

ISSN 1971-9892

**Principio di eguaglianza e Corte costituzionale
nella riflessione di Livio Paladin**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

GIAN PAOLO DOLSO

28 LUGLIO 2026

GIAN PAOLO DOLSO

Principio di eguaglianza e Corte costituzionale nella riflessione di Livio Paladin

TITLE *The Principle of Equality and the Constitutional Court in Livio Paladin's Scholarship*

ABSTRACT Il contributo riprende l'analisi di Livio Paladin sul principio costituzionale di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Ne ricostruisce l'approccio all'art. 3 Cost., sottolineando il carattere relazionale del giudizio di eguaglianza e la necessità di individuare un *tertium comparationis* interno all'ordinamento. Per Paladin, eguaglianza e ragionevolezza non costituiscono parametri distinti, ma momenti di un'unica valutazione diretta a preservare la coerenza del sistema nel rispetto della discrezionalità legislativa. A oltre quarant'anni di distanza, questa impostazione conserva piena attualità per comprendere il rapporto tra eguaglianza, ragionevolezza, legittimità costituzionale e autocontenimento del giudice.

The article revisits Livio Paladin's analysis of the constitutional principle of equality in Italian Constitutional Court case law. It reconstructs his approach to Article 3 of the Constitution, emphasizing the relational nature of equality review and the need for a tertium comparationis drawn from the legal system. Paladin conceives equality and reasonableness not as separate standards, but as stages of a single inquiry aimed at preserving legal coherence while respecting legislative discretion. More than forty years later, his framework remains highly relevant to understanding equality, reasonableness, constitutional legitimacy, and judicial restraint.

KEYWORDS Principio di eguaglianza; principio di ragionevolezza; *tertium comparationis*.

Principle of Equality; Reasonableness; Constitutional Adjudication; Tertium Comparationis;

AUTHOR Professore ordinario di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Trieste



Rielaborazione della relazione presentata nel corso del Convegno di studi "Livio Paladin. L'ordine costituzionale infranto. Convegno a 25 anni dalla scomparsa", svoltosi a Padova il 12 dicembre 2025, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

* * *

SOMMARIO 1. Note preliminari. – 2. La diffusione del sindacato sulla base del principio di eguaglianza. – 3. La natura (necessariamente) relazionale del giudizio. – 4. L'individuazione del *tertium comparationis*. – 5. L'*omogeneità* delle situazioni poste a raffronto. – 6. Il giudizio di "giustificatezza". – 7. La tipologia delle sentenze. – 8. Considerazioni di sintesi.

1. Note preliminari

Come è noto, Livio Paladin si occupò in vari tempi e in vari modi del principio di eguaglianza, sì che, pur nella varietà di temi che affrontò, questo rappresenta di certo uno di quelli più significativi ove appunto si concentrò la sua attenzione. Data la vastità dei contributi, a partire dalla monografia del 1965, in questa sede ci si concentrerà sul contributo che Livio Paladin elaborò a metà degli anni Ottanta esaminando a fondo un quinquennio di giurisprudenza costituzionale: si tratta di uno studio destinato agli scritti in onore di Vezio Crisafulli¹. Del resto nell'opera scientifica di Livio Paladin è sempre presente una spiccata attenzione per la giurisprudenza della Corte costituzionale, che prende atto della lacunosità di alcune parti della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte si rivela necessaria per ricostruire quella che è la Costituzione "vivente", per comprendere "quale è l'oggetto del diritto costituzionale, quali le implicazioni con altre materie giuridiche, quale la rilevanza della politica, quali i nessi tra costituzione scritta e vivente, quali le fonti, oltre agli atti, che influenzano l'attività dello studioso"². Secondo Paladin, con riguardo alla interpretazione della Costituzione, la Corte "ha giustificato le più varie riletture di quel testo purché rientranti nei margini offerti dagli enunciati costituzionali in esame", anche se "l'attività interpretativa e applicativa, nelle sue svariatissime forme, non può generare una costituzione al quadrato, contrapposta e sovrapposta alla costituzione scritta"³. Se è vero che Livio Paladin muove da una prospettiva di diritto positivo, questo non esclude che vi siano ulteriori elementi di cui tenere conto nell'opera di interpretazione del diritto anche se trascendono il mero dato testuale delle norme⁴. Tale impostazione accompagna anche Livio Paladin come giudice costituzionale.

Si tratta di un contributo molto articolato che non è possibile ricostruire in toto in questa sede. È del resto caratterizzato da un approfondimento e da una profondità di analisi non certo usuali, anche se caratterizzato da uno stile chiaro e asciutto. In questa sede ci si limiterà

¹ Il riferimento è a L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985, 605 ss. Nel testo si faceva riferimento al volume su *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, che contiene un'ampia ricognizione storica del principio in esame.

² M. BERTOLISSI, *Livio Paladin costituzionalista della res publica*, Mucchi, Modena, 2022, 75.

³ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1996, 143.

⁴ Sul metodo di Livio Paladin, L. ELIA, *Livio Paladin studioso e giudice della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002, 28.



a gettare lo sguardo sugli snodi fondamentali di questo lavoro sia per ripercorrere le tappe del ragionamento di Livio Paladin, che ci restituiscono l'idea di quello che è il suo metodo di lavoro, sia per verificare l'attualità della riflessione sviluppata nel saggio.

Livio Paladin muove da una ricognizione dei dati statistici relativi al quinquennio considerato, i quali confermano la non reversibilità della diffusione del principio di eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale. Si tratta di una acquisizione in grado di condizionare la stessa fisionomia della Corte, essendo essa chiamata ad occuparsi di "una folla di problemi che in definitiva non sono di livello costituzionale"⁵.

In apertura del lavoro si richiama una riflessione di Vezio Crisafulli: "o infatti, nel timore di riconoscere al giudice della costituzionalità un sindacato così penetrante, da poter sconfinare in giudizi politici, si esclude che le valutazioni legislative, in ordine ai fini, ai presupposti, ai criteri metagiuridici, cui alludono le norme costituzionali [e principalmente l'art. 3 comma 1°] possano mai essere oggetto di controllo da parte della Corte, ed allora molti limiti costituzionali [...] finirebbero per vanificarsi, essendone rimessa l'osservanza alla mera libertà di apprezzamento degli organi politici; oppure si considera prevalente l'esigenza di far valere effettivamente il limite, e si dovrà ammettere di conseguenza il sindacato della Corte, sia pure cercando al tempo stesso di determinare l'estensione entro confini quanto più possibile precisi e circoscritti"⁶. Di qui la preoccupazione a più riprese espressa da Paladin nel saggio e relativa al problema di assicurare una certa prevedibilità delle decisioni.

2. La diffusione del sindacato sulla base del principio di eguaglianza

Come anticipato, Paladin muove dalla constatazione secondo cui il principio di eguaglianza ha assunto nella giurisprudenza costituzionale un ruolo "non più reversibile ma definitivo"⁷. Nel quinquennio considerato la percentuale delle pronunce fondate sull'art. 3 Cost. è sempre superiore al 70% del totale delle decisioni rese in via incidentale e rappresenta una significativa percentuale delle pronunce di accoglimento: nel 1979, 19 su 22; nel 1980, 23 su 27; nel 1981 e 1982, 17 su 27; nel 1983, 15 su 24 (percentuali tra il 60 e l'80%).

Del resto sin dai primi casi di impiego del principio in giurisprudenza, in dottrina si era compresa l'ineluttabilità del fenomeno, che rende necessaria l'indagine di esso⁸. La giurisprudenza ricopre un ruolo decisivo anche se, osserva Paladin, riconoscere che la Corte non poteva fare diversamente non significa accettare a scatola chiusa tutta la giurisprudenza

⁵ Così L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 607.

⁶ Il riferimento è a V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 668 ss.

⁷ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 605.

⁸ Ancora V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, cit., loc. cit.

della Corte e meno ancora significa ritenere la Corte abilitata a rivalutare in qualsiasi modo gli apprezzamenti del legislatore. "Il principio di eguaglianza – secondo Paladin – si risolve in ciò che la Corte ne ha fatto"; "le più recenti ricerche dottrinali sono quasi tutte effettuate dall'interno con finalità conoscitive anziché demolitrici o radicalmente innovative della giurisprudenza in atto"; l'approccio scientifico più produttivo implica "che gli schemi di giudizio finora utilizzati dalla Corte nella generalità se non nella totalità delle sue decisioni, vengano messi in evidenza come tali, astraendo dalle peculiarità di singoli casi e cercando così di fissare i binari da percorrere anche in avvenire"⁹. L'indagine deve muovere dall'*interno* della giurisprudenza, ma il fine sta appunto *fuori*: è quello di scongiurare una generalizzata imprevedibilità dei giudizi. Viene in tal modo rimarcato l'insostituibile ruolo della dottrina giuridica, di cui si ricordano gli importanti contributi¹⁰.

3. La natura (necessariamente) relazionale del giudizio

Il giudizio ha carattere relazionale e relativo. Se la valenza del principio fosse assoluta ne verrebbe preclusa ogni distinzione e classificazione normativa. Si tratta invece di una osservazione comune a tutte le Corti costituzionali che di questo principio fanno uso, comprese le Corti sovranazionali, in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo. Quindi si delinea l'opportunità che il giudizio muova dall'individuazione di un termine di paragone (*tertium comparationis*). Si tratta di una norma che disciplina situazioni che comunque devono risultare tra loro "comparabili". Si tratta di un dato di natura normativa, ricavabile dall'ordinamento vigente. In assenza di tale indicazione il giudizio alla stregua del principio di eguaglianza non risulta praticabile.

Non sono invece censurabili le disparità che possono evidenziarsi sul piano fattuale: di disparità di mero fatto ragiona la Corte. Alla luce della casistica giurisprudenziale, Paladin pragmaticamente constata come la differenza tra fatto e diritto ai fini dei giudizi sull'eguaglianza delle leggi "non è sempre agevole e può essere frutto di operazioni intellettive complesse ed anche opinabili"¹¹.

⁹ Le citazioni sono tratte da L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., loc. ult. cit.

¹⁰ In particolare, A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1975, 561 ss.; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano, 1976; ma significativi anche numerosi contributi contenuti nel volume N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, 1978.

¹¹ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 611; sul punto A. CERRI, *Differenze di fatto e differenze di diritto valutate alla stregua del principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 855.



Rispetto al carattere “trilatero” del giudizio, vi sono alcune pronunce che parrebbero eccezioni, ma l’eccezione è solo apparente. Viene citata al riguardo, come esempio, la [sent. n. 5 del 1980](#), in tema di espropriazione per pubblico interesse, con particolare riferimento alla distinzione tra aree comprese nel perimetro urbano e quelle comprese in zone immediatamente adiacenti: l’eccezione è in realtà apparente in quanto il *tertium* è dato nel caso dalla stessa norma costituzionale sull’indennizzo (art. 42, comma 3, Cost.): il *tertium* deve essere di natura normativa ma non necessariamente contenuto in norma ordinaria. Nel caso di specie una serie di disparità di trattamento e di incongrue parificazioni sono funzionali a dare prova del *vulnus* al principio del giusto indennizzo di cui all’art. 42 Cost.¹².

Il *tertium* è presente anche nel caso in cui si lamenti un trattamento eguale di situazioni diverse, anche se la sua individuazione non è così immediata. Di fatto vi è una unitarietà di fondo degli schemi dei giudizi condotti alla stregua del principio di eguaglianza. Onde evitare la deriva di una confusione tra sindacato di merito e di legittimità, la soluzione è quella di un sindacato di legittimità che si muova *per linee interne*, di modo che non si riscontra mai un giudizio sull’“ingiustizia” delle scelte del legislatore. Viene piuttosto censurata “l’arbitraria trasgressione [...] di quelli che sono [...] i criteri o le regole cui si informa il sistema”; “ed è appunto in tal senso – prosegue lucidamente Paladin – che l’eguaglianza e la ragionevolezza non rappresentano valori suscettibili di venire separati e contrapposti, agli effetti dell’art. 3, comma 1, della Costituzione; ma stanno soltanto ad indicare due diversi stadi, l’uno indispensabile e preliminare, l’altro eventuale e comunque successivo, nell’ambito di un medesimo tipo di giudizio”¹³.

Anche quando la Corte evoca diversi profili di irragionevolezza della legge, di norma non fanno mai difetto elementi di comparazione con altre norme o plessi normativi. La prospettiva di coerenza interna al sistema risulta per lo più decisiva: tipico esempio è offerto dalla sentenza sul divieto di donazione tra coniugi: la Corte evidenzia numerosi profili di irragionevolezza e di anacronismo legislativo che caratterizzano la disciplina di un istituto che affonda le sue radici in un lontano passato, ma la comparazione tra la situazione di chi è coniugato e quella di chi non lo è quanto alla capacità di donare costituisce elemento decisivo a sostegno della soluzione prescelta¹⁴. Lo schema di giudizio dunque, sia in caso di norme derogatorie che di norme parificatrici, è essenzialmente unitario. In ogni caso Paladin rimarca come “unicamente un giudizio che si muova per linee interne può consentire che decisioni della Corte vengano concepite come costituzionalmente necessarie”¹⁵.

¹² L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 602 e 613.

¹³ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 620.

¹⁴ Il riferimento è a Corte cost., [sent. n. 91 del 1973](#). Significativa è pure la [sent. n. 131 del 1979](#), sull’incostituzionalità della conversione delle pene pecuniarie in detentive.

¹⁵ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 629. Sul punto viene anche ovviamente richiamata la teoria delle “rime obbligate” in caso di pronunce additive, teoria seguita dalla Corte costituzionale e che accredita la tendenza della Corte a muoversi all’interno di logiche presenti nel sistema

In alcuni casi i *tertia* possono essere meno evidenti nel contesto della motivazione delle sentenze ma comunque sono sempre presenti, anche se in certi casi "sottintesi". Ciò è riscontrabile soprattutto in due ambiti particolari, dove appunto i *tertia* sono meno visibili e/o il richiamo alla razionalità della normativa occupa uno spazio importante nel ragionamento della Corte.

1) Il primo caso è quello che riguarda la disciplina uniforme di situazioni in realtà diversificate. Sul punto Paladin fornisce una serie di esemplificazioni, di modo che quanto asserito viene dimostrato attingendo direttamente alla giurisprudenza. *Exempli gratia* la norma sul *solve et repete*¹⁶, in cui la disciplina parificatoria viene ritenuta non consentanea ai principi informatori di un ordinamento moderno in tema di rapporti tra cittadino e Stato, lesiva dell'eguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini in relazione alla possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale¹⁷. Il fondamento della dichiarazione di incostituzionalità non è l'irragionevolezza o l'ingiustizia della norma, come potrebbe sembrare, ma la distonia rispetto a un tessuto normativo popolato da principi di primario rilievo: art. 3 Cost., anche nel suo secondo comma, art. 24 Cost., art. 113 Cost.: "l'uso delle parole *tutti* e *sempre* ha chiaramente lo scopo di ribadire l'uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale".

Una particolare attenzione è riservata all'ambito penale. Esempio emblematico in questo campo è costituito da una norma che, in tema di obbligo di assicurazione a carico dei cacciatori, punisce in modo identico chi non sia assicurato e chi, pur essendo assicurato, non sia stato in grado di darne prova. Oltre a evidenti profili di irragionevolezza, una serie di elementi sono desunti dalla Corte sia dal sistema della normativa assicurativa sia dal sistema legislativo che governa la licenza di caccia¹⁸. In entrambi i comparti le due situazioni sono trattate in modo nettamente diverso. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della sanzione irrogata a chi è sorpreso senza documenti pur essendo assicurato. Gli elementi di

legislativo e costituzionale: sul punto V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, 408. In riferimento al giudizio per linee interne Paladin non trascura di richiamare la dottrina che già sul punto si è pronunciata. Il riferimento è, in particolare, ai contributi di A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, cit., e A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

¹⁶ *Exempli gratia* la pronuncia sul *solve et repete*: Corte cost., [sent. n. 21 del 1961](#).

¹⁷ Il fondamento della dichiarazione di incostituzionalità non è l'irragionevolezza o l'ingiustizia della norma, come potrebbe sembrare, ma la distonia rispetto a un tessuto normativo che è interessato da diversi principi costituzionali: art. 3 Cost., art. 24 Cost., art. 113 Cost.: "l'uso delle parole *tutti* e *sempre* ha chiaramente lo scopo di ribadire l'uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale": così L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 615, ma anche 621, il quale osserva: "è il combinato disposto degli artt. 3, 24, 113 Cost. (per non dire dello stesso art. 3, comma 2) che dà fondamento sicuro alla sentenza sul *solve et repete*; ovvero – se così si preferisce – sono gli artt. 24 e 113 che fungono direttamente, in questo caso, da *tertia comparationis* della norma sindacata ed annullata dalla Corte". Diversa sul punto l'opinione di C. ESPOSITO, *Considerazioni sulla morte del "solve et repete"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 144 ss., che adombra nel caso un sindacato sulla "ingiustizia" della legge.

¹⁸ Corte cost., [sent. n. 218 del 1974](#).



comparazione atti a svelare l'irrazionalità sono di certo presenti e il giudizio si muove per *linee interne* rispetto al sistema legislativo.

Altri casi riguardano il diritto penale, su cui Paladin si sofferma in modo particolarmente attento. Significativa è la [sent. n. 26 del 1979](#) relativa al reato di tentato omicidio del superiore così come disegnato nell'ambito del codice penale militare di pace. Spesso nelle ordinanze di rimessione si evoca sproporzione delle pene, ma tali questioni possono essere accolte "nel solo caso in cui la denunciata disarmonia trovi un preciso riscontro nei criteri seguiti dalla stessa legislazione penale, consentendo così di filtrare le questioni e ricondurle nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale"¹⁹.

In un altro caso, relativo alla presunzione assoluta di persistente pericolosità posta a carico degli infermi di mente, viene in evidenza l'esigenza di "evitare ingiustificati livellamenti di situazioni diverse": la Corte, oltre alla irragionevolezza, fa valere un più generale principio, "quello che impone un giudizio concreto di pericolosità, effettuato caso per caso e dunque riservato alla discrezionalità o all'apprezzamento tecnico del giudice, in vista dell'adeguamento finalistico delle misure alle situazioni individuali"²⁰. Il principio generale finisce per essere elemento di comparazione: del resto si tratta di un principio a cui la Corte attingerà a piene mani come dimostra la giurisprudenza successiva.

Il *tertium* spesso quindi si allarga fino a cogliere incoerenze "rilevabili attraverso una interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento, sia circoscritta alla disciplina del settore in considerazione, sia coinvolgente principi di più larga portata, ivi compresi gli stessi precetti di rango costituzionale"²¹. Emerge una considerazione di fondo, secondo cui una cosa è una disarmonia, una scelta su cui si addensano dubbi di vario tipo, altra cosa è che la disarmonia configuri una situazione di illegittimità costituzionale.

2) Il secondo caso riguarda l'utilizzo del canone della razionalità. In dottrina si è ipotizzato che la Corte possa procedere anche a un controllo "irrelato", non ancorato a un *tertium comparationis*²². Paladin fa riferimento a diversa casistica che sembra tuttavia smentire l'assunto, ad esempio la sentenza che ha eliminato il divieto di donazione tra coniugi²³. Una sentenza calibrata sulla mancanza di ragione giustificativa della norma, che però determina una indubbia discriminazione in riferimento alla capacità di donare e di ricevere per donazione del coniugato e del non coniugato. La Corte ha ragionato di un "canone di coerenza che nel campo delle norme di diritto" "è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni", con ciò in ogni caso rimarcando il nesso stretto tra i due parametri.

¹⁹ Il riferimento è a Corte cost., [sent. n. 188 del 1982](#). L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., loc. ult. cit.

²⁰ Il riferimento è a Corte cost., [sent. n. 139 del 1982](#).

²¹ Ancora L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 625.

²² G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1988, 108 ss.

²³ Corte cost., [sent. n. 91 del 1973](#).

In altra decisione – la [sent. n. 215 del 1983](#) – la Corte ragiona di “irrazionalità intrinseca” in riferimento alla previsione della necessaria carcerazione preventiva in caso di reati di contrabbando a carico dello straniero che non presti cauzione per il pagamento delle multe o ammende. L’art. 3 Cost. si reputa violato sotto angolature differenti: la denunciata contrarietà a ogni criterio di ragionevolezza convive con il profilo del diverso trattamento riservato allo straniero abbiente rispetto a quello di chi non lo è. In più emerge il principio già enunciato in passato dalla Corte quando ha ritenuto illegittimo l’istituto della conversione in pene detentive delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato²⁴.

Emerge un richiamo della Corte alla ragionevolezza o alla razionalità delle norme: ciò non prova nulla rispetto alla tesi del giudizio di eguaglianza declinato come giudizio relazionale, “sia per la singolarità delle decisioni medesime sia, soprattutto, perché esse non contraddicono tanto lo schema trilatero del giudizio di eguaglianza, quanto la stessa posizione spettante alla Corte come giudice di legittimità, chiamato a far valere la Costituzione e non creare diritto”²⁵.

4. L’individuazione del *tertium comparationis*

Come anticipato, il caso più tipico è quello in cui viene in evidenza una norma speciale, che deroga ad una norma generale, ma non si tratta dell’unico schema possibile²⁶. Anche una norma generalissima può essere sindacata sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, perché ricomprende casi estranei alla sua *ratio*. Pure una norma eccezionale può fungere da *tertium* nel caso essa non si estenda a tutti i casi che essa implica²⁷. Sotto questo profilo si deve distinguere tra norme a fattispecie esclusiva – per cui l’estensione sulla base dell’art. 3 Cost. non è possibile – e norme eccezionali in cui l’attributo della eccezionalità va inteso in senso relativo e l’*extensio* è invece possibile.

La giurisprudenza testimonia che il giudizio può complicarsi. In primo luogo la stessa disposizione può contenere sia la norma oggetto di giudizio sia la norma produttiva del *tertium*: ciò accade nel caso di pronunce additive, in cui oggetto del giudizio è la lacuna e il termine di paragone è contenuto nella stessa disposizione impugnata, che appunto non si estende, violando il principio di eguaglianza, a casi simili. In secondo luogo accade che il

²⁴ Il riferimento è alla [sent. n. 215 del 1983](#), che menziona la [sent. n. 131 del 1979](#).

²⁵ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 626.

²⁶ Come dallo stesso Autore “a torto” ritenuto in una nota a sentenza del 1962: si tratta di una notazione che testimonia l’onestà intellettuale del nostro Autore che non nasconde di avere maturato sul punto una diversa convinzione rispetto a quanto sostenuto nel passato.

²⁷ Esempio tipico è dato da Corte cost., [sent. n. 142 del 1982](#): in essa si afferma la deducibilità delle spese sanitarie sostenute all’estero malgrado la tassatività di benefici del genere.



tertium consista non in una singola norma ma sia ricavabile da un sistema o plesso normativo, o anche dai principi generali che lo informano²⁸.

In questa prospettiva un esempio significativo è dato dalla [sent. n. 104 del 1982](#), sulla punibilità della ubriachezza in luogo pubblico, che si differenzia dal caso di uso di stupefacenti: le situazioni sembrano simili, ma in realtà la complessiva disciplina della materia degli stupefacenti in definitiva giustifica il trattamento diverso rispetto all'abuso di sostanze alcoliche. A diversi esiti conduce invece il giudizio sul divieto di sospensione condizionale della pena in relazione ai reati elettorali, la cui incostituzionalità viene svelata da una "amplissima indagine sui precedenti storici della norma denunciata e sulla legislazione circostante, per mettere in rilievo la conseguente 'incoerenza dell'ordinamento'"²⁹.

In questo contesto talora si procede – "secondo l'impegno con cui la Corte osserva in tal campo il precetto *jura novit curia*" – a rilevare d'ufficio i *tertium* anche desunti da svariate fonti: attingendo quindi a discipline dello specifico settore, oppure al complessivo ordinamento della materia interessata, al diritto vivente, a principi generali del diritto anche di ordine costituzionale. Tutto ciò cela margini di discrezionalità rilevanti, soprattutto nella (necessaria) ricostruzione del *diritto vivente* e nella individuazione di *principi generali del diritto*. "Quando è che ci si trova in presenza di un orientamento non ancora consolidato nel diritto positivo ovvero di una semplice linea di tendenza?" si interroga l'Autore evidenziando le difficoltà di tracciare confini netti. Ci si chiede anche "quale conforto può trarsi da norme ormai abrogate, per desumerne la perdurante efficacia del loro criterio informatore?": la riflessione pare profetica alla luce di una giurisprudenza della Corte di molto successiva³⁰. Paladin non si limita a una pura ricostruzione dell'esistente, evidenziando in certi passaggi accenti critici riguardo alla latitudine di apprezzamento sottesa a queste operazioni: "è questo un aspetto particolarmente delicato dei giudizi sull'eguaglianza delle leggi, poiché la considerazione del problema in un più o meno ampio quadro normativo può determinare l'accoglimento o il rigetto dell'impugnativa e finisce comunque per riflettere una scelta di valore, sia pur tacitamente effettuata dalla Corte stessa"³¹.

Un pericolo latente per la Corte è quello di compiere scelte di valore che potrebbero adombrare una gerarchia di principi costituzionali che Paladin reputa "impropria" e un uso eccessivo della discrezionalità. "Simili opzioni hanno ben poco a che far con la cosiddetta discrezionalità del legislatore ordinario", "ben diversa essendo la creazione di un nuovo ordinamento in sede di approvazione delle leggi rispetto alla ricerca delle logiche già in atto

²⁸ Oltre alla già citata pronuncia sul *solve et repete* si richiama la decisione sulla deducibilità delle spese mediche a fini Irpef che valorizza il diritto alla salute come ragione dirimente per l'allargamento delle ipotesi di deducibilità: Corte cost., [sent. n. 142 del 1982](#).

²⁹ [Sent. n. 121 del 1980](#) (redattore Leopoldo Elia).

³⁰ V. al riguardo Corte cost., [sent. n. 40 del 2019](#), in materia di stupefacenti, dove il paradigma della pena ai fini della pronuncia di accoglimento è stato individuato in una norma ormai abrogata. Le citazioni nel testo sono tratte ancora da L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 638 ss.

³¹ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., loc. ult. cit.

nell'ordinamento giuridico": si tratta di attività del tutto disomogenee di modo che, ancorché si possa ragionare di "discrezionalità", tale concetto assume forme del tutto diverse rispetto ai due organi che ne fanno uso³². Ci possono essere casi-limite in cui si sfiora l'usurpazione della funzione legislativa, ma si tratta di una eccezione che conferma la regola del rispetto dei confini, da parte della Corte, ad essa assegnati dalla Costituzione.

Quanto ai profili processuali, viene in primo luogo in evidenza il principio di corrispondenza chiesto-pronunciato: nel giudizio di eguaglianza il rischio che si allarghi il *thema decidendum* è concreto³³. L'analisi della giurisprudenza sembra smentire tale rischio: la Corte di norma esige che il rimettente evidenzi i profili della questione. Il *thema decidendum*, in questi casi, è composto *anche* dalle fattispecie di raffronto che devono essere puntualmente indicate, per lo meno implicitamente evocate, nelle ordinanze di rimessione. Si contempla l'ipotesi della ricerca da parte della Corte di *tertia* non dedotti, ma questo può avvenire sul piano dell'argomentazione (come interpretazione dell'atto introduttivo del giudizio) fermo restando che "i termini della questione non possono essere alterati in sede di sindacato sull'eguaglianza della norma impugnata, a pena di compromettere il nesso di pregiudizialità che deve intercorrere tra la questione medesima e il giudizio principale, nonché di contraddire l'art. 27 della l. n. 87 del 1953, là dove si precisa che le decisioni di accoglimento vanno pronunciate dalla Corte nei limiti dell'impugnazione"³⁴.

Un'altra possibilità per la Corte consiste nel ricorrere ad altri istituti: l'illegittimità consequenziale o l'autorimessione. Anche in questo caso vi deve essere il nesso di pregiudizialità: il *tertium* può essere dichiarato illegittimo solo se da questa dichiarazione dipenda la legittimità della norma originariamente impugnata, preservando la "rilevanza" della *quaestio*. "I giudizi costituzionali d'eguaglianza non sono instaurabili solo da coloro che tendono a servirsi dell'art. 3, comma 1, per ampliare situazioni oggettive di vantaggio; bensì hanno di mira la coerenza dell'ordinamento giuridico, oggettivamente riguardato, quali che siano i benefici o gli inconvenienti che eventuali decisioni di accoglimento potrebbero determinare per le parti dei giudizi principali"³⁵.

La regola rimane che i termini di paragone devono essere dedotti, o per lo meno implicitamente contenuti, nell'ordinanza di rimessione. Prova ne è il fatto che una questione che pretermetta l'indicazione dei *tertia* è destinata all'inammissibilità.

³² In senso analogo A. PIZZORUSSO, *Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Foro italiano*, I, 1980, 129.

³³ Sul punto A. CERRI, *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 631 ss.

³⁴ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 642. Nel frangente l'Autore indica opportunamente esempi di pronunce di inammissibilità dovute alla mancata indicazione dei profili della questione basata sul principio di eguaglianza: ad es. Corte cost., [sent. n. 170 del 1982](#).

³⁵ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 645; i casi di autorimessione nel periodo considerato non a caso si basano sull'art. 3 Cost. Sul punto, di recente, P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale e l'autorimessione. Teoria, prassi, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2025, che conferma la centralità del principio di eguaglianza nei casi di autorimessione.



5. L'omogeneità delle situazioni poste a raffronto

Come si è anticipato, si tratta di una immancabile tappa di un percorso complesso e articolato. La questione deve essere correttamente impostata, con il necessario corredo dei termini di raffronto, cioè dei *tertia comparationis*; si deve poi escludere che si tratti di *disparità di mero fatto*, in tal caso non vi è spazio per un giudizio di legittimità. L'*iter* può conoscere un prosieguo: la valutazione della giustificatezza della norma impugnata, ultima stazione del giudizio ex art. 3 Cost.

Preliminarmente dunque va appurato il fatto che le situazioni poste a raffronto siano comparabili. Diversamente la differenziazione sarebbe non solo legittima ma necessaria. Spesso la Corte si limita a rilevare una diversità di situazioni poste a raffronto: la non comparabilità tra le discipline implica legittimità della scelta legislativa. Talvolta sembra venga sindacata la ragionevolezza delle norme, per lo più derogatorie: in realtà la Corte "riduce il proprio sindacato alla valutazione dei caratteri propri delle fattispecie così regolate, sulla base dell'ordinamento del settore, e – principalmente – a fronte delle altre fattispecie richiamate dalle ordinanze di rimessione". Viene posto l'accento sulla sostanziale unitarietà dello schema di giudizio basato sul principio di eguaglianza: a fronte di quanto si riscontra nei casi di trattamento diverso di situazioni eguali, "altrettanto può dirsi negli opposti casi – in verità molto meno numerosi – nei quali viene esclusa la violazione dell'art. 3, comma 1, per la pretesa ingiustificatezza dell'assimilazione di situazioni diverse, con il rilievo che in ultima analisi l'asserita diversità non sussiste o non risulta così radicale da mettere in dubbio la legittimità costituzionale della disciplina sindacata"³⁶. La varietà delle motivazioni delle pronunce dipende poi dalla varietà delle fattispecie: il panorama giurisprudenziale non restituisce un quadro di assoluta coerenza, circostanza di cui Paladin pragmaticamente prende atto³⁷.

Il panorama è complesso e variegato: "l'assoluta omogeneità delle fattispecie non rappresenta una condizione necessaria perché si possa e si debba approfondire il sindacato sull'eguaglianza delle norme"; d'altra parte non "si può dire per contro che là dove si tratti di situazioni identiche o almeno affini, ogni differenziazione risulti per ciò solo ingiustificata e dunque illegittima"³⁸.

³⁶ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 648.

³⁷ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 648, ove si osserva che "si danno varie pronunce che non possono farsi agevolmente rientrare in questo quadro, ma sembrano piuttosto derogare alla regola predetta"; "più volte [...] nelle motivazioni in esame il giudizio sull'omogeneità delle situazioni raffrontate non assume una distinta evidenza ma viene omesso del tutto od appare confuso o congiunto con quello riguardante la razionalità o la congruenza delle norme denunciate".

³⁸ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 649. Esempio emblematico è dato da una pronuncia relativa all'estensione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori nell'ambito del lavoro pubblico: [sent. n. 68 del 1980](#) (relatore ancora Leopoldo Elia).

In un caso in cui alla Corte si chiede l'estensione della operatività dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori all'impiego pubblico, si osserva: "per risolvere le questioni proposte dalle varie ordinanze si deve dunque accertare se la situazione delle associazioni sindacali nell'ambito dell'impiego statale sia identica o simile a quella delle associazioni analoghe, considerate in ordine agli altri rapporti di lavoro; e se le differenze di disciplina siano o meno razionalmente giustificate". E sul punto significativamente si conclude enunciando una regola che va ben al di là del caso di specie: "i due temi, come è chiaro, sono collegati in modo molto stretto, ma non si risolvono l'uno nell'altro: perché potrebbero darsi situazioni simili, per certi aspetti, ma suscettibili di essere regolate in modo parzialmente diverso in ragione del contesto in cui le situazioni stesse si inseriscono"³⁹.

Va quindi attentamente considerata la specifica parte della disciplina censurata e la prospettiva della censura: situazioni pur diverse sotto alcuni profili possono al contrario esigere una disciplina uniforme in relazione ad altri. Anche la più recente giurisprudenza costituzionale si muove in questo senso: particolarmente significativa la pronuncia sulla disciplina del mandato di arresto europeo e in particolare relativa all'impossibilità – appunto ritenuta illegittima – per cittadini extra Ue, a differenza dei cittadini Ue, di scontare la pena nel Paese dove essi abbiano legami familiari consolidati⁴⁰.

Può accadere che la legge abbia equiparato a qualche fine situazioni che di fatto risultano, in base al plesso di norme che le disciplinano, nella sostanza diversificate. Di qui l'illegittimità della norma che dovesse trattare in modo uguale situazioni che, pur avendo tratti di disciplina comune, rimangono sostanzialmente diverse, e perciò non comparabili tra loro. Viene ricordata una pronuncia relativa ad una legge che equipara i dipendenti pubblici ai dipendenti del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia quanto alla sottoposizione alla giurisdizione pensionistica con conseguente sottrazione dei giudizi alla giurisdizione ordinaria⁴¹. Nella pronuncia la Corte insiste sulla non omogeneità delle situazioni, la quale

³⁹ Così, in modo particolarmente perspicuo, Corte cost., [sent. n. 68 del 1980](#). Nella pronuncia la Corte, muovendo da una pregressa giurisprudenza, intende rispondere al seguente interrogativo: "si tratta dunque di accertare, sulla traccia di questa pronuncia [[118 del 1976](#)], se si è in presenza, in ordine a singoli disposti dello Statuto, di una disuguaglianza di disciplina ulteriore ed 'autonoma' (tale cioè da non trovare alcun ragionevole fondamento pur tenuto conto delle differenze di normativa sussistenti tra impiego statale e lavoro subordinato nell'impresa)". Significativa anche la [sent. n. 149 del 1979](#), relativa alla diversità di disciplina tra le pensioni di guerra, rispetto alle quali il termine di richiesta è sospeso nel caso di infermità mentale o minore età del richiedente, e le altre pensioni militari o civili, in cui anche in queste situazioni il termine è di cinque anni senza sospensioni: appare evidente che le due tipologie di pensioni sono diverse, ma la disparità di trattamento in ordine ad una condizione soggettiva degli interessati non ha alcuna correlazione con lo stato di guerra ovvero di pace.

⁴⁰ Corte cost., [sent. n. 178 del 2023](#). È evidente che le situazioni di cittadino Ue e cittadino di Stati extra Ue non sono di norma comparabili ed anzi legittimano distinzioni di regimi, ma in riferimento all'aspetto oggetto del giudizio tale distinzione finisce per non essere significativa, e quindi non legittima un trattamento diverso in relazione alla situazione oggetto del giudizio.

⁴¹ Il riferimento è a Corte cost., [sent. n. 1 del 1984](#) (estensore Livio Paladin). Alla luce dell'evoluzione normativa relativa ai dipendenti del Banco di Napoli, la Corte osserva che "nell'ordinamento vigente non è più



non è esclusa dal fatto che sotto certi profili le stesse situazioni vengano trattate in modo uniforme.

Con riguardo alle interazioni (e interferenze) tra giudizio di omogeneità e giudizio di ragionevolezza sulla disciplina derogatoria (o equiparatrice), si constata che “pur quando la Corte accerta l’omogeneità delle situazioni accade spesso che il sindacato sulla ragionevolezza delle norme impugnate non venga approfondito e che, viceversa, si approdi ad una sentenza di infondatezza”. Si tratta di un’osservazione molto sottile ma espressiva della varietà e della sofisticazione della giurisprudenza rispetto alla quale Livio Paladin si cimenta in un tentativo di sistemazione, individuando due situazioni tipiche⁴².

a) La prima si verifica quando l’eguaglianza viene invocata “a rovescio”, con riguardo al rapporto tra norme generali e norme derogatorie: sintomo questo che la Corte non ricerca una ragionevolezza complessiva dell’ordinamento legislativo, tanto meno declinata in termini di assoluta giustizia, ma come espressione di una esigenza di coerenza e non contraddizione⁴³. Sono in ogni caso ipotizzabili “pronunce di accoglimento che estendono l’applicazione di norme derogatorie rispetto a più generali principi”, in tal modo ristabilendo la “coerenza” del sistema legislativo o di un plesso di esso⁴⁴.

b) Altra circostanza che può limitare l’intervento della Corte è costituita dalla materia coinvolta. Paladin menziona prima di tutto l’esercizio della potestà legislativa regionale, che “ha la sua ragion d’essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali”⁴⁵. Vengono inoltre indicate le materie tributaria e penale, anche se tale linea di *self-restraint* della Corte non si traduce certo nella creazione di “zone franche”, come la giurisprudenza (anche successiva) ampiamente dimostra⁴⁶.

Sulla base di una consolidata giurisprudenza, si osserva ancora che le differenziazioni di trattamento legate a profili temporali non sono di norma sindacabili proprio perché “non può contrastare con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alla

ravvisabile quel grado di omogeneità fra le pensioni in esame e le pensioni statali, che rappresentava il presupposto della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti dalla norma impugnata”; “pertanto, l’aver derogato alla regola della giurisdizione ordinaria si rivela ormai privo di un’adeguata ragione giustificativa e risulta in contrasto con l’art. 3 della Costituzione”. Di fatto si tratta di un vero e proprio “anacronismo legislativo”.

⁴² L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 650.

⁴³ Significativo l’esempio relativo alla disciplina del gioco d’azzardo, con riguardo alle deroghe consentite per alcune case da gioco: Corte cost., [sent. n. 80 del 1972](#).

⁴⁴ Così L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 651.

⁴⁵ Così Corte cost., [sent. n. 82 del 1982](#).

⁴⁶ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 654, secondo cui la Corte non ha di fatto mancato di esercitare i propri “poteri-doveri” anche in questi ambiti: “più che la ‘sacertà’ o l’intangibilità del diritto penale o del diritto tributario in quanto tali, a giustificare la prudenza della Corte sta il fatto che in questi ambiti le impugnative proposte dai giudici *a quibus* hanno ad oggetto, con particolare frequenza, scelte così spiccatamente discrezionali da non poter essere soggette ad un approfondito riesame per mezzo dei giudizi di legittimità costituzionale”.

stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi di tempo, giacché lo stesso fluire di questo costituisce di per sé un elemento differenziatore⁴⁷.

In definitiva mai in dottrina era stato messo a fuoco in modo così dettagliato il ruolo dell'*omogeneità* nel sindacato di eguaglianza. Si tratta di una stazione di straordinaria importanza e che del resto cela ampi margini di discrezionalità in capo al Giudice delle leggi.

6. Il giudizio di "giustificatezza"

La valutazione sulla giustificatezza della norma sottoposta a giudizio è una scansione tipica del giudizio condotto alla stregua del principio di eguaglianza, anche se non si tratta di una tappa immancabile. Quando tutte le "stazioni" passate in rassegna vengono oltrepassate, "non vi è dubbio che il giudizio in esame finisca per sfociare nel sindacato di giustificatezza delle norme impugnate". Al giudizio sulla giustificatezza la Corte approda dopo che si sia appurato che la *quaestio* sia correttamente impostata, con l'indicazione dei termini di raffronto, dopo che si è escluso di essere al cospetto di differenziazioni di mero fatto; il tutto a condizione che le situazioni messe a raffronto siano connotate da omogeneità. Al periodo considerato da Paladin risalgono le prime pronunce che hanno cura di distinguere il profilo dell'eguaglianza e quello della ragionevolezza. In ogni caso "lo stabilire se le norme siano o non provviste o carenti di giustificazione non è affidato alla saggezza dei giudici costituzionali ma viene fatto dipendere – il più delle volte – dalla corrispondenza delle norme stesse agli scopi perseguiti dal legislatore; sicché l'indagine condotta dalla Corte mira a ricostruire l'intima logica degli istituti giuridici in questione, piuttosto che privilegiare criteri valutativi estranei all'ordinamento vigente"⁴⁸.

Il giudizio di giustificatezza costituisce una fase che non compare in moltissimi casi, esaurendosi sovente la motivazione in una presa d'atto della diversità delle ipotesi messe a raffronto. Lo stesso accade nei casi in cui si invochi l'ingiustificatezza della assimilazione di fattispecie diverse laddove la diversità della situazione *sub iudice* non si dimostri tale o non sia così radicale da mettere in dubbio la disciplina uniforme. Non sempre le due fasi sono distinte con nettezza, non assumendo sempre il giudizio di omogeneità una distinta evidenza, risultando a volte confuso con quello sulla ragionevolezza della distinzione. Come sopra osservato il discorso sulla omogeneità può risultare complesso per la coesistenza – nelle situazioni comparate – di elementi di omogeneità e di disomogeneità: va da sé che in queste valutazioni non è estranea la ragionevolezza⁴⁹.

⁴⁷ Così Corte cost., [sent. n. 65 del 1979](#), seguita e preceduta da numerose altre.

⁴⁸ Le citazioni sono tratte da L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 655.

⁴⁹ Non è assente la valutazione delle finalità perseguite dal legislatore e la considerazione delle situazioni oggetto di disciplina: "da ciò non discende alcun motivo di contraddizione interna, in quanto gli svariati



Centrale in questo contesto è la ricostruzione della *ratio legis* della disposizione, quasi una ulteriore stazione del giudizio. La Corte a volte ragiona di irrazionalità, ma lo fa con riferimento alla coerenza della norma in relazione alla *ratio* del sistema. Stabilire se le norme poste a raffronto siano provviste o carenti di giustificazione dipende in fin dei conti dalla “corrispondenza delle norme stesse agli scopi perseguiti dal legislatore”: motivo per cui alla Corte spetta il compito di ricostruzione della “intima logica degli istituti giuridici”⁵⁰.

Anche nelle operazioni di enucleazione della *ratio* della legge si possono annidare rischi legati a “scelte di valore”. Le operazioni messe in atto dalla Corte devono muoversi con l’obiettivo di delineare le linee di politica legislativa già emergenti dall’ordinamento oppure non più presenti, nella prospettiva dell’evoluzione di esso: di qui nasce la figura dell’*anacronismo legislativo*. Se la norma dispone ancora di una adeguata ragione giustificativa essa non viola il principio di eguaglianza, altrimenti cozza contro di esso alla luce della logica del sistema, non come era ma come risulta a seguito di un’evoluzione che tutti gli istituti giuridici, con diversa intensità, registrano.

Paladin osserva come esca ridimensionata l’idea che il giudizio di eguaglianza postuli un raffronto tra norma che si assume viziata e la realtà concreta. Tale realtà, infatti, di massima “non acquista rilievo se non attraverso il filtro delle qualificazioni normative e delle finalità che il legislatore si è proposto in materia”⁵¹. Potrebbe avere rilievo il dato statistico, anche assunto a seguito di opportuna istruttoria. Tuttavia, si osserva come esso venga dalla Corte desunto per lo più sulla base del ricorso ai *dati di comune esperienza*, non certo attraverso un’attività istruttoria, di fatto raramente praticata. La Corte, nonostante i mezzi istruttori di cui si è dotata anche di recente, appare riluttante a procedere a tali acquisizioni, che raramente rientrano nel bagaglio delle acquisizioni istruttorie attraverso l’istituto dell’*amicus curiae*, come per vero auspicato anche da parte della dottrina⁵². Alla fase istruttoria, la Corte ha dato corso, nel periodo considerato, in una sola occasione. Sul punto Paladin appare critico, quando osserva che nemmeno nella [sent. n. 5 del 1980](#), in materia urbanistica, ove nel precedente immediato la stessa Corte costituzionale aveva disposto una istruttoria, si è deciso di dare corso ad una ulteriore attività di acquisizione di dati.

atteggiamenti giurisprudenziali dipendono dalla varietà dei problemi che sono prospettati”: L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 649.

⁵⁰ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 655, il quale per vero osserva che a eventuali incoerenze denunciate potrebbe essere posto rimedio anche con lo strumento dell’interpretativa di rigetto.

⁵¹ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 657.

⁵² M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, in [Questione Giustizia](#), 4/2020; G. BATTAGLIA, *Amici curiae e giudizio incidentale sulle leggi. Contributo allo studio della recente “apertura” della Corte, anche nella prospettiva della tutela multilivello dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2024; A. AMATO, *Giudizio incidentale di costituzionalità e amicus curiae*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026.

7. La tipologia delle sentenze

Paladin si sofferma anche sulle tipologie delle decisioni adottate: “ultimo fondamentale limite dei poteri spettanti alla Corte attiene, quanto ai giudizi sull’eguaglianza delle norme di legge, ai dispositivi delle sentenze di accoglimento basate sull’art. 3”: trattandosi spesso di dispositivi additivi il problema potrebbe essere il grado di creatività espresso dalle pronunce del Giudice delle leggi, anche se al riguardo l’Autore precisa che “il grado di creatività delle pronunce stesse, considerate al di là delle apparenze testuali, rimane sostanzialmente minimo”⁵³. Paladin riconosce che residuano diversi ordini di problemi.

A) Quando mancano compiute previsioni legislative la Corte difficilmente procede con addizioni né procede ad annullare l’intera disciplina. In certe occasioni si è spinta piuttosto in avanti nell’individuare le soluzioni più appropriate, anche attraverso pronunce sofisticate⁵⁴.

In “difetto di adeguate e compiute previsioni legislative”, “la Corte stessa non è competente a porvi rimedio per mezzo di accoglimenti additivi, ma non può nemmeno annullare l’intera disciplina impugnata, perché si produrrebbero conseguenze ancor meno conformi alla Costituzione di quelle già in atto”⁵⁵. Questa attività di ricerca della soluzione più coerente con la Costituzione, a fronte di situazioni di incostituzionalità, conosce in ogni caso dei limiti: non è possibile ricorrere ad “anomale pronunce che dichiarino soltanto l’illegittimità del mancato intervento legislativo: senza, tuttavia, formulare dispositivi caratterizzati da un’immediata operatività”. Soluzioni che rischierebbero in definitiva di essere inutilizzabili nei giudizi principali: trapela una particolare attenzione per la natura *incidentale* del giudizio, con tutto ciò che questo comporta, soprattutto nella prospettiva della prosecuzione del giudizio principale dopo l’incidente di costituzionalità. Non si contempla la possibilità di una illegittimità accertata ma non dichiarata in quanto evidentemente non ritenuta conforme alla logica del sistema e non compatibile con la funzione che la Corte è chiamata a svolgere⁵⁶.

B) Un’area in cui si delineano situazioni particolarmente problematiche è quella penale dove non sono ipotizzabili additive in relazione a fattispecie incriminatrici in base a diverse

⁵³ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 655.

⁵⁴ Viene menzionata una decisione relativa ad una norma che attribuiva il diritto all’indennità di buonuscita alle orfane maggiorenni di dipendenti statali sotto la sola condizione di nubilitato: Corte cost., [sent. n. 255 del 1984](#) (redattore lo stesso Paladin). La Corte esamina tutte le possibili soluzioni: una volta escluse alcune ipotesi, la Corte isola quella soluzione che espressamente qualifica come “costituzionalmente obbligata”: L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 655.

⁵⁵ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 662.

⁵⁶ Siamo in presenza di una tipologia di decisione che la Corte non solo ha adottato nel passato ma continua di fatto ad adottare anche di recente e ad onta della problematicità: v. di recente la [sent. n. 96 del 2025](#). Lo stesso Paladin osserva che “l’esperienza insegna che il Parlamento è lentissimo nel prendere atto del problema insorto e nel reagire approvando la nuova disciplina divenuta eventualmente necessaria”: L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d’eguaglianza*, cit., 661.



ragioni: da una parte la necessità di salvaguardare esigenze di certezza, dall'altra la centralità del momento politico nelle scelte di politica criminale: "l'ambito dei fatti punibili dev'essere circoscritto entro limiti di stretta necessità, affidati al 'momento politico' delle decisioni legislative: con la conseguenza che, in ogni caso, una certa tutela penale può risultare costituzionalmente lecita ma non costituzionalmente indispensabile"⁵⁷.

C) In definitiva si può dire che si tratti di pronunce che toccano il *merito* delle scelte legislative? In effetti, secondo Paladin l'equilibrio tra Corte e Parlamento si desume da una serie di dati ricavabili dalla stessa giurisprudenza costituzionale: "le audacie e le cautele giurisprudenziali si affiancano e si bilanciano, componendo un quadro assai complesso", ma sembra emergere comunque uno "sforzo continuo" di "mantenere ben distinti i ruoli della Corte costituzionale e del Parlamento"⁵⁸.

8. Considerazioni di sintesi

A corredo dell'analisi si possono trarre alcune indicazioni dal ricco contributo di Livio Paladin, che si presta a svariati livelli di lettura. Tante indicazioni non si colgono in modo immediato e talora consigliano un confronto con la giurisprudenza analizzata con inusuale profondità. La particolarità del saggio, tra l'altro, risiede nel fatto che dimostra la capacità di fornire chiavi di lettura di straordinaria utilità anche a molti anni di distanza.

Quanto al metodo, si parte da dove si deve partire: la giurisprudenza della Corte. Non certo per prenderne atto passivamente, ma per ricostruire come il principio di eguaglianza vive nel sistema. La giurisprudenza non costituisce il punto di arrivo, ma di inizio per l'indagine scientifica. Va compresa a fondo, non recepita in modo acritico, avendo la ricerca come finalità la *prevedibilità* delle decisioni della Corte, un valore che, essendo strettamente correlato alla *certezza* del diritto, è considerato da Livio Paladin di rilevanza ordinamentale.

Quanto all'analisi condotta, è singolare che una delle scansioni del giudizio più problematica, quella sull'omogeneità delle situazioni poste a raffronto, pur trascurata dalla dottrina, risulti assolutamente centrale nell'analisi di Paladin. Rivelando spesso le norme oggetto del giudizio elementi di identità ed elementi di differenziazione, fare prevalere i

⁵⁷ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 663. Il quadro non è per nulla cambiato negli anni ed anzi si tratta di una impostazione ribadita anche di recente. V. al riguardo la [sent. n. 95 del 2025](#) – sul reato di abuso d'ufficio – che conferma il principio, anche se nel contempo constata i vuoti di tutela penale che l'*abolitio criminis* determinerebbe.

⁵⁸ L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 664. Paladin individua una serie di punti fermi che rivelano una particolare sensibilità della Corte costituzionale rispetto alla sfera di discrezionalità del legislatore. Che si riscontri, nell'ambito della giurisprudenza della Corte, un andamento pendolare in cui fasi di maggiore attivismo si alternino a periodi di maggiore prudenza, è osservazione diffusa in dottrina e mai revocata in dubbio: da ultimo, M. CARTABIA, *I custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Egea, Milano, 2026.

primi rendendo possibile il sindacato di eguaglianza, oppure i secondi, precludendolo, diviene un passaggio dirimente, spesso per vero connotato nella prassi da una certa opacità.

Un settore materiale su cui Paladin si concentra in modo particolare è quello del diritto penale, a più riprese chiamato in causa. In tale ambito è particolarmente diffuso lo schema della parificazione di situazioni eguali, con particolare riguardo al sindacato sulla pena. Si tratta di un profilo che in questi ultimi anni è straordinariamente frequentato dalla giurisprudenza⁵⁹.

Questa attenzione tradisce forse l'idea secondo cui uno studio sull'applicazione giurisprudenziale del principio di eguaglianza potrebbe utilmente fare riferimento all'impiego del principio nei diversi settori materiali (in un passaggio si fa riferimento anche al settore tributario). Va osservato che il diritto penale ha attirato in modo particolare l'attenzione come area in cui la Corte impiega con particolare assiduità il principio di eguaglianza e quello di ragionevolezza⁶⁰.

Con riguardo ai dati statistici, mai irrilevanti nel contesto della giurisprudenza costituzionale, a quarant'anni di distanza emerge che la centralità dell'art. 3 Cost. non solo si è consolidata, ma si è ulteriormente intensificata. Questo dato si registra negli ultimi anni sia con riguardo alle questioni sollevate, sia con riferimento all'esito del giudizio⁶¹.

Paladin non nasconde che, nel contesto dei giudizi di costituzionalità basati sull'art. 3 Cost., si possano delineare ampi margini di discrezionalità. Una circostanza non eliminabile alla luce del parametro utilizzato e delle sue caratteristiche, ma suscettibile di essere temperata attraverso due strade, una sostanziale, che ha a che fare con il "merito" delle questioni; una procedurale, in quanto legata ai giudizi compiuti dal giudice delle leggi e al loro *iter* logico-giuridico. Sotto il primo aspetto va posto l'accento su uno dei fili conduttori del contributo: sia che si tratti di giudizio di eguaglianza sia che si tratti di giudizio di ragionevolezza, non sono mai assenti riferimenti al sistema legislativo o ai principi che lo

⁵⁹ Si vedano ad esempio le sentenze della Corte costituzionale n. [236 del 2016](#), n. [121 del 2018](#), n. [222 del 2018](#), n. [40 del 2019](#), e n. [23 del 2025](#). La Corte costituzionale – nella [sent. n. 236 del 2016](#) – ha affermato la necessità, al fine di poter colmare la lacuna fonte di incostituzionalità, di "precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo", intesi quali soluzioni sanzionatorie "già esistenti", "immuni da vizi di illegittimità, ancorché non costituzionalmente obbligate".

⁶⁰ Nell'ambito del diritto penale sono fioriti diversi contributi. Tra gli altri, D. PULITANÒ, *Ragionevolezza e diritto penale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; G. DODARO, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012; G. INSOLERA, *Principio di eguaglianza e controllo di ragionevolezza sulle norme penali*, in G. Insolera, N. Mazzacuva, M. Pavarini, M. Zanotti (a cura di), *Introduzione al sistema penale*, I, Giappichelli, Torino, 2012, 396 ss. Sul punto sia consentito rinviare a G.P. DOLSO, [Principio di eguaglianza e diritto penale. Osservazioni a partire dalla recente giurisprudenza costituzionale](#), in questa [Rivista, Studi, 2015/III](#), 545 ss.

⁶¹ Nel 2024, su un totale di 139 decisioni in via incidentale, in 111 è stato invocato l'art. 3 Cost. (quasi 80%). Tra le 64 pronunce di accoglimento, in 40 l'art. 3 Cost. costituisce il parametro decisivo per la declaratoria di incostituzionalità; sul totale delle decisioni di accoglimento quelle basate sul principio di eguaglianza rappresentano circa il 60%. Nel 2025, su 134 pronunce in via incidentale, in 83 di esse è stato richiamato l'art. 3 Cost. (oltre il 60%); 39 pronunce si sono concluse con l'accoglimento della questione (47%); in 35 casi (90% degli accoglimenti) il parametro dell'eguaglianza risulta determinante.



connotano. Di giudizio per linee interne si ragiona in effetti a più riprese. Sotto il secondo aspetto, il rischio più ricorrente nei giudizi ex art. 3 Cost. risulta quello di una difficile prevedibilità delle decisioni, obiettivo che passa attraverso la progressiva elaborazione di standard di giudizio ad opera della giurisprudenza.

Non si può dire che i risultati siano del tutto conseguiti, ma non si può negare che siano elementi su cui la Corte continua a lavorare. Con riguardo ad un sindacato per linee interne rispetto al sistema legislativo, si può fare riferimento alla più recente versione delle sentenze additive, quelle a rime “adeguate”, e non già appunto “obbligate”⁶². In tali pronunce la Corte insiste sul fatto che la soluzione adottata, ancorché non strettamente imposta, rappresenta nondimeno un’addizione che trova un punto di riferimento all’interno del sistema legislativo: di “grandezze già rinvenibili nell’ordinamento” ragiona la giurisprudenza, proprio al fine di rimarcare il nesso tra decisione prescelta e legislazione vigente⁶³.

Quanto ai protocolli di giudizio, i tentativi della Corte sembrano discontinui, registrando atteggiamenti vari e mutevoli nel tempo⁶⁴. Al netto della difficoltà e del rischio di ingabbiare il giudizio entro schemi troppo rigidi, in talune aree si può apprezzare una qualche forma di standardizzazione. Ciò, ad esempio, accade in tema di sindacato sulla pena: la valutazione della proporzionalità assume contorni abbastanza definiti che possono accreditare la convinzione che la Corte assuma la prevedibilità delle decisioni come un principio a cui tendere progressivamente⁶⁵.

Tanti dei temi che accompagnano il sindacato della Corte costituzionale sul principio di eguaglianza/ragionevolezza sono stati già individuati e messi a fuoco da Livio Paladin. Con particolare riguardo al profilo del rapporto – decisivo – con il potere legislativo, i *caveat* che circondano tale tipo di giudizio erano già stati indicati da Paladin con lungimiranza. Si individuano una serie di punti fermi che rivelano una particolare sensibilità della Corte costituzionale rispetto alla sfera di discrezionalità del legislatore. In relazione al sindacato

⁶² V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent’anni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, cit., 84 ss.

⁶³ V. Corte cost., [sent. n. 113 del 2020](#). Sul cambio di paradigma, tra i primi, M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in [Rivista AIC](#), 2/2019, 644 ss.; G. REPETTO, [Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative](#), in [Liber Amicorum](#) per Pasquale Costanzo, vol. III: [“Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale”](#), 2020, 153 ss.

⁶⁴ Talvolta la Corte si è cimentata nella indicazione di protocolli di giudizio, come ha fatto ad esempio nella [sent. n. 163 del 1993](#), ma si tratta di regole a cui la giurisprudenza successiva non ha di fatto attinto.

⁶⁵ Sul sindacato sulla pena, si può osservare che la Corte, proprio per rendere i giudizi più prevedibili, tende ad ancorare il giudizio a profili relazionali piuttosto che portare avanti un giudizio di ragionevolezza intrinseca: sul punto, G. PONTEPRINO, *La “storia infinita” del sindacato sulla proporzionalità della pena*, in [Sistema Penale](#), 2024, 44 ss. Sul rischio che, al cospetto di situazioni analoghe, la Corte giunga a soluzioni divergenti, richiama l’attenzione R. ROMBOLI, [Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#), 2023/II, 813 ss. Per una più completa sistemazione, si veda il contributo di S. ARU, *Le più recenti tecniche decisorie della Corte costituzionale e il loro impatto sulle prerogative del legislatore*, Giappichelli, Torino, 2025.

alla stregua del principio di eguaglianza, attesa l'attitudine del parametro ad intervenire in modo pervasivo e profondo sul tessuto normativo, la Corte deve fare in modo che una serie di condizioni siano rispettate, al fine di assicurare in definitiva l'equilibrio tra i vari poteri dello Stato.

In primo luogo si osserva che è necessario "separare con nettezza ciò che esige l'art. 3 Cost. allo stato attuale dell'ordinamento, da ciò che il legislatore potrebbe utilmente disporre per meglio riequilibrare il sistema" (cosa che la Corte talvolta suggerisce a margine delle sue decisioni anche se con effetti non particolarmente appariscenti).

Una cosa è "la coerente attuazione dei criteri prescelti dal legislatore, apprezzabile e censurabile in vista dell'art. 3 Cost.", altra cosa è "l'adozione delle scelte medesime, da effettuare sulla base delle necessarie valutazioni politiche, sociali, economiche, finanziarie...".

Spetta certamente alla Corte il compito di "annullare le leggi illegittime, ma deve rimanere riservato al Parlamento di escogitare i rimedi, rinnovando le discipline in relazione a cui la Corte stessa abbia pronunciato le eventuali sentenze additive sulla base del principio di eguaglianza". In questa prospettiva non si può di certo "chiedere alla Corte di riassetare, al di là delle singole disposizioni denunciate, intere discipline normative, correggendone gli effetti distorsivi alla stregua di valutazioni globali riservate per eccellenza al potere politico"⁶⁶.

Si tratta in definitiva di considerazioni che paiono interamente da condividere. I problemi sul tappeto sono stati da Livio Paladin individuati con lucidità. La giurisprudenza costituzionale, pur con un andamento non sempre lineare, ha cercato di rispondere a questi problemi, anche elaborando strumenti e tecniche nuove nel giudizio di costituzionalità. Al di là del giudizio che si possa dare su questi tentativi, rimane il fatto che la Corte costituzionale ha in tal modo dimostrato di essere pienamente consapevole delle diverse questioni sul tappeto. Aver intrapreso diverse e nuove strade per affrontare queste problematiche, scongiurando ipotesi di inammissibilità che sfioravano la "denegata giustizia", è espressione non solo della consapevolezza, in capo alla Corte, della necessità di perseguire quel "principio di legittimità costituzionale" che ne giustifica in fin dei conti la presenza nel sistema⁶⁷, ma è anche testimonianza della vitalità della Corte costituzionale e della sua capacità di trovare risposte alle domande di giustizia costituzionale anche modificando orientamenti consolidati nel tempo.

⁶⁶ Tutte le citazioni sono tratte da L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*, cit., 664 ss.

⁶⁷ Sul punto F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze sostitutive della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, I, 91 ss.; ID., *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 140 ss.