



**CONFERENZA STAMPA DEL PRESIDENTE  
LEOPOLDO ELIA**

**LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE  
NEL 1982**

Palazzo della Consulta, 26 GENNAIO 1983

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

## Indice

1. <i>Rapporti tra decisioni emesse e questioni sopravvenute</i> .....	3
2. <i>Provenienza delle questioni sollevate</i> .....	5
3. <i>Oggetto delle impugnazioni</i> .....	6
4. <i>Profili costituzionali invocati</i> .....	7
5. <i>Ammissibilità delle questioni</i> .....	8
6. <i>Norme penali di favore</i> .....	9
7. <i>Manifesta infondatezza delle questioni</i> .....	10
8. <i>Decisioni di merito: considerazioni preliminari</i> .....	10
9. <i>Principio di eguaglianza</i> .....	12
10. <i>Decisioni sulle libertà</i> .....	15
11. <i>Decisioni in materia di diritti economici e sociali</i> .....	16
12. <i>Decisioni in tema di ordinamento della Repubblica</i> .....	18
13. <i>Considerazioni conclusive</i> .....	19

Premetto un saluto al Presidente della Federazione italiana della stampa ed a tutti i giornalisti che hanno accolto il nostro invito, nonché ai Presidenti, Vicepresidenti e Giudici emeriti che con la loro presenza onorano questo incontro. Unitamente ad essi saluto il rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato che anche in questa circostanza ha voluto essere fra noi.

### *1. Rapporti tra decisioni emesse e questioni sopravvenute*

Ritengo giusto e doveroso avviare questo incontro con la stampa dando atto ai colleghi di aver lavorato intensamente e con esiti positivi. Nel corso del 1982 sono state depositate 266 decisioni (154 sentenze, di cui 31 di accoglimento e 123 di rigetto, e 112 ordinanze) contro le 205 decisioni del 1981 (115 sentenze e 90 ordinanze). Si tratta del terzo più alto numero nella storia della Corte, mentre il numero dei procedimenti definiti nell'anno (940, contro i 715 del 1981) costituisce il secondo risultato assoluto. Questi dati appaiono anche più significativi, se si tiene conto delle difficoltà dovute alla mancanza del quindicesimo giudice fino alla sessione autunnale e al tempo richiesto da alcune decisioni particolarmente complesse, che hanno causato alcuni ritardi nello sviluppo dei programmi dei lavori della Corte. La «vacanza», com'è noto, è stata poi felicemente superata con la elezione del collega prof. Ettore Gallo, cui rivolgo un rinnovato, caloroso saluto; si è così ricostituito il «plenum», dopo che il prof. Giovanni Conso, per nomina presidenziale, era succeduto al Vicepresidente prof. Edoardo Volterra. Un particolare saluto indirizzo a questi due cari colleghi.

Il buon risultato raggiunto è dovuto anzitutto all'impegno e all'assiduità dei Giudici, che si sono adoperati per tutto il corso dell'anno, assoggettandosi spesso a ritmi di lavoro e ad un succedersi di sedute assai faticosi. Sento il dovere di aggiungere che il positivo esito rappresentato dalle cifre che ho esposto non si sarebbe potuto conseguire senza la collaborazione degli assistenti di studio, i quali hanno dato un contributo assai ricco di ricerca e di partecipazione critica. Ricordo insieme la valida collaborazione del personale della Corte, sia negli uffici che più direttamente coadiuvano l'attività giurisdizionale, sia in quelli che predispongono le condizioni organizzative del nostro lavoro.

Si è dimostrata produttiva anche la scelta, in larga misura osservata, di alternare settimane dedicate alle udienze e alle camere di consiglio, con settimane riservate allo studio delle questioni e alla stesura delle

decisioni. Questa modalità organizzativa consente, infatti, un lavoro più ordinato e minori dispersioni di tempo.

Nella formazione dei ruoli si è in qualche misura sacrificata la definizione dell'arretrato più antico, per cogliere le sequenze di ordinanze più prolungate nel tempo e più numerose, ritenute tra l'altro sintomatiche del permanere di un più vivo e diffuso interesse alla decisione.

Determinante è stata anche la maggiore cura che si è dedicata al pronto esame delle questioni, man mano che sopravvengono, in modo da destinarle subito alla camera di consiglio quando siano suscettibili di immediata definizione perché già « coperte » da precedenti decisioni o per altri motivi, secondo la più articolata gamma di soluzioni che verrà illustrata oltre.

Al riguardo va tuttavia segnalato che intercorre sempre un certo tempo tra l'arrivo delle questioni alla Corte e l'effettiva possibilità di deciderle, a causa degli adempimenti che vanno compiuti e in particolare della pubblicazione dei testi nella *Gazzetta Ufficiale*. Si consideri che, delle 952 ordinanze pervenute nel corso del 1982, ne risultavano pubblicate alla fine dell'anno 603. Le rimanenti 349, sebbene già in carico nei nostri registri, non erano ancora concretamente suscettibili di decisione.

L'intensa produzione legislativa ha in qualche misura agevolato il lavoro della Corte, consentendo la restituzione al Giudice *a quo*, per il riesame della rilevanza, di ben 62 ordinanze. Il vantaggio è stato peraltro parzialmente annullato dalle impugnative che sono sopraggiunte con riferimento alle nuove leggi. Un esempio tipico è quello che riguarda l'importante legge sulle modifiche al sistema penale che, se ha consentito l'eliminazione di un certo numero di questioni, è stata impugnata già da 27 ordinanze.

L'aumentata produttività della Corte non si è rivelata tuttavia sufficiente a migliorare la situazione delle pendenze, dato che, nel frattempo, sono sopraggiunti ben 1024 procedimenti (contro i 964 del 1981) così suddivisi: 952 questioni promosse in via incidentale; 51 ricorsi in via principale; 17 conflitti fra Stato e Regioni; 4 ricorsi per l'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato.

Di conseguenza, nonostante l'intenso lavoro, si è riusciti soltanto a contenere in 84 unità l'aumento della pendenza, che nel 1981 era aumentata di 249 procedimenti.

Permane quindi un ingente arretrato, che ammonta complessivamente a 2826 procedimenti, così suddivisi:

— questioni promosse in via incidentale	2.446
— ricorsi in via principale	220
— conflitti tra poteri dello Stato	1
— conflitti tra Stato e Regioni	151
— ricorsi per l'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	8

Particolarmente negativo è il fatto che dette questioni risalgano ad un lungo arco di tempo, che ha inizio con l'anno 1976. Per alleviare la Corte da questo ingente carico e per ridare tempestività ai suoi giudizi sarà dunque necessario adottare ulteriori accorgimenti, che dovranno essere messi allo studio in modo approfondito, per quanto concerne sia l'analisi e la riunione delle questioni, sia le modalità procedurali, sia i criteri da adottarsi nelle decisioni. Si tratterà dunque di preparare in modo più appropriato quello che chiamerei il «retrotterra» del nostro lavoro giurisdizionale.

## *2. Provenienza delle questioni sollevate*

D'altronde la Corte non ha, in linea di principio, motivo di dolersi dell'elevato numero delle eccezioni che le pervengono; non v'è dubbio infatti che la frequenza con cui viene invocato il suo giudizio è espressione di una ormai diffusa sensibilità costituzionale, che involge la generalità degli organi delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa in misura quasi proporzionale. Si consideri che delle questioni sollevate nel 1982, 42 provengono dalla Corte di cassazione (7 dalle Sezioni unite), 74 dalle Corti d'appello, 263 dai tribunali, 335 dalle preture, 9 dal Consiglio di Stato, 53 dai tribunali amministrativi regionali, 9 dalla Corte dei conti, 12 dai tribunali militari, 112 dalle Commissioni tributarie.

Alcune di queste cifre sono peraltro solo parzialmente rappresentative della entità della domanda di giustizia costituzionale.

Si ha notizia infatti che normalmente la Corte dei conti si limita a sospendere i giudizi nei quali si pone una questione analoga ad altra già sollevata, evitando di rinviare alla Corte costituzionale le intere serie. Altrettanto ha fatto, almeno per alcune questioni, la Corte di cassazione.

Si può quindi dire che l'attesa di decisione è anche più ampia di quella che emerge dai dati sulle pendenze.

Va sottolineato il notevole numero di procedimenti provenienti dalle Commissioni tributarie, che sembra collegarsi all'entità degli interessi e

al diffuso malessere presenti in questo settore della vita nazionale.

Rilevante è anche, in termini proporzionali, il contenzioso sollevato dai Giudici militari, se si considera il circoscritto ambito delle norme applicate nei relativi processi.

Mi sia consentito a questo punto una osservazione parentetica circa un equivoco che mi pare affiori in qualche luogo della nostra letteratura. Si parla infatti di una «incidentalità» di tipo americano che sarebbe presente nel nostro processo costituzionale. Ma va precisato che la Corte suprema degli Stati Uniti giudica, quasi sempre in via di appello o di *certiorari*, in cause già definite da altri giudici. Mentre ben altrimenti gravida di negative conseguenze è la «incidentalità italiana» che comporta, più ancora quantitativamente che in altri Stati europei, la sospensione di tanti processi.

### *3. Oggetto delle impugnazioni*

Gli ultimi rilievi introducono qualche osservazione circa l'oggetto delle impugnazioni di costituzionalità.

Anzitutto, le ordinanze pervenute nel 1982 hanno sollevato questioni su ben 207 leggi o gruppi di leggi; ciò contribuisce a rendere evidente la complessità del lavoro della Corte, chiamata a pronunciarsi su una vastissima gamma di materie e su corpi normativi spesso costruitisi nel corso degli anni con successivi e non sempre armonici interventi.

Un secondo elemento di difficoltà e di delicatezza proviene dalla crescente tendenza ad invocare il giudizio quasi «a caldo», cioè su materie che da poco sono state oggetto di nuova sistemazione normativa.

Nella conferenza stampa tenuta il 20 gennaio 1975 un mio illustre predecessore, il Presidente Bonifacio, poteva osservare che il maggior numero delle decisioni aveva avuto ad oggetto disposizioni emanate in epoca anteriore alla Costituzione e, fra queste, in misura prevalente disposizioni dei grandi complessi normativi, quali i codici.

Ora la situazione delle sopravvenienze risulta completamente ribaltata, dato che nel 1982 solo 82 questioni hanno riguardato i codici, incluso quello militare, e solo 127 hanno avuto ad oggetto l'intera legislazione anteriore al 1948. Per contro, mentre 121 questioni riguardano le leggi promulgate tra il 1948 e il 1962, ben 704 afferiscono alle legislature che iniziano col 1963. Di queste ultime questioni, 114 hanno ad oggetto leggi approvate durante la legislatura in corso, fino a quelle recentissime del marzo 1982 sulle locazioni, di maggio sui contratti agrari, di agosto sui reati finanziari e sul tribunale della libertà, di settembre sui reati edilizi.

Il testo normativo più impugnato nell'anno è nettamente la legge 27 luglio 1978, n. 392, sulle locazioni degli immobili urbani, contro la quale si sono mosse ben 79 ordinanze, che pongono una serie variegata e complessa di questioni. Si tratta di una materia di grande e spesso drammatica attualità, che la Corte comincerà con il prossimo mese di febbraio ad affrontare.

Il rilievo dà subito una chiara indicazione della tendenza emergente nella domanda di giustizia costituzionale: sempre più largo spazio assumono le questioni inerenti ai diritti sociali e specialmente al diritto dell'economia e al contenzioso tributario. In particolare, su questa ultima materia, con riguardo ad una ricca serie di testi normativi, sono state proposte nell'anno oltre 130 ordinanze. Ma ricorrono con frequenza anche le impugnative in tema di contratti agrari, compresa la recente legge del maggio 1982, in tema di occupazione d'urgenza, di fallimento, di indennità di espropriazione, di lavoro a domicilio, di imprese industriali e disoccupazione. Si ha quindi il quadro di una complessa e spesso accesa conflittualità economica che cerca nuovi equilibri con lo strumento del giudizio di costituzionalità.

Significativa invece di un sostanziale consenso, fondato anche sulla considerazione della drammatica contingenza vissuta dal Paese, è probabilmente la mancanza di impugnative nel corso del 1982 sulla legislazione a tutela dell'ordine democratico.

#### *4. Profili costituzionali invocati*

Le annotazioni fatte trovano riscontro nell'analisi dei profili costituzionali, insomma, dei vizi, nei quali il legislatore sarebbe incorso. La più ricorrente è sempre la doglianza dell'irrazionale contemperamento tra gli interessi presi in considerazione, e cioè la violazione del principio di uguaglianza, lamentato da ben 706 ordinanze.

Se poi seconda viene l'esigenza della tutela giurisdizionale, invocata da 162 ordinanze con accentuazioni garantistiche talvolta molto acute, è da registrarsi il notevolissimo calo di censure sotto il profilo delle libertà civili (appena 36 ordinanze), laddove per il solo diritto di proprietà si registrano ben 124 ordinanze e tutte quelle che riguardano diritti sociali ed economici sono insieme addirittura 362.

Sempre poche, ma emergenti rispetto agli anni precedenti, sono le denunce avanzate sotto i profili organizzativi: 65 ordinanze lamentano il cattivo uso della delegazione o della decretazione d'urgenza, 29 la mancata copertura finanziaria della legge, 60 si riferiscono alla organizzazione del potere giurisdizionale, 42 riguardano le autonomie

regionali o locali, in aggiunta al contenzioso relativo ai ricorsi e conflitti di attribuzione già ricordato.

Sintomatico di un buon temperamento delle varie esigenze raggiunto dal nuovo diritto di famiglia è probabilmente il basso numero delle ordinanze (16) che toccano i relativi parametri costituzionali.

### 5. Ammissibilità delle questioni

Venendo ora all'esame delle decisioni prese nel corso del 1982, è forse opportuno premettere alcuni cenni in ordine all'approfondimento dei requisiti necessari all'ingresso dell'eccezione di legittimità costituzionale, secondo la giurisprudenza di questa Corte.

Va presa anzitutto in considerazione l'ordinanza n. 212 (rel. De Stefano), con cui si confermava una giurisprudenza anteriore per la quale è fondamentale l'esigenza che il giudice *a quo* motivi puntualmente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. Ordinanza questa ribadita dalla sentenza n. 241 (rel. Bucciarelli Ducci), che dichiarava l'inammissibilità della questione perché nel caso si era ommesso di indicare i termini e i motivi con i quali era stata sollevata, cosa che, in definitiva, aveva impedito di farli conoscere con le dovute garanzie di pubblicità, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Maggiore elaborazione concettuale richiede l'ulteriore svolgimento di questa giurisprudenza secondo cui è onere dell'autorità che richiede una pronuncia della Corte costituzionale quello di individuare l'oggetto del giudizio sotto il profilo dell'indicazione normativa. Tale esigenza non è stata soddisfatta nel caso definito dalla sentenza n. 81 (rel. La Pergola), in cui il giudice *a quo* portava all'esame un coacervo normativo con diversi precetti e autonomi campi di operatività, in modo che necessariamente alcune delle questioni sollevate venivano proposte in astratto e senza concreta rilevanza.

L'individuazione del *thema decidendi* è dunque uno dei requisiti di ammissibilità delle questioni, come osserva la sentenza n. 169 (rel. Elia), che era chiamata a decidere questioni proposte con un'antinomia di lettura interpretativa delle disposizioni impugnate, così radicale da rendere veramente ancipiti le ordinanze, senza che si potesse risolvere l'essenziale duplicità dell'oggetto del giudizio.

In questo stesso senso muove la sentenza n. 195 (rel. Conso), relativa ad una legge che si titola di interpretazione autentica, in tema di natura giuridica degli istituti di patronato e di assistenza sociale, censurata sotto il profilo dell'eccesso di potere per avere sottratto al giudice



penale la cognizioni di alcuni reati, rendendo retroattivamente enti privati, enti fino allora ritenuti pubblici.

Il giudice *a quo*, nella specie, non s'è curato di considerare in primo luogo se la legge denunziata fosse legge penale di favore e se quindi essa dovesse essere applicata a prescindere dalla disposta sua retroattività, ma soprattutto non ha valutato se la legge impugnata abbia effettivamente efficacia retroattiva, dato che la sua natura di interpretazione autentica risulta soltanto dal titolo e non dal testo della normativa approvata dal Parlamento, titolo la cui efficacia vin-colante è quanto meno dubbia (ed è anzi esclusa da S.U. civili Corte cassazione sent. 1 ottobre 1980, n. 5530).

In definitiva, le decisioni ricordate rendono ossequio alla essenziale funzione interpretativa del giudice *a quo*, funzione che va effettivamente esercitata e non demandata alla Corte costituzionale.

Sia detto qui di passata, qualche critico della giurisprudenza della Corte dovrebbe leggere con più attenzione le ordinanze dei giudici *a quibus*, del resto pubblicate *in extenso* sulla *Gazzetta Ufficiale*, mentre non lo sono, per una anomalia del sistema, le sentenze che decidono le questioni sollevate dalle ordinanze.

#### *6. Norme penali di favore*

Così come la funzione interpretativa non può essere demandata alla Corte costituzionale, egualmente non può richiedersi alla Corte la creazione di norme giuridiche penali, riservata invece al Parlamento, né può censurarsi sotto il profilo della disparità di trattamento una legge che ragionevolmente tuteli alcuni interessi, argomentandosi che interessi di uguale misura o addirittura più rilevanti non abbiano trovato analoga tutela.

E' l'ipotesi delle disposizioni sulla diffamazione a mezzo di radio e televisione, sanzionata penalmente in modo analogo alla diffamazione comune e non come la diffamazione a mezzo stampa, ovvero più gravemente.

La sentenza n. 168 (rel. Andrioli) che ha risolto il caso respingendo la relativa questione, muove dalla considerazione già espressa dalla sentenza n. 42/1977 e da quelle successive sull'aborto, per cui la Corte non può, nella materia penale, sottrarre alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle ad una disciplina speciale, che si ritiene più congruamente tutelare gli interessi coinvolti, quando ciò comporti un aggravamento di pena. D'altra parte, le sanzioni previste per la diffamazione a mezzo stampa trovano congruo fondamento nella

maggior gravità di questo reato rispetto alla diffamazione semplice e perciò è semmai il legislatore a dover mettere ordine nella delicata materia.

A parte altri riferimenti, che hanno un ruolo marginale nella economia della pronunzia, è questa la ragione assolutamente centrale del decidere. Essa dimostra, in una fattispecie rara ma non certo unica, che la Corte incontra talvolta limiti assolutamente insuperabili nell'esercizio dei suoi poteri: non può, se è lecito esprimersi così, né andare avanti né tornare indietro. Ed è inutile insistere nel chiederle ciò che, istituzionalmente, essa non può dare.

### *7. Manifesta infondatezza delle questioni*

Nel corso dell'anno ha avuto sviluppo (cfr. per un precedente l'ordinanza n. 10/1981) anche lo strumento della dichiarazione di manifesta infondatezza, comprendendo in questa espressione non solo le questioni che trovino puntuale riscontro per oggetto di giudizio e per profilo di illegittimità costituzionale in precedenti pronunce della Corte, ma anche quelle che possano essere decise in base a principi già enunciati, ovvero si dimostrino prive di qualsivoglia consistenza.

Ad esempio del primo caso, vi è l'ordinanza n. 231 (rel. Elia), relativa alla questione di legittimità costituzionale della coltivazione di piante idonee a fornire sostanze stupefacenti, penalmente sanzionata anche se di modica quantità, mentre la detenzione di modiche quantità di stupefacenti non è punita. La Corte, ricordando che con una precedente decisione aveva già respinto l'eccezione relativa all'importazione di modica quantità di stupefacenti, perché il legislatore intendeva impedire ogni comportamento diretto ad accrescere la quantità di droga presente nel territorio nazionale, argomenta *a fortiori* che anche la coltivazione è comportamento idoneo ad accrescere tale quantità e risulta anzi maggiormente pericolosa, non essendo valutabile a priori l'entità del prodotto finale della coltivazione.

Ad esempio del secondo caso, si può indicare l'ordinanza n. 266 (rel. Gallo) con cui il giudice *a quo*, dopo aver lamentato la inciviltà dell'istituto del matrimonio riparatore in caso di violenza carnale, censurava ciononostante la mancata estensione di questa causa di non punibilità alla seria offerta non accettata di matrimonio riparatore.

### *8. Decisioni di merito: considerazioni preliminari*

Con l'accento alle dichiarazioni di manifesta infondatezza si è entrati

nell'ambito delle decisioni di merito della Corte costituzionale rese lo scorso anno.

Qualcuno, con valutazione globale e sommaria, ha voluto vedere in esse una coincidenza con l'attività e gli intenti di altri organi costituzionali, maggiore di quella constatabile negli anni passati ed ha citato ad esempio, tra gli altri, anche alcune pronunzie già ricordate, la cui *ratio* è stata appena illustrata e trascende certo preoccupazioni contingenti o di armonia del sistema.

Fraintendimenti nascono anche a proposito del c.d. *self-restraint* della Corte, cioè del suo autolimitarsi astenendosi da pronunzie che, in via generale, sarebbe abilitata ad adottare.

Tuttavia questo atteggiamento di autolimitazione (che per le sentenze additive era già stato rilevato a partire dagli ultimi anni nella relazione Zagrebelsky al Convegno di Firenze - settembre 1981) non può essere ridotto ad una scelta di non esercizio di un potere per ragioni di opportunità politica. C'è una *ratio* più profonda di natura istituzionale, per cui si tende ad evitare che vengano in essere situazioni non reversibili, allorché restino invece margini per più di una soluzione (tutte costituzionalmente legittime) da parte del legislatore. E' un tratto del sistema di pesi e contrappesi, particolarmente chiaro anche in talune decisioni di quest'anno (ad es. nella già citata sent. n. 169), in cui si mette in evidenza come il legislatore possa tutelare l'azione dei sindacati nel pubblico impiego sia concentrando taluni poteri d'intervento nell'ambito della giurisdizione ordinaria, e cioè ampliando la sfera della tutela pretorile, sia estendendo e qualificando i poteri del giudice amministrativo.

Ma la sommarietà del giudizio circa un eccesso di autolimitazione può rilevarsi anche col solo citare alcune decisioni, che non sembrano certo di lieve momento nell'equilibrio politico-costituzionale. Esse dimostrano, ad *abundantiam*, che quando è stato necessario, la Corte si è assunta tutte le sue responsabilità.

La prima è la sentenza n. 26 (relatore Maccarone) con la quale, accogliendosi una nozione rigorosa di legge tributaria (e ben diversa da quella prospettata dalla Presidenza del Consiglio), veniva dichiarato ammissibile il *referendum* sulle norme per l'applicazione della indennità di contingenza, argomentandosi che giungere a ricomprendere nel divieto di *referendum* per le leggi tributarie anche la legge in esame, in vista di una *ratio* ispiratrice del divieto stesso, identificata nell'intento di sottrarre al *referendum* tutte le norme implicanti un sacrificio economico da parte degli elettori, comporterebbe una interpretazione di carattere analogico, ovviamente inammissibile per la sua evidente esorbitanza dai limiti

interpretativi posti da questa Corte con la sentenza n. 16/78.

Il secondo gruppo di decisioni (sentenze nn. 16, 17, 18, relatore De Stefano) riguarda il regime del matrimonio concordatario di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in alcune parti di particolare rilievo e cioè in quella in cui dispone che si faccia luogo alla trascrizione nel caso di matrimonio canonico contratto da minore infrasedicenne o da minore che abbia compiuto gli anni sedici ma non sia stato ammesso al matrimonio ai sensi dell'art. 84 del codice civile; in quella in cui non prevede che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza del tribunale ecclesiastico che pronuncia la nullità del matrimonio spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano; ed infine in quella in cui prevede che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato e ordinarne l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio.

Dico per inciso che con queste pronuncie non si è certo inteso dare alimento a vecchi contrasti, ormai lontani dal comune sentire, ma soltanto assicurare nell'ordinamento italiano una più efficace tutela dello *status* coniugale, nello stesso spirito che informa gli accordi tra Santa Sede e Spagna del 3 gennaio 1979.

### *9. Principio di eguaglianza*

Come s'è già detto, esaminando la richiesta di giustizia costituzionale, la maggior mole di giudizi che la Corte è chiamata a rendere verte sulla composizione degli interessi attuata dal legislatore, nella parte in cui questa composizione può essere assoggettata a sindacato, in virtù del principio di eguaglianza, inteso come canone di ragionevolezza.

E' evidente che la Corte non deve sovrapporre proprie scelte a quelle del legislatore, ma è anche chiaro che non può sfuggire a controllo quel *minimum* di razionalità necessaria a dare fondamento a tali scelte, mancando la quale esse appaiono vere e proprie discriminazioni.

Il tipo di giudizio che la Corte svolge può emblematicamente ricavarsi dalla sentenza n. 142 (relatore Reale) in materia di detrazione di spese mediche sostenute all'estero dall'imposta sul reddito, non ammessa, si sosteneva, per effetto dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale. La Corte ha controllato la validità di simile argomentazione e ne ha rilevato la contraddittorietà, concludendo che non è vero che il

diritto dei cittadini alla tutela della salute « è compiutamente garantito dall'ordinamento sanitario dello Stato italiano nell'ambito del quale agiscono coloro che risiedono nel territorio nazionale ». Se ciò avesse ritenuto il legislatore, sarebbe venuta meno la giustificazione della deducibilità delle spese mediche sostenute dal cittadino in Italia, ovviamente al di fuori del Servizio sanitario, deducibilità che invece è ammessa.

Tra i temi più importanti, affrontati in relazione precipua al principio di eguaglianza, viene in considerazione quello della pericolosità sociale presunta e del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (sentt. nn. 139, 140, 141, rel. Malagugini). Nelle relative decisioni, ribadita la facoltà del legislatore di presumere la pericolosità sociale dall'infermità psichica o dai precedenti dell'imputato, si chiariva, per quanto riguarda il ricovero, che la applicazione della misura a distanza di tempo dal fatto (obbligatoria ed automatica fino a che non siano trascorsi cinque o dieci anni) poggia su una presunzione ulteriore, concernente il perdurare (non della sola pericolosità, ma) della stessa infermità psichica, senza mutamenti significativi dal momento del delitto al momento del giudizio.

Una simile presunzione assoluta di durata dell'infermità psichica, lungi dall'esprimere esigenze di tutela discrezionalmente apprezzate dal legislatore, finisce per allontanare la disciplina normativa dalle sue basi razionali. Dietro la presunzione non vi sono né dati d'esperienza suscettibili di generalizzazione, né esigenze di semplificazione probatoria. Indurre, a distanza di tempo imprecisata, lo stato di salute mentale attuale da quello del tempo del commesso delitto, è questione di fatto che può e deve essere verificata caso per caso; totalmente privo di base scientifica sarebbe comunque ipotizzare uno stato di salute (anzi di malattia) che si mantenga costante, come regola generale valida per qualsiasi caso d'infermità totale di mente.

Sebbene con la sentenza n. 26/1979 la Corte avesse sostituito, relativamente all'ipotesi di insubordinazione con lesioni gravissime o gravi in danno di superiore ufficiale, la pena originariamente prevista con quella del codice penale comune, il legislatore non era intervenuto a correggere le incongruenze derivanti da tale pronuncia e cioè la circostanza che l'insubordinazione con lesioni gravi o gravissime a danno di superiore non ufficiale veniva ormai sanzionata più severamente della prima fattispecie. Il che, secondo la sentenza n. 103 (rel. Saia), trasmoda di certo nell'irragionevolezza e impone pertanto alla Corte di intervenire al fine di eliminare una situazione normativa, il cui perdurare non è costituzionalmente consentito.

In effetti non sussiste altra alternativa, onde ripristinare la

ragionevolezza e la coerenza della disciplina, se non quella di eliminare, mediante pronuncia di incostituzionalità, le pene estremamente più severe previste dal cod. pen. mil. di pace, siccome divenute logicamente incompatibili con quelle applicabili, secondo il codice penale comune.

Due grandi complessi normativi hanno invece resistito alle censure di irragionevolezza variamente mosse. Le norme sul controllo delle armi (sent. n. 79 rel. Rossano, 108, 109, 166, 167 rel. Conso, 199 rel. Bucciarelli Ducci) e quelle sulla disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope (sent. nn. 158, 159 e 160 rel. Conso e n. 170 rel. Elia). L'esito positivo dei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale non toglie tuttavia che su queste materie debba continuare a svolgersi un'intensa attività interpretativa tesa a rendere sempre più congrui gli strumenti adottati e a rinvenire nuove soluzioni adottabili.

Inoltre va sottolineata l'estrema urgenza di poter disporre di un testo unico sulle armi, che coordini le disparate disposizioni, alluvionalmente giustappostesi nel corso degli ultimi anni. Va anche aggiunto che, essendo rimasta indenne nei diversi giudizi di costituzionalità, la legge antidroga del 1975 potrà essere sottoposta dal legislatore ad una globale valutazione di risultato e ad una completa riconsiderazione di prospettive.

Lo scorso anno la Corte ha per tre volte esercitato il suo potere di coinvolgere, nel giudizio introdotto dalla denuncia relativa al principio d'eguaglianza, *il tertium comparationis*, e cioè la norma positiva rispetto alla quale si è diseguali, o la norma pregiudiziale, e cioè quella dalla cui (non contestata) operatività discende, in virtù di altra norma contestata, la disparità di trattamento.

Nel primo caso (risolto dalla sentenza n. 20 rel. Roehrssen), si lamentava da parte del giudice *a quo* la circostanza che gli assistenti universitari dichiarati maturi ovvero liberi docenti stabilizzati, non potevano essere inquadrati nei ruoli dei professori straordinari a differenza degli aggregati clinici anch'essi non vincitori di concorso, ma nominati da un organo essenzialmente amministrativo. La Corte, dopo aver sollevato la relativa questione, ha ritenuto che proprio questa situazione contrastasse col principio di eguaglianza, così eliminando ogni disparità di trattamento.

Nel secondo caso (ord. n. 136 rel. Maccarone), si è sollevata questione di legittimità costituzionale della norma che prevede la prelazione degli immobili adibiti a negozi, in un giudizio in cui si lamentava che la prelazione non fosse estesa anche agli immobili adibiti a studi professionali.

Il caso poi della norma pregiudiziale è quello in cui la Corte, dovendo

decidere sulla disciplina che prevede che la donna straniera che sposi un cittadino italiano non possa rinunciare alla cittadinanza italiana acquisita per matrimonio, ha sollevato dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale non della irrinunciabilità, ma proprio del principio dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio (ord. n. 258 rel. Elia).

#### 10. *Decisioni sulle libertà*

Coerentemente con l'andamento della richiesta, rare sono state le decisioni in tema di libertà e di diritti civili, anche se alcune di notevole rilievo.

Con la sentenza n. 15 (rel. Ferrari) in tema di prolungamento dei termini della carcerazione preventiva per imputati di attività terroristiche, si è dato all'emergenza quello che è dell'emergenza, ed alla normalità quanto ad essa spetta, distinguendosi situazioni (come già in modo meno esplicito nella sent. n. 88 del 1976) che a diverso titolo ed a diverse condizioni rientrano nel quadro costituzionale. Contemporaneamente si è affermato che l'uscita dal tunnel di questi anni terribili presuppone comunque lo svolgimento di processi, la cui celebrazione non deve, nei limiti del possibile, disgiungersi dalla carcerazione preventiva di chi è imputato della consumazione di delitti che spesso hanno condotto a morte violente vittime innocenti e che sempre hanno posto a grave rischio la vita della Repubblica. E' questo il senso della sent. n. 15, pronunzia che mette assai bene in rilievo quanto la Costituzione consente per far fronte a situazioni assolutamente anormali ed a quali condizioni di intensità del pericolo e di temporaneità del rimedio. Non dimentichiamo che, quando ci riunimmo qui per l'ultima conferenza stampa del dicembre 1981, era fresca la notizia del rapimento del gen. Dozier. Moltissime cose sono cambiate nei tredici mesi successivi, e, soprattutto grazie al sacrificio delle forze dell'ordine cui si rivolge il nostro sentimento di profonda gratitudine, sono cambiate assai in meglio. Ma la dura lezione di questi anni deve essere meditata a fondo perché l'avvenire della nostra Repubblica democratica sia tenuto al riparo da altri pericoli e da altre minacce.

A parte le decisioni già ricordate con riferimento al principio di eguaglianza, la Corte, in ordine alla tutela della minoranza slovena, ha ritenuto non fondata (sent. n. 28, rel. Rossano) la questione dell'art. 137 del c.p.p., nel presupposto che l'ordinamento positivo già consenta l'uso della lingua materna nel processo penale agli appartenenti a tale minoranza.

I contrasti giurisprudenziali provocati da queste decisioni potrebbero

condurre, ove il legislatore non chiarisse in modo inequivoco la materia, a una pronunzia più radicale.

Puntualizza la giurisprudenza in materia di libertà negative di associazione la sentenza n. 40 (rel. La Pergola), in cui ad una limpida affermazione di massima sul valore di tale libertà fa riscontro una puntuale ed approfondita indagine sulla sussistenza dei requisiti richiesti. La decisione fugge prima di tutto il dubbio che la libertà di non associarsi sia necessariamente vulnerata, ogni qualvolta si configuri come obbligatorio l'inquadramento entro enti pubblici di una determinata categoria di interessati. Una tale previsione trova invero il suo titolo giustificativo nel nostro ordinamento, purché non siano altrimenti offesi libertà, diritti e principi costituzionalmente garantiti (diversi dalla libertà negativa di associarsi), e risulti al tempo stesso che essa assicura lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche, trascendenti la sfera nella quale opera il fenomeno associativo costituito per la libera determinazione dei privati.

Quanto al diritto di difesa, in linea con la tutela dell'autodifesa operata da questa Corte con la necessaria gradualità che hanno i suoi interventi, quest'anno è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 630, secondo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede il rinvio della trattazione dell'incidente di esecuzione, ove l'imputato o il condannato, che abbia fatto domanda di essere udito personalmente, non compaia per legittimo impedimento (sentenza n. 98 rel. Rossano).

Allo stesso filone giurisprudenziale si ispira (sent. n. 9 rel. Malagugini) la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 428 cod. proc. pen., nelle parti in cui non consente la sospensione o il rinvio del dibattimento qualora l'imputato libero, già interrogato, non possa comparire all'udienza a causa di legittimo impedimento e prescrive invece la sospensione o il rinvio soltanto se l'imputato si assenti prima dell'interrogatorio.

Nel rispetto del principio della personalità della responsabilità penale si è poi osservato che la responsabilità del direttore del giornale (ritenuta razionale con un'ampia argomentazione che dimostra le incongruenze di talune alternative proposte) viene meno tutte le volte in cui il caso fortuito, la forza maggiore, il costringimento fisico o l'errore invincibile (artt. 45, 46, 48 c.p.) vietino di affermare che l'omissione del controllo sia cosciente e volontaria (art. 42 c.p.), nessuna ragione imponendo che questi principi generali, di rigorosa osservanza, non trovino applicazione puntuale anche in questo caso (sent. n. 198 relatore Maccarone).

## *11. Decisioni in materia di diritti economici e sociali*



Quanto alle decisioni in materia di diritti economici e sociali, la Corte è intervenuta sullo Statuto dei lavoratori, sciogliendo gravi nodi interpretativi in ordine ai licenziamenti disciplinari, col garantire un «giusto procedimento» in questo momento conclusivo del rapporto di lavoro.

La sent. n. 204 (rel. Andrioli) contribuisce a metter fine ad un'inerzia normativa in materia, protrattasi nonostante le gravi oscillazioni giurisprudenziali e le palesi contraddizioni cui dava luogo il sistema.

Anche lo scorso anno la Corte, con la sent. n. 102 (rel. Bucciarelli Ducci), è dovuta intervenire in materia di integrazione al minimo delle pensioni, con ripercussioni sulla pubblica spesa. Ha tuttavia osservato di non ignorare la situazione che si è venuta a determinare nella normativa previdenziale a seguito delle deroghe al principio originario (che vietava l'integrazione al minimo della pensione INPS quando questa veniva a cumularsi con altri trattamenti pensionistici e con tale cumulo si veniva a superare il minimo garantito), deroghe introdotte dal legislatore, nonché dalle conseguenziali decisioni di questa Corte, che hanno esteso tali deroghe a situazioni analoghe, a tutela del principio costituzionale d'eguaglianza.

Ciò rende quanto mai opportuno e urgente un intervento del legislatore che riesamini sul piano generale, ispirandosi ai principi contenuti negli artt. 3 e 38 Cost., la materia relativa al diritto alla integrazione al minimo delle pensioni INPS. Va da sé che lo stesso legislatore, sempre tenendo presenti i suddetti principi, dovrà riconsiderare in particolare il fondamento del criterio derogatore che è stato all'origine della sequenza giurisprudenziale di questa Corte. Questa pronuncia attesta, tra l'altro, quanto la Corte sia attenta ai riflessi che talune scelte del legislatore possono avere in tema di osservanza dell'art. 81 Cost.

Sono state pubblicate anche importanti decisioni in materia di vincoli urbanistici.

Basti citare le sentenze nn. 82, 91 e 92 (rel. Saia), tra le quali quest'ultima presenta notevole interesse per la sua conclusione della permanenza in vigore della legge n. 1187 del 1968 (che limita a cinque anni la durata dei vincoli), nella considerazione che il suo contenuto non riguarda una situazione transeunte ma regola in maniera definitiva la materia, sostituendo con le opportune modificazioni e integrazioni le norme della legge urbanistica, dichiarate incostituzionali, relative al contenuto dei piani regolatori, alle misure di salvaguardia, alle limitazioni per l'allineamento degli edifici, nonché al termine di efficacia

dei vincoli urbanistici. Rispetto a questo ultimo punto non è superfluo aggiungere come la legge concerna non soltanto i piani regolatori già approvati, ma anche quelli che, senza alcun limite temporale, sarebbero stati successivamente adottati, il che sta a dimostrare ulteriormente, aggiunge la sentenza, come la normativa venne emanata con l'intento che essa operasse in permanenza.

La sent. n. 188 del 1982 (rel. Ferrari) interviene sulla disciplina della preparazione dei vini, facendo prevalere, su esigenze prettamente private, esigenze relative alla genuità del prodotto, alla sua competitività, al sostegno interno della produzione.

La prevalenza del diritto di difesa, come previsto dall'art. 125, su esigenze pur molto serie, quali la celere realizzazione di opere pubbliche, è infine affermata dalla sent. n. 8 rel. Roehrssen, che dichiara l'illegittimità costituzionale della mancata previsione dell'appello sul provvedimento che accoglie o respinge la istanza di sospensione dell'atto amministrativo in materia di esecuzione di opere pubbliche.

## *12. Decisioni in tema di ordinamento della Repubblica*

In tema di ordinamento della Repubblica, viene in evidenza anzitutto la sentenza n. 133 (rel. Ferrari), con la quale la Corte, riconoscendo valore di precedente penale ad una condanna inflitta, in periodo di occupazione bellica, dalla Corte militare alleata di Udine in base ad un «Proclama del Governo militare alleato», ha in sostanza affermato la indefettibilità e continuità dello Stato, pur nel variare delle contingenze storiche e pur nel concorrere di ordinamenti giuridici diversi.

Quanto alla organizzazione del potere giudiziario, sono particolarmente importanti le sentenze nn. 70, 86 e 87 (rel. Paladin), 88 e 89 (rel. Reale). Esse riguardano i rapporti tra Commissione inquirente e autorità giudiziaria ordinaria, il sistema di progressione e nomina dei magistrati per il conferimento delle funzioni di legittimità, i rapporti tra gli uffici tributari e la Magistratura penale.

La prima sentenza fa giustizia di una interpretazione troppo lata dell'art. 15 della legge sui giudizi d'accusa, secondo la quale il proscioglimento pronunciato dalla Commissione inquirente per qualsivoglia motivo precluderebbe ogni altra azione penale, ove la Commissione inquirente (o il Parlamento in seduta comune) non abbiano provveduto alla connessione dei procedimenti tra imputati ministri e imputati « laici » ed anche se l'imputazione non riguardi lo stesso reato, ma reati in varia guisa connessi.

In ossequio al principio del buon andamento che la Corte ha ritenuto

esteso a tutti i pubblici uffici, e quindi anche a quelli della Magistratura, nonché in linea con la speciale posizione costituzionale che la Carta riserva alla Cassazione, è stata eliminata l'automatica progressione nelle qualifiche, sganciata dall'effettivo conferimento delle funzioni. Le decisioni in esame, che hanno subito diversi commenti variamente ispirati, presentano tuttavia un risvolto che non sembra abbastanza messo in luce: quello di privilegiare le vocazioni individuali alle funzioni di merito e di legittimità, includendo nelle prime anche la direzione di quegli uffici giudiziari cui la particolare propensione a problemi nomofilattici non sembra preminente, mentre invece l'esperienza e la capacità organizzativa dovranno essere prese in massima considerazione.

Le decisioni sulla pregiudiziale tributaria hanno ridimensionato l'istituto alla sua effettiva utilità, quella cioè di dover operare soltanto quando i reati di cui si tratta siano di danno e non di pericolo, versandosi altrimenti in un inutile prolungamento dei tempi privo di qualsivoglia scopo. La sentenza contiene, dunque, anche un significativo segnale per il legislatore.

In tema di riserva di legge, collegata sempre al buon andamento dei pubblici uffici, notevole è la sentenza n. 161 (rel. Andrioli) che dà carico al legislatore di delineare con sufficienti garanzie i modi, i tempi, l'efficacia della contrattazione collettiva, che le norme impugnate in tema di enti ospedalieri lasciavano del tutto indeterminati. Questa pronuncia ha dato luogo ad ingiustificati allarmi in sede sindacale perché si è paventato un atteggiamento indiscriminatamente ostile della Corte alla contrattazione nel pubblico impiego. Come dimostrano anche sentenze di anni precedenti, la Corte si preoccupa invece che vengano adeguatamente tipizzati e garantiti i procedimenti in cui si inserisce la contrattazione stessa.

Per quanto concerne i rapporti tra Stato e Regioni, la tematica della riserva di legge è ripresa dalla sentenza n. 15 (rel. La Pergola), in materia di indirizzo e coordinamento nel settore artigianale, decisione in cui si precisa che i relativi poteri non possono essere adottati in via amministrativa, e cioè senza una base costituita da fonti normative primarie.

Infine, sempre nell'ambito di questi rapporti, occorre ancora ricordare la sentenza n. 162 (rel. Bucciarelli Ducci), in materia di formazione del bilancio regionale e di legge finanziaria, che reca un notevole contributo alla chiarificazione delle rispettive attribuzioni tra i due enti.

### *13. Considerazioni conclusive*

Ho finito. Malgrado non poche difficoltà e qualche incomprensione, la Corte prosegue con sereno convincimento il cammino iniziato nel 1956. La serenità deriva soprattutto dal ritenere che la Costituzione stabilisce principi e detta regole idonee a mantenere una convivenza arricchita dall'esercizio di tutti i diritti di libertà riconosciuti e garantiti nel 1947. Siamo anche certi che la Costituzione contiene norme adatte a promuovere uno sviluppo sociale degno di un paese democratico nell'età contemporanea, industriale o postindustriale che esso sia.

Io non credo che la crisi dello stato assistenziale, nelle versioni invalse negli stati democratici affini al nostro ed in quella affermatasi nel nostro ordinamento, sia anche una crisi della nostra Costituzione: se taluno ha scambiato per diritto costituzionalmente garantito e di immediata realizzabilità situazioni che dipendono effettivamente da condizioni economiche aleatorie, ciò non può essere addebitato ai costituenti né al carattere promozionale di talune disposizioni della Carta. Se poi discipline poste a difesa della parte più debole hanno finito per produrre risultati opposti ai propositi, determinando situazioni di favore neocorporativo, anche di questo non si può far carico alla equilibrata costituzione economica inclusa nella nostra legge fondamentale.

Anzi, tutto favorisce, nella disciplina degli artt. da 35 a 47 della prima parte della Costituzione repubblicana, quel recupero di « *razionalità pratica* » di cui proprio ora cominciamo a vedere i primi segni. E non è questo l'ultimo degli auspici che ci stimolano a continuare.