutile tornare a parlarne diffusamente.

Nelle pronunce ora dette si é inteso assicurare, come era precipuo dovere della Corte, un equilibrato temperamento tra l'istituto referendario, con i connotati di eccezionalità che lo caratterizzano, ed il fondamentale sistema di democrazia rappresentativa, tipico del nostro ordinamento.

Peraltro la Corte, mentre ha accolto con viva amarezza qualche aspra

critica a cui alcune di quelle sentenze hanno dato luogo, auspica una nuova legge, che ridisciplini compiutamente l'istituto e determini quindi con estrema chiarezza l'ambito del controllo di ammissibilità in questa sede.

### *15. I decreti legge*

Anche nel 1987 sono state esaminate numerose ordinanze con cui i giudici rimettenti hanno impugnato gli atti normativi previsti dall'art. 77 Cost. (decreti legge). Con le sue decisioni la Corte ha confermato il proprio indirizzo giurisprudenziale sulla non sindacabilità dei motivi d'urgenza ritenuti sussistenti dal Governo e, comunque, sul superamento di ogni relativa questione, una volta che sia intervenuta la legge di conversione (v., per tutte, sent. n. 243).

Interessa però rilevare come le questioni di legittimità costituzionale siano provocate da un uso della decretazione d'urgenza sempre più frequente e spesso caratterizzato dalla insistente reiterazione dei provvedimenti non convertiti. Per contro, la provvisorietà dei decreti legge, e la loro perdita di efficacia fin dall'inizio nel caso di mancata conversione, dovrebbero consigliare di contenere quanto più possibile l'uso di questo eccezionale strumento normativo, per evitare situazioni di incertezza del diritto suscettibili di compromettere anche l'ordinato funzionamento del sistema costituzionale.

### *16. La Magistratura*

Che l'indipendenza della Magistratura sia uno dei pilastri dell'ordinamento democratico viene generalmente riconosciuto, e la stampa italiana, senza distinzione di tendenza, ha difeso egregiamente anche nel

1987 questo principio: del resto alla sensibilità dei giornalisti non sfugge che la loro libertà, la libertà di stampa, è strettamente connessa all'indipendenza del potere giudiziario, giacché l'esperienza storica insegna che questi due valori stanno e cadono insieme.

Il principio di indipendenza è espresso nel capoverso dell'art. 101 Cost., secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Soggezione che si realizza, come è ormai opinione comune, non già facendo del magistrato una semplice *machine à juger*, bensì lasciando salvo il suo potere interpretativo, esercitabile entro i limiti segnati dal legislatore e sensibile al mutare dei valori espressi dalla società: il che comporta la necessità di accogliere, in sintonia col prevalente orientamento dottrinale, una concezione non assoluta della certezza del diritto, com'è chiaramente detto nell'ord. n. 161.

Discrezionalità nell'interpretazione ed eventuale necessità di compiere scelte di valore nulla tolgono al dovere di soggezione alla legge in genere, e in particolare ai doveri professionali, comuni a qualsiasi pubblico dipendente: il che è riaffermato nella sent. n. 196, resa in materia di cosiddetta obiezione di coscienza del giudice competente a concedere l'autorizzazione di cui alla citata decisione.

Che, d'altro canto, lo *status* del magistrato non possa essere in tutto eguale a quello degli altri pubblici dipendenti è precisato nella sent. n. 26, in cui si afferma la necessaria diversità di disciplina per quanto concerne la responsabilità civile: il che non può essere trascurato, pur nella più rigorosa osservanza della volontà popolare espressa con il voto referendario.

Importante è, ancora, la sent. n. 641, in cui è stata definita la giurisdizione contabile della Corte dei conti, prevista dall'art. 103, secondo comma, Cost., negandosi l'illegittimità della norma che attribuisce la cosiddetta responsabilità per danno ambientale alla cognizione del giudice

ordinario.

### *17. I rapporti tra Stato e regioni*

Per quanto concerne l'istituto regionale, debbo principalmente osservare come in una situazione di perdurante incertezza e fluidità dei rapporti tra Stato e regioni, dovuta in gran parte alla ancora incompleta attuazione, in sede legislativa, del complessivo disegno costituzionale delle autonomie, la Corte ha insistito anche lo scorso anno nel valorizzare il modello di cooperazione ed integrazione, piuttosto che quello di separazione e contrapposizione, soprattutto in settori nei quali é particolarmente fitta la rete delle interferenze tra le rispettive attribuzioni. La Corte con le sue decisioni ha sempre operato in tale ottica, contribuendo così ad attenuare alcuni punti di maggior frizione tra Stato, regioni e province autonome.

La sent. n. 179, pur ribadendo l'esclusiva riserva allo Stato del potere di indirizzo della politica estera, ha riconosciuto alle regioni, in corrispondenza con omologhi organismi esteri, il potere di esplicare nelle materie loro attribuite, oltre alle attività «promozionali», anche atti «di mero rilievo internazionale», e cioè attività di studio, di scambio di conoscenze e di informazioni sui comuni intenti ed aspirazioni, attività che non incidono sulla politica estera dello Stato né possono far sorgere responsabilità a carico di quest'ultimo.

Le sentt. nn. 304 e 433 hanno chiarito che l'attuazione dei regolamenti della Comunità Economica Europea, sia in via amministrativa, sia, se necessario, in via legislativa, spetta per principio, nelle materie di competenza, alle regioni (o alle province autonome) e che solo eccezionalmente ed in presenza di ben individuati presupposti é consentito

l'intervento dello Stato.

A proposito della delicata questione del trattamento dei diversi gruppi linguistici nel Trentino-Alto Adige, la sent. n. 289 ha dichiarato che la previsione, nello Statuto regionale, della c.d. proporzionale etnica non può considerarsi come derogatoria di principi fondamentali della Costituzione, ma è norma costituzionale direttamente espressiva del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche, sì da poter essere applicata anche al di là dei casi specificamente indicati nello Statuto medesimo.

Inoltre, la Corte, in una recente controversia, ha profondamente limitato la possibilità per il Governo di rinviare le leggi regionali, ponendo così un freno ad un'eccessiva, inammissibile contrattazione in sede di controllo delle medesime, ora oggettivamente favorita dal ritardo delle nostre decisioni.

Anche in relazione a ciò, si può dire che la novità di maggior rilievo in tema di rapporti Stato-regioni deriva, quest'anno, più che dai contenuti delle varie pronunce, dal fatto di avere noi ormai deciso, o essere comunque sul punto di decidere a giorni, tutti i ricorsi in via principale ed i conflitti pendenti fino al 1986, alcuni dei quali sono giacenti da circa un decennio.

Dalla rapida definizione del contenzioso tra Stato e regioni è da sperare che derivino risvolti particolarmente positivi, e principalmente un assestamento razionale e duraturo dei loro rapporti, meno condizionato dalle contingenze del momento, dai vari interessi di settore, dalla oscillante influenza delle diverse forze politiche.

#### 18. *Considerazioni conclusive*

Spero, avviandomi alla conclusione, di avere dato un'idea, sia pure

sintetica ed approssimativa, del lavoro svolto dalla Corte e, in genere, della varietà e della delicatezza dei problemi che essa ha dovuto affrontare.

All'inizio del mio dire ho accennato al progresso realizzato dal nostro Paese negli ultimi decenni nei campi non soltanto economico e civile, ma anche morale. Ebbene, tale progresso morale si esprime, anche ed in notevole misura, con la sempre crescente domanda di giustizia, che la collettività intera rivolge alla classe dirigente ed agli apparati pubblici.

La fiducia che il Paese, anche attraverso le testimonianze dei giornalisti, mostra di riporre nella Corte trova la sua ragion d'essere nella genuina immagine della Corte stessa, a cui spetta l'esclusivo compito di dare attuazione, come ha sempre fatto, ai valori costituzionali. Quando, nella prima metà di questo secolo, ferveva il dibattito sugli organi di garanzia delle Costituzioni che diversi Stati europei si erano dati, Hans Kelsen prendeva una posizione nettamente favorevole alla istituzione di un organo giurisdizionale di «custodia» delle leggi fondamentali, con il celebre saggio «Chi deve essere il custode della Costituzione?».

Rispondendo ad un quasi omonimo scritto di Carl Schmitt — il quale vagheggiava, sulla base di remote tesi sul *pouvoir neutre* del monarca, un primato del Capo dello Stato, collegandosi così ad una teoria germanica dello Stato forte di cui già Benedetto Croce aveva denunciato il carattere illiberale — il celebre giurista boemo, giustamente considerato il maestro del costituzionalismo democratico, affermava come «un solo punto» fosse «fuori questione», vale a dire l'estraneità del detto organo di garanzia alla dialettica delle forze politiche.

L'estraneità all'agone politico non esclude tuttavia che la Corte senta profondamente l'esigenza di un impegno continuo e crescente nello sforzo di contribuire efficacemente all'ulteriore evoluzione del Paese e di tradurre in realtà vivente le finalità etico-sociali della Costituzione, così

collaborando ad avvicinare i cittadini allo Stato.

La società si trasforma con ritmo veloce e talvolta vertiginoso, sicché le categorie culturali tradizionali possono spesso risultare non più aderenti alla realtà: di qui il compito della giurisprudenza, ed in primo luogo di quella costituzionale, di rendersi sensibile interprete delle nuove esigenze, in modo che cittadini e istituzioni possano ritrovarsi ed identificarsi in modo compiuto ed armonico.