

Ricordi di Corte

di Leopoldo Elia

*Intervento al Convegno “La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive” - Facoltà di Scienze politiche, Università Roma Tre, Roma, 14-15 giugno 2006**

Anche io, come ha già detto il Presidente Vassalli, sono indotto ad entrare in alcune vicende di un lontano passato, per il carattere di confidenzialità e non-ufficialità (pur sempre relative) di questo nostro incontro.

Il segreto sui lavori in Camera di Consiglio (determinato dal rifiuto costante da parte della Corte della *dissenting* e della *concurring opinion*) impedisce di fare storia delle decisioni della Consulta, non permettendo di distinguere i protagonisti dalle comparse, di comprendere il senso di alcune omissioni nella parte motiva, ovviamente nelle deliberazioni più conflittuali. Certo, talvolta il nome del redattore e l'incisività del suo stile (ricordo le motivazioni stese da Virgilio Andrioli) gettano qualche lume in più sull'orientamento della maggioranza dei giudici. Perciò, ai fini della storia della giustizia costituzionale nel nostro Paese, si possono utilizzare in linea generale solo i testi delle sentenze e delle ordinanze (esame diacronico dei filoni giurisprudenziali) e i contesti di ambiente giuridico e politico in cui si inseriscono le pronunce (antefatti e reazioni a singole decisioni), specie per le sentenze che segnano l'inizio di una linea interpretativa o una svolta rispetto a ripetuti precedenti. E' plausibile, dato il segreto della Camera di Consiglio, che l'attenzione dello studioso si sposti sui contesti specie quando i *grands arrêts* hanno incidenza sulle posizioni sostenute dalle diverse forze politiche.

In questi succinti ricordi in qualche caso accennerò a parte dei testi, in altri mi fermerò sui contesti che si connettono alle pronunce.

Per dare atto della loro sensibilità ai miei colleghi di allora, premetto che un mio comportamento, assunto poco dopo la mia elezione alla carica di giudice costituzionale, mi procurò la simpatia e la benevolenza degli altri componenti il collegio. E siccome quella mia scelta ha avuto poi pochi imitatori, varrà la pena di ricordarla. Prima delle vacanze estive del 1976 era fissata l'udienza in cui si doveva discutere una causa sul monopolio statale delle teleradiotrasmissioni a livello locale. Essendo stato membro del

* Il testo, che è stato rivisto dall'autore nel luglio 2008 ed inviato al prof. Carnevale per la pubblicazione il 30 luglio 2008, verrà pubblicato nel volume P. CARNEVALE – C. COLAPIETRO (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)*, Giappichelli, Torino, 2008.

Consiglio di amministrazione della RAI ristrutturato in base a una legge del 1975 fino alla mia elezione a giudice, decisi di non far parte della composizione della Corte in quella circostanza. Ascoltai tutta la discussione (in cui ebbe un forte peso l'intervento di Giuseppe Guarino contrario al monopolio) con un collegamento all'Aula di udienza. Quel gesto di *self-restraint* mi procurò l'apprezzamento di colleghi autorevoli come Edoardo Volterra e Oronzo Reale.

Vengo alla parte più pertinente di questa breve rievocazione che tocca naturalmente il periodo della mia presidenza, iniziatosi nell'ottobre 1981 e protrattasi fino al maggio 1985. Debbo sottolineare che la Corte stava subendo in pieno il contraccolpo determinato dal tempo impiegato per definire il processo Lockheed. In realtà il processo aveva aggravato la persistenza di un ritardo che riguardava dunque numerose questioni. Questa eccedenza aumentava la discrezionalità del Presidente nella formazione dei ruoli: il che lo caricava di maggiore responsabilità, ma presentava anche il vantaggio, con qualche differimento, di offrire più tempo al Governo e al Parlamento per provvedere ad ovviare (o attenuare) le conseguenze sfavorevoli alla finanza pubblica di talune pronunce. Come è noto, sotto la presidenza Saja l'arretrato fu meritoriamente abbattuto; ma la felice conclusione di quello sforzo determinò anche una forte riduzione di quella discrezionalità presidenziale, forse eccessiva, cui ho accennato prima. Ricordo questa svolta, perchè non sempre essa viene in rilievo nei lavori dedicati alla giustizia costituzionale.

Sulla base dei riferimenti a testo-contesto, nel senso sopra chiarito, vorrei ricordare quattro tra le più significative sentenze del mio periodo di presidenza.

Nella sent. n. 18 del 1982 la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale parziale di alcune norme che davano esecuzione all'art. 34 del Concordato in materia matrimoniale, perchè il provvedimento ecclesiastico, con il quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, non ha carattere giurisdizionale, ma rientra nell'ambito della discrezionalità amministrativa. Con questa pronuncia si faceva applicazione di un principio stabilito con la sent. n. 30 del 1971, secondo la quale, in base all'art. 7 Cost., le norme concordatarie non potevano essere modificate dalla legge ordinaria statale, ma, a loro volta, non potevano contrastare con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Era la prima volta che la Corte accertava questo contrasto ed ero certo che la pronuncia riguardante la materia concordataria non sarebbe passata senza reazioni. Infatti, l'*Osservatore romano* criticò vivacemente la sentenza, mentre le proteste della Segreteria di Stato impensierirono l'Ambasciatore della Repubblica presso la Santa Sede ed infine anche il Presidente del Consiglio pro tempore, che era il sen. Giovanni Spadolini. Ma dopo le prime schermaglie si comprese che la sentenza costituiva una forte spinta alla

modifica del Concordato (che verrà due anni dopo con il governo Craxi), perchè ormai si doveva prendere atto, anche da parte del Vaticano, che l' ipotesi di Arturo Carlo Jemolo sulla caduta delle foglie secche del Concordato (un modo indolore di considerare non più vigenti talune norme dei Patti Lateranensi) era smentita da una realtà conflittuale di cui la decisione della Corte faceva parte.

La seconda sentenza cadeva ancora in un periodo in cui il terrorismo delle Brigate rosse, anche dopo l'assassinio di Aldo Moro, continuava a fare vittime e a provocare situazioni che avevano grande eco oltre confine (penso al rapimento del gen. Dozier). In quell' atmosfera fu emessa la sentenza n.15 del 1982 che giudicò conforme a Costituzione la negata efficacia retroattiva delle norme più favorevoli ai detenuti in regime di carcerazione preventiva: nella motivazione emergeva che la pronuncia si basava sul carattere processuale anziché sostanziale della normativa penale più rigorosa. Probabilmente era preferibile che la Corte si fermasse qui; invece, per effetto del contesto richiamato sopra, fu affermato il venir in essere di una situazione di emergenza, sia pure temporanea, tale da richiedere una apposita legislazione; affermazione che ci procurò forti critiche da parte degli annotatori garantisti.

La terza sentenza, la n.170 del 1984, in tema di rapporti tra fonti comunitarie e ordinamento italiano, fu preceduta da forti sollecitazioni che venivano da Bruxelles e dalla stessa Corte di giustizia di Lussemburgo; specie i componenti italiani di quell'organo comunitario venivano a trovarsi in una posizione imbarazzante perchè i principali stati della Comunità si erano adeguati alla esigenza di simultaneità dalla entrata in vigore degli atti normativi CEE nel territorio di tutti gli Stati membri. Una particolare resistenza derivava dalla mentalità di alcuni giudici della Corte costituzionale, informata a quel dualismo degli ordinamenti che Tomaso Perassi aveva sviluppato con rigore nella sua produzione scientifica e poi anche nella prima giurisprudenza della Corte. Il maggior peso della *concordantia discordantium canonum* ricadde sul relatore prof. Antonio La Pergola, dotato di grande preparazione sia internazionalistica che costituzionalistica. Risultato: la riuscita conciliazione tra immediata entrata in vigore delle norme comunitarie anche in Italia e insieme il mantenimento di quella dualità degli ordinamenti che tanto stava a cuore ai giudici più sospettosi, mossi dalla giusta preoccupazione che la stessa Costituzione nazionale potesse diventare un complesso di norme cedevoli di fronte a quelle della Comunità.

Da ultimo mi fermerò un po' più a lungo su una vicenda che mi coinvolse personalmente, anche se il notevole rilievo politico della decisione della Corte poteva di per sé considerarsi scontato. Eravamo nel primo mese dell'anno 1985; nell'anno

precedente il governo Craxi aveva disposto con decreto legge il taglio della scala mobile; il segretario del Partito Comunista italiano, Enrico Berlinguer, poco prima di morire, spinse il suo partito, malgrado le perplessità del segretario generale della CGIL, Lama, alla richiesta di un referendum abrogativo della legge di conversione del decreto nel frattempo sopravvenuta. La Corte fu dunque chiamata a decidere sulla ammissibilità della richiesta referendaria, a norma dell'art. 75 Cost., ma anche dei parametri della famosa sentenza n. 16 del 1978. La decisione della Consulta (sent. n. 35 del 1985) fu favorevole all'ammissibilità e scatenò contro la Corte e contro di me quella che nel linguaggio giornalistico un po' enfatico è chiamata "bufera". In particolare mi si addebitava in una dichiarazione del vice-segretario del PSI Claudio Martelli del 25 gennaio 1985 di aver indotto la Corte a dichiarare ammissibile il referendum per venire incontro al desiderio del PCI di portare fino in fondo l'iniziativa referendaria: seguiva con lo stesso argomento l'aggressione verbale di Marco Pannella. Presero le mie difese l'avv. Agnelli e il sen. Scoppola, i ministri Forlani e Granelli, per citare solo alcune delle personalità intervenute in quella circostanza. Ma le cose stavano in senso diametralmente opposto. Come ha ricordato Sebastiano Messina (*La Repubblica*, 30 dicembre 1998): "Bettino Craxi, quando la Corte ammise il referendum comunista sul taglio della scala mobile, essendo Capo del governo dovette tacere, però incaricò Martelli di accusare Leopoldo Elia, allora presidente della Corte. E Martelli accusò: «Elia ha fatto esattamente quello che ci si aspettava da lui, cioè ha dato ragione ai comunisti». Nessuno dei due sapeva che Elia, in Camera di Consiglio, aveva votato contro". Molto più tardi (o meglio molto dopo il 25 gennaio 1985) Martelli, forse messo al corrente della verità dal mio amico giudice costituzionale Ettore Gallo, emise una smentita in termini piuttosto allusivi: nel corso di una trasmissione di "Mixerstar" al giornalista Giovanni Minoli che, ricordando le dichiarazioni di gennaio del vicesegretario socialista, gli chiese: "Lo direbbe ancora?" Martelli rispose: "Confesso che le mie informazioni su quel punto erano inesatte" e, pur esprimendo un giudizio negativo sulla scelta della Corte, aggiunse: "Circa il ruolo di Elia le informazioni successive mi sconsigliano dal confermare quel giudizio". (*l'Avanti*, 19 marzo 1985, sotto il titolo *Claudio Martelli a Mixerstar*). Troppo poco e troppo tardi, dopo che il danno alla Corte e a me si era già realizzato, procurando alla Consulta una certa perdita di prestigio in qualche settore dell'opinione pubblica e a me un non riparabile deterioramento nei rapporti con il vertice socialista. Del resto Craxi, che temeva dapprima una seria difficoltà per la sua opera di governo a causa della consultazione popolare, seppe poi molto abilmente qualificare la sua linea antireferendaria con una sorta di posizione della

questione di fiducia davanti al popolo, ottenendo pieno successo a danno degli incauti comunisti.

Ho rievocato questo episodio di contesto reattivo al giudizio della Corte perchè io, in quella fine di gennaio, ebbi una fortissima tentazione di chiarire come erano andate realmente le cose: mi veniva in mente l'appassionata argomentazione del mio primo maestro Costantino Mortati a favore della *dissenting e concurring opinion* da introdurre anche nella nostra Corte, con quelle fotografie dei nove giudici supremi USA ciascuno contraddistinto da un *favorevole o contrario* pubblicate dai giornali statunitensi dopo qualche sentenza importante. Malgrado la tentazione assai forte di dire la verità, feci prevalere l'ossequio alla regola del segreto in Camera di Consiglio. Come presidente dovevo dare il buon esempio; e poi *cuius honores eius et onera...*

Concludo con un pensiero di gratitudine al giudice costituzionale che nel periodo della mia presidenza dette alla Corte il grande contributo della sua preparazione scientifica e della sua capacità di lavoro: mi riferisco a Livio Paladin, troppo presto sottratto alla nostra amicizia.