



**MARI CONFERENZA STAMPA DEL PRESIDENTE  
LEOPOLDO ELIA  
NI**

**LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE  
NEL 1984**

Palazzo della Consulta, 8 febbraio 1985

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

## 1. *Premessa*

La nostra conferenza stampa cade, purtroppo, all'indomani del tragico evento di Castellaneta. Tengo molto a ribadire la partecipazione commossa di tutti noi al tragico fatto di ieri che è costato la vita a 34 persone, la nostra solidarietà con i familiari e con tutti coloro che collaborano a limitare, nel possibile, il danno prodotto.

Ringrazio la signora Mafai, Presidente della Federazione della Stampa, e il dott. Campi, Vicepresidente dell'Ordine dei giornalisti, intervenuto anche in rappresentanza del Presidente dott. Guidi, per i loro interventi molto sostanziosi, non formali, a proposito del tema della libertà di stampa e dei diritti di informazione.

In effetti, queste vicende della stampa sono serie e degne di considerazione non solo in Italia, ma anche fuori d'Italia. Il 1984 ha visto nelle aule giudiziarie (anche negli Stati Uniti) casi che hanno messo in gioco i limiti del diritto di informare.

La Corte segue sia quello che accade in Italia sia quello che sta accadendo all'estero con particolare attenzione, perché è sempre stata cosciente — così nelle sentenze del 1968 sull'Ordine dei giornalisti, come in quella sul segreto professionale, più recente — di quanto una idonea legislazione, conforme ai dettati della Costituzione, possa contribuire ad alimentare in senso proprio la vita democratica del Paese.

Ringrazio, quindi, la Presidente della Federazione della Stampa, il Vicepresidente dell'Ordine dott. Campi; faccio i miei auguri al dottor Guido Guidi, Presidente dell'Ordine, perché si ristabilisca al più presto; saluto anche il dott. Antonio Spinosa, Presidente dei giornalisti europei, qui presente, e saluto il rappresentante dell'Avvocatura dello Stato, avv. Giorgio Azzariti, che ha voluto essere tra noi.

L'esposizione che mi accingo a fare, sia pure per grandi linee, del lavoro svolto dalla Corte costituzionale nel 1984 renderà evidente l'elevatissimo apporto

di impegno e di dottrina che è stato fornito dai colleghi giudici costituzionali. Sono lieto di darne subito atto pubblicamente e di esprimere loro un profondo e cordiale ringraziamento.

Un commosso pensiero va in questo momento a tre carissimi ed autorevoli colleghi mancati nel corso del 1984: Aldo Sandulli, che alla grande, illuminata e vasta opera di studioso, mai interrotta, aveva saputo aggiungere, da ultimo, un assiduo e importante impegno politico svolto soprattutto nella Commissione Affari Costituzionali del Senato e quale Vicepresidente della Commissione per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi; Edoardo Volterra, che da appena due anni aveva lasciato la Corte, riprendendo quegli studi la cui profondità ed ampiezza lo avevano reso maestro per tutti; Arnaldo Maccarone, che dopo essersi dedicato per l'intera sua vita all'ufficio di giudice, così da magistrato ordinario come da giudice costituzionale, è stato colto dal male mentre ancora svolgeva il suo impegno, con il quale si era interamente identificato.

Nello stesso arco di tempo ha lasciato la giustizia costituzionale, per tornare ad elevatissime responsabilità presso la Corte dei conti, il collega Antonino De Stefano, che tutti ricordiamo con ammirazione ed affetto per le straordinarie doti di ingegno e di saggezza di cui ha sempre saputo dar prova.

Siamo lieti al tempo stesso di rinnovare il più amichevole benvenuto ai nuovi colleghi Giuseppe Borzellino e Francesco Greco, formulando il più sentito augurio di felice svolgimento del loro alto ufficio.

Tengo molto a dar atto della assidua e qualificatissima collaborazione prestata dagli assistenti di studio, che ringrazio anche a nome dei colleghi. Un uguale ringraziamento va alla Cancelleria, che ha saputo far fronte in modo puntuale ed efficace all'incessante incremento così dei procedimenti pervenuti come di quelli definiti. Ma altrettanto va detto dell'intera struttura organizzativa della Corte, per quanto concerne sia i Servizi Studi e Biblioteca, sia i Servizi Amministrativi; è evidente infatti che senza il loro essenziale sostegno la Corte non potrebbe procedere nello svolgimento del suo impegnativo compito.

Va pure dato atto al Segretario Generale ed all'Amministrazione di essersi impegnati a fondo nell'attuazione del nuovo regolamento e nello svolgimento dei concorsi interni ed esterni che esso comporta. Né può essere dimenticato, infine, il contributo offerto dalle segreterie dei giudici per l'adempimento dei loro doveri d'ufficio.

## *2. Dati complessivi*

Nel 1984 si è avuto un afflusso eccezionalmente elevato di nuovi procedimenti. Mentre nel 1983, che aveva già fatto registrare il più alto numero nella storia della Corte, si erano avute 1.173 richieste di giudizio, nell'anno da poco terminato ne sono pervenute 1.490, con un incremento quindi del 27%. Tali sopravvenienze sono così suddivise:

1.384 questioni in via incidentale (contro 1.101 nel 1983); 47 ricorsi in via principale (contro 41); 58 ricorsi per conflitti di attribuzione (contro 31).

Nel valutare i dati riferiti bisogna peraltro considerare che il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, con 194 ordinanze di identico contenuto, ha sollevato in altrettanti giudizi la medesima questione, poi definita con sentenza n. 296/84. Pur considerando tali procedimenti come uno solo, permane tuttavia un incremento importante (da 1.173 a 1.297, pari al 10,57%), che in termini relativi riguarda in modo particolare i conflitti di attribuzione (da 31 a 58, quindi con un aumento dell'87%).

Il quadro delle sopravvenienze dell'ultimo decennio è il seguente:

Anno procedimenti sopravvenuti

---

1975	697
1976	840
1977	672
1978	624
1979	1085
1980	989
1981	964
1982	1024

1983  
1984

1173  
1490

---

Il «salto» quantitativo si è dunque avuto nel 1979, dopo di che l'afflusso si è stabilizzato intorno ai 1.000 procedimenti, con una ulteriore tendenza all'aumento nell'ultimo biennio.

Nonostante l'altissimo livello della nuova domanda di giustizia costituzionale, si è riusciti ad evitare l'aumento delle pendenze ed a registrare anzi una sia pur lievissima diminuzione (da 2.976 procedimenti a 2.973). Con 309 decisioni, che è il secondo più alto numero della storia della Corte (essendo preceduto soltanto dalle 377 decisioni del 1983), la Corte ha infatti definito 1.493 procedimenti (1.448 questioni incidentali; 27 ricorsi in via principale; 18 ricorsi per conflitti di attribuzione). Il numero di cause decise è nettamente il più elevato che si sia mai avuto, e tale rimarrebbe anche se si volessero considerare come uno solo i 194 procedimenti promossi dal T.A.R. della Toscana, poiché con 1.300 cause definite si supererebbe comunque il precedente limite di 1.006 raggiunto nel 1980.

Le pendenze ammontano ora a 2.973 procedimenti così suddivisi:

2.531 questioni incidentali;

227 ricorsi in via principale;

219 conflitti tra Stato e Regioni;

1 conflitto tra poteri dello Stato.

Nell'ultimo decennio le pendenze si sono quasi triplicate, registrando il seguente andamento:

Anno	<i>Procedimenti</i>	<i>Variations</i>
1975	1.063	+ 257
1976	1.138	+ 75
1977	1.326	+ 188
1978	1.833	+ 507
1979	2.498	+ 665
1980	2.481	- 17
1981	2.742	+ 261

1982	2.826	+ 84
1983	2.976	+ 150
1984	2.973	- 3

---

Risulta dunque evidente nel lungo periodo la progressiva crescita, che ha avuto le sue punte negli anni che hanno coinciso con il processo Lockheed e con una improvvisa impennata delle sopravvenienze.

Negli ultimi anni si è avuta una relativa stabilizzazione, intorno però a livelli assai elevati.

Se dunque, pur in presenza di un afflusso in continua crescita, si è riusciti a contenere l'aumento dell'arretrato, ora si pone il problema di ricondurre le pendenze ad un livello fisiologico, di fronte ad un introito che può considerarsi stabilizzato al di sopra dei mille procedimenti.

Appare altresì indispensabile provvedere alla eliminazione dell'arretrato più antico. Un passo importante si è comunque già fatto in questa direzione, poiché le 436 cause introitate negli anni 1977-1979 e ancora pendenti alla fine del 1983 sono scese a 281 alla fine del 1984 (quindi con un decremento superiore al 35%).

Deve dirsi che proprio con riferimento all'arretrato più antico ha prioritariamente fornito il suo apporto l'Ufficio ruolo e massimario, la cui attività si è parzialmente avviata nel settembre passato. Lo studio più approfondito che esso va conducendo, già in via di primo esame, ha consentito infatti l'individuazione di una serie di questioni suscettibili di pronta definizione, in parte decise nell'anno decorso e in parte già fissate per le prime camere di consiglio del 1985.

Il pieno funzionamento del nuovo organismo, al quale si sta provvedendo, renderà certamente più razionale e produttiva l'attività della Corte, consentendo un miglior dominio delle elevate pendenze, sulla cui anomalia — specialmente in rapporto alla situazione delle analoghe Corti di altri paesi — si tornerà più avanti.

### *3. Provenienza delle impugnazioni*

Sono ben 24 gli organi dalle diverse giurisdizioni che hanno sollevato questioni di costituzionalità.

Primeggiano ancora i pretori, con 578 ordinanze, seguiti dai tribunali amministrativi regionali con 244 (ma va ripetuta l'avvertenza circa i 194 provvedimenti di identico contenuto emessi contestualmente dal T.A.R. di Firenze), dai tribunali ordinari con 240, dalle commissioni tributarie con 179, dalla Corte di cassazione con 31, dalle Corti d'appello con 30, dalla Corte dei conti con 14, dai giudici istruttori con 14, dalla Magistratura militare con 13, dal Consiglio di Stato con 10.

Particolarmente notevole è l'incremento delle impugnazioni provenienti dalle commissioni tributarie, che come si è detto sono state 179, contro le 89 del 1983.

Ancora più accentuata risulta dunque la tendenza, già rilevata lo scorso anno, non solo all'ampliamento quantitativo della domanda di giustizia costituzionale, ma anche alla sua diffusione tra i diversi giudici.

Come si è già osservato, è di particolare importanza, in termini relativi, l'incremento dei conflitti di attribuzione, che sono stati proposti da otto regioni a statuto ordinario (44 conflitti), da tre regioni a statuto speciale (5) e dalle province autonome di Bolzano (6) e di Trento (3). Il contenzioso più ampio riguarda la regione Toscana (13) e la regione Lombardia (12).

Dei 47 ricorsi in via principale, 5 sono stati proposti dalla Presidenza del Consiglio, 20 da sette regioni a statuto ordinario, 12 dalle cinque regioni a statuto speciale, 10 dalle province autonome di Trento e Bolzano.

Sia i ricorsi in via principale che i conflitti stanno seguendo una linea di sempre più accentuato incremento. Nel gennaio 1985 sono già pervenuti 9 ricorsi (contro 2 nel 1984) e 10 conflitti (contro 1).

Si tratta di un aspetto di particolare importanza istituzionale, meritevole quindi nel prosieguo di ulteriore considerazione.

#### *4. Oggetto delle impugnazioni*

Sono in ulteriore diminuzione le impugnazioni afferenti ai codici e alla intera legislazione fino al 1948, con 108 ordinanze, di cui 52 sui codici e 56 sulle leggi (contro le 131 del 1983, di cui 89 sui codici e 42 sulle leggi).

La legislazione compresa tra il 1949 ed il 1962 risulta impugnata 83 volte (contro 69 nel 1983).

Ben 1173 ordinanze (contro 929) riguardano quindi provvedimenti approvati nelle legislature che iniziano col 1963. Particolarmente notevole è che 374 impugnazioni (27%) attengono a leggi dell'ultimo quadriennio.

Per il terzo anno consecutivo la disciplina dell'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392) risulta la più contestata (122 ordinanze, contro 154 del 1983); a tali impugnazioni vanno aggiunte le 40 (contro 44) relative alla proroga di alcuni contratti di locazione disposte con legge 25 marzo 1982, n. 94.

Seguono di nuovo in ordine quantitativo la normativa sui contratti agrari (legge 3 maggio 1982, n. 203), raggiunta da 95 ordinanze (contro 134), e le modifiche al sistema penale (legge 24 novembre 1981, n. 689), impugnata da 112 provvedimenti (contro 95).

Tutto questo contenzioso è destinato peraltro ad un rapido esaurimento, dato che la maggior parte delle questioni sono già state decise nel corso del 1984.

Di particolare rilievo è invece che sul vasto complesso di norme che disciplinano la materia fiscale si sono dirette ben 199 ordinanze. Vanno segnalate anche le 90 impugnazioni attinenti alla previdenza e assistenza, le 51 riguardanti il servizio sanitario nazionale, le 21 che vertono sulla espropriazione per pubblico interesse, le 16 proposte in tema di inquinamento.

Dei 47 ricorsi in via principale, ben 18 attengono alla materia finanziaria (8 alla disciplina di tesoreria degli enti pubblici; 10 alla legge finanziaria 1984).

Tra i conflitti di attribuzione, 22 riguardano la tutela ambientale e trovano

occasione specialmente in interventi governativi (c.d. decreto Galasso; circolari e note del Ministero per i beni culturali) che introducono vincoli nella destinazione di zone e nella autorizzazione di opere, in particolar modo edilizie.

##### *5. Parametri costituzionali invocati*

Un eccezionale rilievo presenta il richiamo al principio della capacità contributiva, invocato da ben 164 ordinanze (contro 63 nel 1983). Si tratta di un dato parallelo a quelli già richiamati relativi alle elevate provenienze dalle commissioni tributarie e alle impugnazioni gravanti sulle norme in materia fiscale. Viene contestata la disciplina dell'imposta locale sui redditi, della imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni, dell'imposta sul valore aggiunto, dell'INVIM, della sovraimposta sui fabbricati, della tassa di occupazione del suolo pubblico, dei reati finanziari, del procedimento tributario e di altro ancora.

Si tratta di un contenzioso imponente, che trova origine evidentemente in una legislazione non abbastanza consolidata su basi di riconosciuta equità e in fenomeni economici, quale tipicamente la inflazione, che accentuano gli effetti dei meccanismi fiscali.

Ciò si inquadra del resto nella fase attuale della domanda di giustizia costituzionale, caratterizzata ancora — sebbene con un forte calo rispetto all'anno scorso — dalla preminenza di questioni relative ai diritti economici e sociali (articoli da 41 a 47), invocati da 240 ordinanze (contro le 596 del 1983).

È in aumento invece il richiamo a principi costituzionali relativi al lavoro e alla previdenza sociale: ben 165 ordinanze (contro le 83 del precedente anno) investono gli articoli da 35 a 38 della Costituzione.

Degno di nota è poi il fortissimo aumento di questioni relative alle libertà (110 contro 28 dell'83): esso si spiega forse con la relativa stabilizzazione del quadro istituzionale dopo l'uscita dagli anni dell'emergenza più acuta. A queste 110 ordinanze si aggiungono 170 questioni relative al diritto di difesa (110 nel

1983). In materia di organizzazione sono sopravvenute 237 ordinanze, anche qui con un sensibile aumento rispetto all'anno passato (197). Di tali ordinanze, 87 attengono al procedimento legislativo, lamentando in particolare il contrasto tra leggi di delegazione e leggi delegate o il non corretto uso del potere di decretazione d'urgenza.

Infine, si deve sottolineare il richiamo di ben 758 ordinanze al principio generale di eguaglianza, anche se va tenuta presente l'avvertenza che tale parametro si invoca non di rado in collegamento con altre norme relative a specifici beni costituzionalmente tutelati.

#### *6. Pronunzie della Corte*

Dalle 309 decisioni, 188 assumono la forma delle ordinanze, prevalendo anche quest'anno sulle sentenze (121), che peraltro rispetto al totale sono percentualmente aumentate (39%, contro il 35% dello scorso anno).

Del resto, come anche la dottrina sta rilevando, l'estensione interpretativa dell'art. 26 della legge n. 87 del 1953 fa sì che la differenza di forma tenda ad attenuarsi rispetto al contenuto sostanziale del provvedimento, decisivo in via definitiva o meno. Tant'è che con una sentenza (n. 190/84) si è disposta la restituzione degli atti al giudice a quo, laddove ben 9 ordinanze (45, 55, 84, 94, 128, 150, 265, 270, 303) dichiarano la manifesta infondatezza in merito di una nuova questione proposta. E tale manifesta infondatezza è stata d'altra parte pronunciata anche da una sentenza (n. 221).

Comunque delle 121 sentenze, 24 sono di accoglimento (31 nel 1983) e 97 di rigetto (104 nel 1983). Tra queste ultime vanno però segnalate 17 interpretative di rigetto, su cui si tornerà in seguito.

#### *7. Classificazione delle ordinanze*

La tipologia delle ordinanze avutesi nel 1984 ricalca quasi puntualmente quella del 1983, registrandosi soltanto l'adozione della forma di ordinanza

anche per dichiarare l'inammissibilità di interventi additivi della Corte costituzionale in materia diversa da quella penale, perché gli interventi richiesti appaiono riservati alla discrezionalità del legislatore. Anche in questo caso, tuttavia, l'adozione di tale forma è promiscua con quella della sentenza (cfr. infatti le ordinanze nn. 16, 114, 116 e 145 e le sentenze nn. 25, 141, 148, 189, 194, 224, 232, 234 e 294).

La rilevata promiscuità, va osservato, riguarda a ben vedere tutta la tipologia delle ordinanze. Così, se con tale provvedimento viene dichiarata l'inammissibilità di alcune questioni per vizi formali (nn. 6, 7, 17, 22, 36, 37, 44, 57, 60, 61, 63, 64, 76, 86, 96, 98, 99, 108, 109, 113, 123, 124, 149, 150, 153, 156, 158, 162, 163, 164, 196, 248, 259, 266, 286), anche la sentenza n. 233 perviene allo stesso risultato.

Così ugualmente per la manifesta inammissibilità per irrilevanza *ex actis*, dichiarata dalla sentenza n. 211 e dalle ordinanze nn. 3, 21, 31, 35, 41, 92, 107, 110, 117, 127, 146, 184, 211, 215, 267, 285, 302.

Così ancora per quanto riguarda la carenza di forza di legge dell'atto impugnato, accertata dalla sentenza n. 51 e dalle ordinanze nn. 10, 11, 87, 107, 176, e 244.

In realtà la tendenza che emerge dal panorama così tracciato consiste nel collegare la forma del provvedimento decisorio con la sede di trattazione della questione (udienza = sentenza; camera di consiglio = ordinanza).

Tale sede viene d'altra parte prescelta, per solito, nella discrezionale valutazione dell'interesse da parte del pubblico per la questione sollevata.

## 8. *Pronunzie processuali*

Qualunque forma assuma la decisione, è necessario distinguere, al fine di valutare la posizione istituzionale della Corte nell'anno trascorso, tra pronunzie processuali e pronunzie di merito, segnalando, per le prime, due tendenze, relative ai rapporti tra la Corte stessa e l'ordine giudiziario, nonché tra la Corte e il Parlamento.

Come già è avvenuto negli anni precedenti, la Corte ha censurato i vizi formali delle ordinanze di rimessione, in considerazione precipua della difficoltà di instaurare un corretto contraddittorio in tali casi. Ma, oltre a questa ragione, va ricordata la ordinanza n. 266 (rel. Gallo), che lumeggia altri inconvenienti derivanti dalla omessa motivazione in ordine alla rilevanza o alla non manifesta infondatezza dell'eccezione sollevata. In essa si osserva che il giudice *a quo*, emettendo un provvedimento «silente su qualsiasi riferimento ai fatti e assolutamente privo del più vago cenno di motivazione», «non ha ritenuto di rendere partecipe anche questa Corte del grande interesse attribuito alla questione».

Sui rapporti tra potere giurisdizionale e Corte costituzionale si tornerà anche in seguito, parlando del nuovo corso delle sentenze interpretative. Intanto occorre considerare i limiti tracciati alle sentenze additive, limiti che afferiscono sia ai rapporti anzidetti, sia alla posizione della Corte rispetto al potere legislativo.

Fermo restando l'orientamento in ordine alla inammissibilità di richieste additive *in pejus* in materia penale (ordd. nn. 2, 250, 251 e 276), numerose sentenze pervengono allo stesso risultato nelle più diverse materie. Così per quanto riguarda il privilegio sui crediti di rivalsa I.V.A. (sent. n. 25, rel. Maccarone), la valutazione della pericolosità ai fini dell'applicazione dell'amnistia (sent. n. 141, rel. Gallo), la sostituibilità con sanzione alternativa della pena pecuniaria (sent. n. 148, rei. Gallo), la giurisdizione contabile della Corte dei conti (sent. n. 189, rel. Roehrsen), l'istituto della dote (sent. n. 194, rel. Corasaniti), la pensione ai carabinieri di truppa (sent. n. 224, rel. Corasaniti), le norme sulla connessione e sulla competenza dei procedimenti penali relativi ai magistrati (sent. n. 232, rel. Roehrsen), il giuramento nel processo contestato dai testimoni di Geova (sent. n. 234, rel. Conso) e infine gli effetti del regolamento di giurisdizione nei procedimenti di urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. (sent. n. 294, rel. Corasaniti).

Queste pronunzie processuali (cui fa *pendant* in senso contrario la sentenza sostitutivo-additiva n. 209, rel. Roehrsen, in materia di pignorabilità delle pensioni, indennità e assegni corrisposti dall'istituto nazionale di previdenza dei giornalisti in

caso di crediti alimentari) hanno in precipua considerazione da un lato il *petitum* del giudice *a quo*, rilevando in questo caso in maniera molto penetrante le caratteristiche della innovazione richiesta, e dall'altro la piena consapevolezza del limite dei propri poteri da parte della Corte, che è ben rappresentata dalla cit. sent. n. 224. quando indica il tipo di decisione additiva come «modello di soluzione obbligata, al quale ogni intervento perequativo del genere deve adeguarsi per non invadere né comprimere la discrezionalità legislativa».

### 9. *Sentenze interpretative*

Sempre al fine valutativo enunciato al paragrafo precedente, bisogna ora prendere in considerazione le sentenze interpretative di rigetto che nel 1984 hanno assunto una notevole dimensione quantitativa ed un significato istituzionale in precedenza non riscontrabile. Al riguardo va sottolineato che l'art. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, col disporre la pubblicazione della motivazione delle sentenze, valorizza sempre più, al di là del *decisum*, le ragioni del decidere.

Tali pronunzie vanno distinte in due specie principali, facendo riferimento alcune al diritto vivente quale enunciato dalla Corte di cassazione, diritto che inficia il presupposto da cui muove il giudice *a quo* per denunciare il contrasto della norma con la Costituzione.

Appartengono a questa categoria tra le altre le sentenze n. 104 (rel. Andrioli), sulla addizionale E.N.E.L., la n. 131 (rel. Reale) sull'accertamento della perdita di capacità lavorativa, la n. 143 (rel. Gallo) sull'attenuante speciale della dissociazione nel sequestro di persona, la n. 172 (rel. Ferrari) in ordine alla assoggettabilità all'imposta di ricchezza mobile degli enti ospedalieri, la n. 117 (rel. Andrioli) sull'equo adeguamento giudiziario della retribuzione, la n. 178 (rel. De Stefano) sulla perentorietà del termine per la deduzione dalla liquidazione dell'I.L.O.R., la n. 181 (rel. Gallo) in materia di indennità di fine servizio per i dipendenti non di ruolo di enti locali, le nn. 208 e 240 (rel.

Roehrssen) relative alle sanzioni disciplinari dei dipendenti delle aziende autoferrotranviarie, la n. 257 (rel. Andrioli) sulle pretese economiche dei dipendenti di imprese concessionarie di trasporti pubblici.

Una seconda categoria di sentenze interpretative prende invece atto dell'assenza di qualunque diritto «vivente», in ordine al significato delle disposizioni denunziate, e procede ad un intervento esegetico adeguato alla Costituzione circa il senso della norma impugnata.

In questa prospettiva vanno lette le sentenze nn. 26 e 27 (rel. Ferrari), sulla documentazione necessaria per la costituzione della rendita vitalizia I.N.P.S., la sentenza n. 40 (rel. Saja), sulla locazione di immobili destinati all'esercizio di imprese agricole, la n. 120 (rel. Conso), sul parere del p.m. in tema di applicazione delle sanzioni sostitutive, a seguito di *bargaining* o patteggiamento, la n. 134 (rel. Maccarone). sulla compatibilità della detenzione con la malattia dell'imputato.

Infine va segnalata la sentenza n. 233 (rel. Malagugini), che accoglie un'eccezione in ordine all'applicabilità del giudizio di comparazione delle circostanze in caso di proscioglimento istruttorio per infermità psichica, prendendo appunto atto del diritto vivente quale denunciato dalla Corte di cassazione, nel senso peraltro (non pienamente condiviso dalla Corte costituzionale) dell'impossibilità di simile valutazione.

#### 10. *Corte costituzionale, potere giudiziario e legislatore*

Le considerazioni esposte nei due precedenti paragrafi consentono di rendere una necessariamente sommaria valutazione in ordine ai rapporti tra la Corte, il potere giudiziario e quello legislativo nell'anno trascorso.

Quanto al primo aspetto, va considerata anche la sentenza n. 170 (rel. La Pergola), circa i poteri del giudice ordinario nella applicazione di leggi che contrastano con precedenti regolamenti comunitari. Appare così chiaro l'impulso dato ad una più ampia collaborazione del giudice *a quo* in ordine

alla interpretazione costituzionalmente corretta. L'indirizzo è rinvenibile tanto nella giurisprudenza sui vizi formali, dove il giudizio di inammissibilità è emesso per la carente ponderazione della questione sottoposta, quanto nella rivalutazione delle sentenze interpretative, che privilegiano l'interpretazione già adeguata alla Costituzione propria del diritto vivente, o ne auspicano l'accoglimento quanto alle altre decisioni.

Concludendo sul punto, va infine segnalato che la Corte, come nel caso della sentenza n. 233 cit., tende a non contrapporre una propria interpretazione a quella consolidata in sede di Corte di cassazione, ma, in ossequio anche in questa ipotesi al diritto vivente, dichiara con immediatezza l'incostituzionalità di una norma, nell'applicazione che in concreto riceve, sebbene essa sia di per sé suscettibile di una lettura conforme alla Carta fondamentale.

Ma anche per le sentenze additive è possibile una interpretazione che ponga in risalto la valenza del rapporto tra Corte e giudice *a quo*, proprio in relazione al rilievo che il *petitum* assume in questi casi. È, infatti, chiaro che la ricerca della «soluzione obbligata» spetta in primo luogo al giudice ordinario, cui in qualche modo incombe anche l'onere della relativa dimostrazione, così ampiamente partecipando all'adeguamento in senso costituzionale della disciplina normativa.

Circa i rapporti con il legislatore, la giurisprudenza già richiamata sulle sentenze additive conferma sì la forte consapevolezza da parte della Corte del limite dei propri poteri, ma dimostra anche, contro alcune tesi dottrinali, che esso trascende i problemi relativi alla situazione contingente del paese, per trarre fondamento invece da una corretta dialettica e dall'equilibrio generale tra poteri.

Infatti la completa rassegna di decisioni sul rifiuto di sentenze additive è dimostrativa della circostanza che a simile risultato si è pervenuti quasi sempre su oggetti del tutto estranei a diritti economici e sociali, quali, ad

esempio, la pericolosità del soggetto imputato, il giuramento del testimone, la giurisdizione contabile e via dicendo.

### *11. Il principio di eguaglianza*

Avviando l'analisi per parametri costituzionali della giurisprudenza del 1984, bisogna segnalare in primo luogo le decisioni relative al principio di eguaglianza, nella maggior parte dei casi abbinate a problemi afferenti a diritti economici e sociali e in questo modo connotate dalle relative tematiche.

Così, per quanto riguarda l'eguaglianza e la conservazione del posto di lavoro in caso di chiamata alle armi, si segnalano le sentenze n. 136 (rel. Paladin) e n. 144 (rel. Gallo), di cui una riporta a parità la posizione di impiegati ed operai, e l'altra dà piena attuazione al principio della conservazione del posto di lavoro.

Ancora sulla parificazione tra operai e impiegati è la sentenza 247 (rel. Andrioli) sulla incidenza dell'assenza nella perdita del posto di lavoro. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi, ma meritano invece citazione due decisioni, entrambe di accoglimento, dove il profilo valutativo dell'eguaglianza, in ordine ai valori costituzionalmente tutelati, è particolarmente accentuato. La prima (n. 213, rel. Corasaniti) introduce anche nell'ambito del diritto penale militare l'attenuante della provocazione «in quanto, valorizzando la reazione al fatto ingiusto altrui, scoraggia quelle incivili prevaricazioni che in alcune forme di vita associata, governate da esigenze di ordine e di disciplina rinforzati, possono nella preservazione ad ogni costo di tali esigenze trovare copertura e manifestarsi con particolare intollerabilità».

La seconda (n. 291, rel. Reale), relativa all'attribuzione degli assegni familiari in caso di abbandono del genitore e di vivenza a carico dell'avo, opera una concreta applicazione del principio di ragionevolezza, equiparando tale condizione di abbandono al caso di morte del genitore.

## 12. *Diritti di libertà*

In tema di libertà, il maggior numero di decisioni riguarda il diritto di difesa, che spazia dall'interrogatorio del fallito (sent. n. 69, rel. Andrioli) a problemi relativi alla conoscenza del mandato di cattura da parte del difensore dell'imputato (sent. n. 225, rel. Bucciarelli Ducci).

Occorre peraltro segnalare due importanti decisioni, relative rispettivamente alla libertà di associazione ed alla libertà di manifestazione del pensiero.

La prima (sent. n. 239, rel. De Stefano) riguarda il problema della appartenenza alle comunità israelitiche, appartenenza imposta in base al solo requisito della nascita da madre ebrea. La Corte ha affermato che la libertà di aderire o di non aderire alle strutture di una confessione religiosa affonda le sue radici in quella libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa, che è garantita dall'art. 19 della Costituzione. E pertanto ha richiesto un atto di adesione volontaria alla comunità, coerentemente col disposto dei principi tutelati dagli artt. 2 e 18 della Costituzione.

La seconda (sent. n. 237, rel. Malagugini), in materia di radioricetrasmittenti di debole potenza, con particolare chiarezza afferma che la richiesta dichiarazione d'incostituzionalità dell'obbligo di autorizzazione o di concessione per questo tipo di trasmissioni nasce da una prospettazione del principio di eguaglianza in senso inverso a quello naturale assumendosi, da parte delle ordinanze di rimessione, che la situazione anomala (quella cioè delle radiotelevisioni private) possa essere invocata a fondamento di un diritto negato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 202 del 1976, che voleva l'installazione e l'esercizio degli impianti radiotelevisivi subordinati alla autorizzazione governativa; in tal modo la libertà di manifestazione del pensiero rimaneva estranea alla specie giudicata e la relativa questione risultava inammissibile.

### *13. Rapporti etico-sociali*

Rare sono le sentenze in ordine ai rapporti etico-sociali, di cui fa parte quella già citata sull'obbligo alimentare e relativa pignorabilità delle prestazioni previdenziali per i giornalisti.

Va ulteriormente ricordata la sentenza n. 268 (rel. De Stefano) sul concorso dei fini legittimi con quelli naturali nella successione ereditaria testamentaria e sulla riserva spettante a questi ultimi.

### *14. Diritti economici e sociali*

Per quanto riguarda i diritti economici e sociali, è importante sottolineare come la Corte abbia cercato di individuare la « controparte » di tali diritti, non nei singoli soggetti parti nei rapporti contrattuali, ma nell'intera collettività, sia essa allo stato diffuso che istituzionalizzata in enti esponenziali. In questo senso va letta la sentenza n. 130 (rel. Reale) sulla minorazione sopravvenuta del dipendente assunto volontariamente, come pure la sentenza n. 90 (rel. Paladin) sul licenziamento in caso di carcerazione preventiva del dipendente privato, che intendono non accollare al singolo oneri che, se del caso, dovrebbero essere sopportati dall'intera collettività.

Decisioni di particolare rilievo in questa materia sono peraltro quelle relative alla conversione dei rapporti di mezzadria in quello di affittanza e della determinazione del relativo canone (sentt. nn. 138, 139 e 140, rel. Saja), in cui la Corte, sempre fedele alla prospettiva già esposta, privilegiava la realtà dei rapporti intercorsi tra le parti rispetto ad una presunzione di assenteismo da parte del concedente. Nei confronti del mezzadro.

Ma di eguale importanza sono ancora le sentenze n. 277 (rel. Andrioli) sulla tassazione (riconosciuta legittima) della indennità integrativa speciale, la n. 180 (rel. De Stefano), sulla costituzione di disponibilità valutarie all'estero da parte del lavoratore autonomo ed infine la n. 231 (rel. La Pergola) sulla indennità di

espropriazione nel Trentino-Alto Adige.

In quest'ultima la Corte precisa che, quanto al «serio ristoro» garantito dall'art. 42 della Costituzione, non si è mai affermato che esso debba corrispondere all'integrale valore effettivo del bene espropriato. Detto valore viene in rilievo come criterio di riferimento, ma non necessariamente come misura nella determinazione della indennità.

### *15. Ordinamento della Repubblica*

Decisioni di notevolissimo rilievo sono state rese circa l'ordinamento della Repubblica. Vengono in primo luogo in considerazione tre sentenze concernenti il procedimento legislativo, per quanto riguarda sia le deliberazioni parlamentari (e il calcolo degli astenuti), sia l'approvazione di testi conformi da parte di Camera e Senato, sia infine la riserva di assemblea per la ratifica e l'esecuzione dei trattati internazionali (sentt. nn. 78, rel. Ferrari, 292 rel. Ferrari e 295 rel. La Pergola).

Devo dire che mi aveva preoccupato la proposta formulata in seno alla commissione Bozzi (poi non accolta nel documento definitivo) che sottraeva alla Corte costituzionale il sindacato sui vizi formali della legge, tradizionalmente attribuito agli organi di giustizia costituzionale europei.

Sui rapporti tra Stato e Regione, di più che rilevante interesse è la sentenza n. 219, rel. Reale, sulla legge quadro del pubblico impiego, che per la prima volta auspica un'interpretazione delle leggi ispirata ad un modello di cooperazione e di integrazione atto ad evitare conflitti di attribuzione tra lo Stato e l'ente regione.

Anche la sentenza n. 187 (rel. Bucciarelli Ducci), in materia di bacini idrografici, procede ad un'accurata esegesi del d.P.R. n. 616/77, allo scopo di superare antinomie e incertezze sulla ripartizione delle relative attribuzioni.

Le riserve naturali sono prese in considerazione dalla sentenza n. 223 (rel. Conso), che risolve numerosi conflitti di attribuzione raggiungendo un

equilibrato temperamento nella delicata materia, che appartiene ad una tematica sempre più in evidenza.

Infine non può non essere non ricordata la sentenza n. 245 (rel. Paladin), che, esaminando la legge finanziaria del 1984, nel riallacciarsi alla precedente pronuncia n. 307/83, procede ad ulteriori precisazioni con riferimento alla materia dei trasporti e alla sanità pubblica.

Quanto poi ai rapporti tra lo Stato italiano e gli ordinamenti esteri, la sentenza n. 170 cit. contribuisce in modo fondamentale a chiarire l'operatività delle fonti normative nazionali e comunitarie, mentre la sentenza n. 300 (rel. Gallo) palesa i motivi della recezione nello Stato delle immunità e delle prerogative previste per i parlamentari europei.

La sentenza n. 170 riveste particolare importanza perché dimostra coi fatti la disponibilità del nostro ordinamento a lasciare ai regolamenti della Comunità europea tutto lo spazio giuridico ad esso riservato negli altri paesi appartenenti al MEC. Questa pronuncia non ha solo prevenuto uno stato di tensione (che minacciava di aggravarsi) con la Corte di giustizia e con l'intera comunità: ma ha tenuto conto della peculiare funzione promozionale e di avanguardia che esercita l'affermarsi del diritto comunitario rispetto all'intero sviluppo istituzionale europeo. Peraltro, appaiono sempre più urgenti e convergenti le esigenze di far progredire insieme l'unificazione del nostro continente e la democratizzazione delle strutture e delle funzioni comunitarie, essendosi rivelata insufficiente a tal fine la stessa elezione a suffragio popolare diretto del Parlamento di Strasburgo.

## 16. *Considerazioni conclusive*

16.1. L'attività della Corte in questi anni è stata oggetto di studi approfonditi ed acuti: basti ricordare, da ultimo, il recentissimo volume del Luciani in tema di

decisioni processuali. Senza entrare nel merito dei giudizi contenuti in questo ed altri lavori, si deve convenire su un punto: che gli indirizzi giurisprudenziali di questo periodo non si esauriscono nello sforzo di contenere a tutti i costi l'ingente arretrato. C'è una dimensione positiva e costruttiva dei metodi più severi adottati per il vaglio preliminare delle ordinanze di rimessione, costituita da un disegno dei rapporti con i giudici remittenti che lascia uno spazio più largo alla loro interpretazione adeguatrice delle norme di legge rispetto alle norme costituzionali. Ho già ricordato altri aspetti o riflessi di questo nuovo tipo di rapporto a proposito di sentenze interpretative di rigetto o di applicazione di norme comunitarie. Che la situazione così realizzatasi non dovesse dar luogo a tensioni e a contrasti con la Magistratura, malgrado talune apparenze, era già stato previsto da alcuni studiosi (mi riferisco in particolare ad un saggio della Anzon). Ma la realtà recentissima ha confermato in pieno tali previsioni: in particolare la Cassazione non ha riproposto a questa Corte il problema della tutela dei sindacati del pubblico impiego contro condotte antisindacali, risolvendolo essa, in sede di regolamento di giurisdizione (e nella perdurante inerzia del legislatore), a favore della giurisdizione amministrativa esclusiva. È un esempio tra i più significativi dell'equilibrio raggiunto in questo periodo, senza forzature anche se non senza fatica.

Indubbiamente, i metodi di esame delle ordinanze, che responsabilizzano in misura più elevata i giudici remittenti non valgono di per sé a superare il pericolo incombente di una « banalizzazione », in taluni casi, del giudizio di costituzionalità. Questa formula, coniata dal prof. Favoreu in una sua relazione al congresso di Uppsala (1984) della associazione internazionale di scienze giuridiche, vuole sottolineare che una serie di questioni sottoposte alla Corte non sono di livello costituzionale, specialmente in ordine ad asserite violazioni del principio di eguaglianza. In Austria, proprio con una legge di revisione della Costituzione del 1984, si è dato al Tribunale costituzionale la possibilità di far giudicare da altri giudici questioni che, appunto, non appaiono autentiche e « sostanziose » controversie di legittimità costituzionale. Da noi. la soluzione sembra affidata alla

iniziativa della Corte che, consolidando appropriati metodi e tecniche di giudizio, può pervenire a neutralizzare il pericolo sopra evocato: si possono utilizzare in proposito (per ciò che concerne le ordinanze motivate da violazione del principio generale d'uguaglianza) le ricche indicazioni, tratte dall'esperienza degli anni successivi al processo Lockheed, formulate nel saggio del collega Paladin per gli studi Crisafulli.

16.2. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce di fare un uso assai più cauto (di quello che io stesso non abbia fatto qui e fuori di qui) delle categorie di *judicial activism* e di *judicial self-restraint*. Probabilmente queste formule non si attagliano alle intenzioni e ai risultati del lavoro della Corte in questa difficile transizione. Non si è trattato, in realtà, di autolimitazione, di un ritrarsi da zone a buon diritto occupate nello slancio che accompagnò la felice (ma non certo facile) stagione che produsse l'adeguamento della legislazione anteriore alla Carta del 1947. Siamo di fronte, piuttosto, a una precisa consapevolezza del limite dei poteri della Corte, manifestatasi soprattutto nel tenere ben distinti il ruolo dell'organo di giustizia costituzionale da quello proprio del Parlamento.

Insomma, la Corte ha voluto stare al suo posto, senza rinunzie ma anche senza cedimenti a tentazioni surrogatorie. Del resto, è stato scritto assai bene da Paladin che «le audacie e le cautele giurisprudenziali si affiancano e si bilanciano, componendo un quadro assai complesso», come è confermato anche dall'analisi della giurisprudenza del 1984.

È superfluo ricordare che la Corte ha potuto svolgere pienamente il suo ruolo perché ha agito come sempre in regime di assoluta indipendenza: in altre parole, la formazione delle decisioni è avvenuta ed avviene al di fuori di qualsiasi condizionamento, da qualunque parte esso possa derivare.

Come è stato scritto in modo pertinente dal Dott. Marco Boschi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, «dalla incontestabile incidenza politica della attività giudiziaria» (e *a fortiori*, aggiungo io, della Corte costituzionale) non deriva affatto «la ineluttabilità dell'esercizio

politicizzato della funzione giurisdizionale ».

È altresì ovvio che il lavoro della Corte si sia svolto in regime di piena collegialità, nel senso forte accolto nel nostro ordinamento: e cioè non solo perché le deliberazioni vanno riferite all'intero collegio pur se adottate secondo il principio maggioritario, ma anche per il divieto di rendere pubbliche le opinioni dissenzienti. Senza entrare nel merito della opportunità di mantenere o meno tale divieto (scomparso anche in Germania e in Spagna per i giudici costituzionali), va sottolineato che, fino a quando esso rimane in vigore, nessun riferimento alla condotta di singoli giudici in Camera di consiglio può essere preso correttamente in considerazione.

Come è naturale la Corte avverte la responsabilità c.d. « diffusa » di fronte alla pubblica opinione per le pronunce emesse, sottoposte da sempre ad una critica anche aspra sia in sede dottrinale che da parte dei mezzi di comunicazione. Ma si tratta, appunto, di una responsabilità per definizione collegiale, che concerne, alla pari, tutti i membri della Corte che hanno preso parte al procedimento.

16.3. È difficile non avvertire, da questo elevato osservatorio, disfunzioni assai gravi del nostro sistema istituzionale. Per limitarci a quelle che si riflettono sull'attività di questo consesso, è in primo luogo da segnalare quanto il numero delle leggi sottoposte a controllo di costituzionalità risulti anomalo e smisurato rispetto alle medie degli altri organi di giustizia costituzionale in Europa. Ciò non manca di stupire gli studiosi stranieri (si veda da ultimo la citata relazione Favoreu), i quali considerano l'Italia un caso a parte. Ed è innegabile che la frequenza delle eccezioni di legittimità costituzionale denunci uno stato di serio disagio delle istituzioni, non riducibile a cause passeggere.

Più recente nel tempo è l'aggravarsi della conflittualità tra Stato e regioni, che doveva essere evitata o ridotta al minimo dalla normativa del d.P.R. n. 616 del 1977. Vicende successive ormai ben note hanno fatto sì che più di una volta la Corte abbia

risposto positivamente alle domande delle regioni, restaurando gli equilibri pregiudicati in danno delle autonomie costituzionalmente garantite. Si tratta anche qui di situazioni spesso patologiche cui non pone rimedio il legislatore ordinario nazionale e tantomeno il legislatore costituzionale. Si prolunga inoltre l'attesa per una normativa sugli indennizzi da esproprio dei suoli, una disciplina organica sul sistema misto radiotelevisivo oggetto di un recentissimo disegno di legge presentato dal Governo, nonché in tema di diritto penale militare. Mi sono riferito, come è evidente, a materie su cui la Corte ha emesso pronunzie di grande rilievo cui non si è dato il dovuto seguito. Ma permane anche il motivo di viva preoccupazione rappresentato per questo consesso dalla mancata riforma della c.d. giustizia politica.

Come hanno dimostrato i meritori lavori della Commissione presieduta dall'on. Bozzi, è molto difficile avviare un processo di efficaci anche se limitate riforme istituzionali. Talune delle proposte avanzate nel documento conclusivo (penso in particolare alla nuova disciplina delle fonti normative e alle regole per la finanza pubblica) meriterebbero un approfondito dibattito in sede parlamentare. Tutto diverrebbe più facile quando le forze politiche si convincessero che, se non è possibile omologare integralmente il sistema politico-istituzionale italiano a quello delle altre democrazie occidentali, è peraltro estremamente pericoloso dimostrare una assoluta incapacità di autoriforma.

Tuttavia è del tutto improprio fare paragoni tra la convergenza di esponenti di partiti tanto diversi nella Commissione dei 75 presieduta dall'on. Ruini e nelle sue Sottocommissioni e le mancate convergenze di oggi: in realtà i dissensi odierni presuppongono il consenso raggiunto allora sui lineamenti fondamentali del nostro ordinamento repubblicano. Né bisogna scoraggiarsi davanti a difficoltà che potrebbero essere superate domani ove non si lascino cadere le iniziative intraprese per le riforme istituzionali.

La Corte è altresì pienamente consapevole della perdurante crisi dei diritti sociali previsti in Costituzione e degli ostacoli strutturali che in questo scorcio di secolo si frappongono al conferimento di una piena effettività a quelle situazioni di

vantaggio che sono collegate alle vicende della economia del paese e dell'intero continente europeo.

Ma la Corte, senza indulgere né a tentazioni di autocompiacimento per il lavoro compiuto né a eccessivi timori per il moltissimo che resta ancora da fare, è certa che il proseguimento della sua opera contribuirà ancora alla ulteriore integrazione etica e giuridica del popolo italiano secondo la tavola dei valori contenuta nella Costituzione repubblicana.