



**CONFERENZA STAMPA DEL
PRESIDENTE LIVIO PALADIN**

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1985

PALAZZO DELLA CONSULTA, 23 GENNAIO 1986

Fonte: www.cortecostituzionale.it

1. Premessa

Va ricordato anzitutto che, nell'anno testé trascorso, è iniziato un processo di profondo rinnovo nella composizione della Corte. Fra il mese di maggio del 1985 ed il mese di ottobre del 1987 sono infatti cessati o cesseranno dalla carica ben otto giudici costituzionali. In particolar modo, il 7 maggio scorso si è concluso il novennato di Leopoldo Elia, cui tutti i componenti della Corte sono grati per le realizzazioni compiute e per le responsabilità sostenute di continuo nel corso della sua lunga presidenza; ed a sostituirlo è subentrato Renato Dell'Andro, a coronamento di una brillante carriera accademica e politica. Il 13 gennaio di quest'anno si è poi registrata la scadenza dall'ufficio di Guglielmo Roehrsen, dopo un periodo nel quale egli ha retto la vice-presidenza della Corte, svolgendo funzioni presidenziali durante l'intervallo fra la cessazione della presidenza Elia e l'elezione di un nuovo Presidente; ed in sua vece è stato eletto dal Consiglio di Stato Gabriele Pescatore, cui formulo l'augurio di poter felicemente operare anche nell'ambito della giustizia costituzionale. Infine, il giorno 31 gennaio verranno a scadere Oronzo Reale, Brunetto Bucciarelli Ducci ed Alberto Malagugini, ai quali ho già rivolto — nella più recente udienza pubblica — il riconoscente saluto della Corte.

Ma devo altresì ricordare che nel 1985 sono purtroppo mancati quattro giudici costituzionali emeriti, tutti dotati di grandissimo prestigio: Paolo Rossi e Gaspare Ambrosini, già Presidenti della Corte ed eminentissimi esponenti della Commissione dei 75, in seno all'Assemblea Costituente; Costantino Mortati, anch'egli annoverato fra i padri della Costituzione repubblicana e fra i più insigni componenti di questo collegio; Antonino De Stefano, prematuramente colpito dalla sorte poco dopo aver lasciato la Corte costituzionale, nella quale aveva dato grandi prove, e quando si accingeva — verosimilmente — ad esercitare nuovi e significativi compiti nella Corte dei conti.

2. Situazione complessiva

Pur travagliato da ragioni interne e soprattutto esterne alla Corte, il 1985 va però considerato come un anno fondamentalmente positivo, dal punto di vista dell'attività che la Corte stessa è riuscita ad esplicare. Vero è che, anche in questo periodo, le richieste di giudizio hanno continuato a sopravvenire in grande numero (sebbene inferiore all'eccezionale afflusso del 1984). Ma ciò non ha impedito il conseguimento di un recupero d'una certa consistenza, giacché dai 2.973 procedimenti pendenti alla fine del

1984 si è passati a 2.748, con una diminuzione di 225 (pari all'8%), realizzata mediante il deposito di 386 decisioni (207 ordinanze e 179 sentenze, 35 delle quali sono di accoglimento): il che costituisce il più alto numero finora raggiunto, superiore al precedente limite di 377 decisioni depositate nel 1983.

L'organo preposto alla giustizia costituzionale ha fatto registrare, dunque, un alto rendimento: in vista del quale è doveroso che io rivolga un pubblico riconoscimento e ringraziamento a tutti i componenti della Corte, per l'assiduo ed incisivo impegno da essi dimostrato. E mi sembra giusto coinvolgere in questo giudizio, per quanto di loro competenza, anche il Segretario generale e l'intera amministrazione della Consulta, con particolare riguardo agli assistenti di studio, alla Cancelleria, al Servizio studi, all'Ufficio ruolo e massimario. Né posso trascurare il fatto che, al termine dell'anno, la Corte è riuscita altresì a pronunciarsi — per la prima volta, salvo un isolato precedente del 1976 — sopra una serie di ricorsi proposti in sede giurisdizionale da vari suoi dipendenti, emettendo a tal fine ben 21 decisioni (rel. Borzellino).

Risultati del genere appaiono tanto più importanti, in quanto è pensabile che essi non si risolvano in un beneficio transeunte, ma stiano a rappresentare l'avvio di una stabile inversione di tendenza. A farlo sperare, è il fatto che le premesse di un costante recupero dell'arretrato sono state già poste nel periodo immediatamente precedente a quello in esame, mediante un complesso di innovazioni organizzative e di semplificazioni procedurali, che appunto incomincia a dare i suoi frutti.

Nel primo senso, va detto che l'Ufficio ruolo e massimario, già formalmente istituito in virtù del regolamento adottato dalla Corte il 10 febbraio 1984, sta ormai funzionando a pieno regime, sebbene continuino a sussistere talune difficoltà di ordine materiale. Ciò ha consentito non solo di ristabilire la pratica della massimazione delle nostre decisioni, curata dall'interno dell'amministrazione della Corte, ma anche e soprattutto di programmare meglio i tempi ed i ritmi dell'attività giurisdizionale. Ed è pensabile che ulteriori progressi saranno compiuti nel prossimo avvenire, mediante il sistematico ricorso a quella informatica giudiziaria, di cui la Cassazione sta già facendo uso da parecchi anni.

Nel secondo senso, un coerente complesso di orientamenti, espressamente o tacitamente affermatosi nella giurisprudenza della Corte, ha condotto alla grande espansione delle cause suscettibili di essere risolte in camera di consiglio, anziché nelle forme della pubblica udienza. Gli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri (o dei Presidenti delle varie Regioni interessate, allorché si tratti di leggi regionali impugnate in via incidentale) sono stati, anzitutto, differenziati dalle vere e proprie

costituzioni di parte: con la conseguenza che trova anche per essi applicazione l'art. 26, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, in virtù del quale «la Corte può decidere in Camera di consiglio», non solo nel caso di manifesta infondatezza, ma qualora non si sia comunque costituito alcuno dei soggetti indicati dall'art. 23, primo comma, della legge medesima. In pari tempo, però, si è anche allargata di molto la cerchia delle questioni risolvibili per le vie brevi delle ordinanze di manifesta infondatezza. È infatti ben noto che, da qualche anno a questa parte, le pronunce del genere si sono sempre più sostituite alle sentenze di rigetto, anche in mancanza di precedenti specifici, con il solo fondamento di *rationes decidendi* già adottate da altre pronunce o addirittura in prima battuta allorché l'impugnativa sia *prima facie* sprovvista di adeguate basi argomentative (si vedano in tal senso — a titolo esemplificativo — le ordinanze nn. 11, 14, 15, 16, 18, 26, 44, 61, 62, 75, 87, 88, 96, 174, 191, 208, 224, 232, 293, 305, 325, 339, 340, 342, 345...). Ed a ciò ha corrisposto l'ormai abituale equiparazione fra il caso di manifesta infondatezza ed il caso di manifesta inammissibilità: donde un'ulteriore serie di ordinanze, che spesso dichiarano manifestamente inammissibili determinate questioni perché esorbitanti dalla competenza della Corte, vale a dire in vista del *petitum* di tipo legislativo, cui la Corte stessa non è in grado di dare risposta (come risulta — sempre in via di esemplificazione — dalle ordinanze nn. 23, 24, 53, 54, 78, 98, 263, 272, 304, 352 del presente anno).

Nel quantificare il lavoro della Corte occorre tenere ben presenti, dunque, tutti questi fattori e questi dati; non già limitarsi — come fanno certi osservatori — a considerare il numero delle udienze pubbliche tenute nel corso dell'anno. Negli ultimissimi mesi del 1985 — per esempio — sono state fissate solo quattro udienze, a fronte di cinque camere giurisdizionali; eppure proprio quello ha finito per essere il periodo maggiormente produttivo, come dimostrano le 161 decisioni (nn. 226-386) depositate fra ottobre e dicembre.

3. *Dati statistici*

Per meglio rendersi conto di quanto finora premesso, conviene — a questo punto — esporre analiticamente gli esiti di alcune rilevazioni statistiche.

Quanto all'eliminazione del contenzioso pendente, la situazione in atto appare evidenziata dal seguente prospetto:

Anno	Pendenti	Pendenti	Variazione
	a fine 1984	a fine 1985	
Questioni incidentali	2.531	2.354	- 177
Ricorsi in via principale .	217 (*)	215	- 2
Conflitti tra Stato e Regioni .	219	174	- 45
Conflitti tra poteri dello Stato	1	—	- 1
Giudizi speciali	1	—	- 1
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	4	5	+ 1
Totali	2.973	2.748	- 225

(*) Per un errore di stampa non rilevato tempestivamente, nella relazione dello scorso anno sono stati indicati come pendenti 227 ricorsi in via principale anziché 217.

L'andamento dei depositi nell'ultimo decennio risulta — a sua volta — dal prospetto di seguito riportato:

Anno	Sentenze	Ordinanze	Totale
1976	192	83	275
1977	103	65	168
1978	31	50	81
1979	91	64	155
1980	116	82	198
1981	115	90	205
1982	154	112	266
1983	134	243	377
1984	121	188	309
1985	179	207	386

Con le ricordate decisioni, nel 1985 sono stati definiti i seguenti complessi di procedimenti, posti a raffronto con i corrispondenti dati relativi al 1984:

Anno	1984	1985	Variazione
Questioni incidentali	1.448	1.116	- 332
Ricorsi in via principale	27	54	+ 27
Conflitti tra Stato e Regioni	18	99	+ 81
Conflitti tra poteri dello Stato	—	1	+ 1
Giudizi speciali	—	1	+ 1
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	—	—	—
Totali	1.493	1.271	- 222

Nell'insieme, il numero dei procedimenti definiti nel 1985 è poco distante da quello eccezionalmente elevato del 1984, se si considera che in quell'anno (come segnalava il Presidente Elia nella sua ultima conferenza stampa) ben 194 identiche questioni proposte dal T.A.R. di Firenze erano state decise con unica sentenza.

L'analisi differenziata segnala una contrazione nella definizione delle questioni incidentali ed un forte incremento per quanto invece concerne i ricorsi in via principale ed i conflitti tra Stato e Regioni. Tale aumento è stato reso possibile per un verso dallo spontaneo assommarsi di conflitti analoghi e per l'altro verso da un migliore studio del contenzioso regionale, che ha portato ad accorpamenti non sperimentati in passato ovvero più completi di quelli già sperimentati.

Anche a questa razionalizzazione delle fissazioni giova il più approfondito esame preventivo reso possibile dal progressivo sviluppo dell'attività dell'Ufficio ruolo e massimario.

All'impegno della Corte ha corrisposto nel 1985 una sensibile flessione delle sopravvenienze, composte complessivamente da 1.013 richieste di giudizio, così suddivise:

Anno	1984	1985	Variazione
Questioni incidentali	1.384	908	- 476
Ricorsi in via principale	47	48	+ 1
Conflitti tra Stato e Regioni	58	55	- 3
Conflitti tra poteri dello Stato	—	—	—
Giudizi speciali	1	—	- 1
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	—	2	+ 2
Totali	1.490	1.013	- 477

Si può osservare che la diminuzione riguarda le questioni incidentali, mentre appare nel complesso stabile il livello dei ricorsi e dei conflitti.

E' certo impossibile allo stato valutare se l'indicata flessione sia l'annuncio di una inversione di tendenza nella progressiva crescita della domanda di giustizia costituzionale, che in Italia si esprime a livelli del tutto anomali rispetto ad altri Paesi. Prudenza vuole che si attendano i successivi sviluppi del fenomeno, anche perché risulta di nuovo confermato, per il settimo anno consecutivo, l'attestarsi dell'afflusso nell'ordine dei mille procedimenti. Non è tuttavia azzardato ipotizzare che a provocare una così forte contrazione delle sopravvenienze del tutto atipica rispetto all'andamento statistico nel lungo periodo, abbiano concorso specialmente due elementi. Anzitutto, la Corte ha provveduto a decidere numerose questioni in alcune materie (quali soprattutto le locazioni di immobili urbani, i patti agrari, le modifiche al sistema penale introdotte con la legge n. 689/1981), che davano origine ad un elevatissimo contenzioso. In secondo luogo, non si può escludere che abbia iniziato ad operare, come invito ad una maggior riflessione sulla effettiva necessità di sollevare questioni di costituzionalità, l'accresciuto rigore con cui si è proceduto al controllo della regolarità formale degli atti introduttivi del giudizio incidentale di legittimità delle leggi.

Relativamente all'ultimo decennio, le variazioni dei dati complessivi concernenti la giustizia costituzionale sono comunque dimostrate dalla tabella che segue:

Anno	Soprav- venuti	Variazione	Definiti	Variazione	Pendenti a fine	Variazione
1976	840	+ 183	765	+ 325	1.138	+ 75
1977	672	- 168	484	- 281	1.326	+ 188
1978	624	- 48	117	- 367	1.833	+ 507
1979	1.085	+ 461	459	+ 342	2.498	+ 665
1980	989	- 96	1.006	+ 547	2.471	- 17
1981	964	- 25	715	- 291	2.742	+ 261
1982	1.024	+ 60	940	+ 225	2.826	+ 84
1983	1.173	+ 149	992	+ 52	2.976	+ 150
1984	1.490	+ 317	1.493	+ 501	2.973	- 3
1985	1.013	- 477	1.271	- 222	2.748	- 225

Gli attuali 2.748 procedimenti pendenti risalgono, essendo praticamente esaurito il 1977, agli anni compresi tra il 1978 ed il 1985. I residui giudizi introdotti negli anni 1978 e 1979 ammontano a circa 150 (mentre erano 281 alla fine del 1984): una considerevole parte di essi è già stata fissata per le prime udienze e camere di consiglio del 1986.

Sono state già prese in esame 73 ordinanze tra quelle pervenute nel 1985. Merita di essere segnalato che oltre un terzo dei procedimenti non definiti è giunto alla Corte nel corso del 1985, mentre oltre i due terzi riguardano gli ultimi tre anni.

Nella sua conferenza stampa del 1983 il Presidente Elia constatava che, tenuto conto del ritmo produttivo della Corte, le pendenze corrispondevano a tre anni del suo lavoro. È dunque motivo di ulteriore conforto rilevare ora che le attuali pendenze (2.748 procedimenti) sono, sia pur di pochissimo, inferiori ai giudizi definiti negli ultimi due anni (1.493 + 1.271 = 2.764).

4. Valutazioni generali

I progressi già realizzati (o in via di realizzazione) non devono far trascurare, però, le ragioni che tuttora ostacolano il buon andamento della giustizia costituzionale: fra le quali sussistono almeno tre ordini di difficoltà, che mi sembrano meritevoli di una particolare considerazione.

Ora si danno svariati e concorrenti motivi che non sempre consentono alla Corte di fornire in tal campo risposte coerenti con gli scopi che quelle domande si prefiggono. Da un lato, la tematica dei « rapporti economici » è

più d'ogni altra contraddistinta dalla presenza di indicazioni costituzionali particolarmente elastiche (si pensi all'« utilità sociale » cui deve sottostare l'iniziativa economica privata, in base al secondo comma dell'art. 41, ovvero alle « esigenze di vita » cui deve rapportarsi la previdenza sociale, in base al secondo comma dell'art. 38 Cost.); sicché ne discende, senza dubbio, che la corrispondente attività legislativa ordinaria dispone d'una discrezionalità politica particolarmente ampia. D'altro lato, le gravi e tutt'altro che risolte difficoltà della finanza pubblica e la conseguente crisi del cosiddetto Stato sociale fanno sì che la legislazione vigente in materia non sia per nulla duratura e stabile; ma anzi risulti soggetta a continui mutamenti, per di più operati in direzioni diverse, sicché la Corte è costretta a rincorrere il legislatore, vedendo alterati ripetutamente i termini stessi dei problemi che essa è chiamata a risolvere.

a) Per prima cosa, vanno segnalati i molteplici inconvenienti e problemi derivanti dagli stessi tipi di domande che attualmente si rivolgono alla Corte. Le classiche questioni di rango costituzionale, investenti i massimi livelli dell'organizzazione dello Stato ovvero i diritti di libertà attinenti a quelli che la Costituzione denomina « rapporti civili », vanno facendosi relativamente rare (anche se, proprio nel corso del 1985, non sono mancate eccezioni di rilievo, riguardanti soprattutto l'invocazione del diritto di difesa, come pure la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione). Viceversa, si infittiscono le impugnative incidentali aventi per tema « rapporti economici », come è dimostrato dal fatto che ben 184 ordinanze si riferiscono agli articoli dal 41 al 47 della Costituzione, mentre 128 ordinanze attengono al lavoro ed alla previdenza sociale (artt. 35-38) e 96 concernono la capacità contributiva (l'art. 53 sostanzialmente rientra anche esso in quest'ambito): il che fa subito intendere che quasi la metà delle questioni, sollevate in tal senso nel 1985, investe la distribuzione dei vantaggi e dei sacrifici fra i cittadini italiani. E, parallelamente, accade di continuo che attraverso ordinanze e ricorsi (per non dire degli stessi giudizi di ammissibilità del referendum) si chieda in sostanza alla Corte di soddisfare pretese implicanti, sotto forma di maggiori spese o di minori entrate, oneri a carico del bilancio dello Stato.

Di più: spesse volte si verifica, per un altro verso, che le domande rivolte alla Corte siano di stampo prettamente legislativo, nel senso che le ordinanze di rimessione richiedono — in sostanza — la produzione di nuove norme; ma senza indicare adeguati parametri di giudizio, che rendano costituzionalmente necessitate operazioni siffatte. In tali ipotesi, l'unica via di uscita, percorribile all'interno della competenza di cui la Corte dispone, consisterebbe nell'annullare senz'altro l'intera disciplina della quale si tratta, creando un vuoto che il Parlamento dovrebbe poi colmare.

Ma decisioni del genere sono troppo radicali e troppo lontane dalle sentenze additive che gli altri giudici invece prospettano, per poter venire concretamente adottate, se non in qualche situazione limite. Ed ecco, allora, che la Corte si vede sovente costretta a quelle confessioni di impotenza che sono le pronunce d'inammissibilità.

A ciò si aggiunge il disagio che anche la Corte non può non provare, ogni qualvolta essa avverte che le sue decisioni di accoglimento verrebbero a gravare sulla finanza pubblica, senza la copertura richiesta dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost.. Certo, l'imperativo che ogni legge comportante nuove o maggiori spese indichi i mezzi per farvi fronte non può riferirsi meccanicamente, e non è stato mai riferito, alle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di questa o quella norma legislativa; e non va riferito nemmeno alle richieste di referendum abrogativo, in ordine alle quali la Corte ha tenuto presente l'insegnamento di Einaudi, che in Assemblea Costituente ammoniva a non far gravare sui promotori delle consultazioni referendarie l'impossibilità tecnica di coprire le spese conseguenti — in ipotesi — alle consultazioni medesime. Ma ciò non toglie che la gravità di certe ripercussioni finanziarie non possa non condizionare le nostre decisioni, se non altro in quei casi nei quali le pronunce della Corte sono il frutto di bilanciamenti fra esigenze antitetiche, apprezzabili sul piano costituzionale, anziché di univoche applicazioni della Costituzione.

b) Secondariamente, non si possono sottovalutare né il peso né il significato complessivo delle controversie fra potere centrale e poteri locali, che numericamente continuano a toccare gli elevati livelli del 1984, ma proporzionalmente involgono una percentuale ancora più notevole delle cause che la Corte ha dovuto o dovrà esaminare.

Certo è che, nel 1985, lo sforzo operato in tal campo è stato particolarmente elevato: a dimostrazione della « rinnovata volontà della Corte di dedicare maggiore attenzione a questo tipo di problemi » (già troppo trascurati), che Pizzorusso ha segnalato — sul Foro Italiano — in ordine al periodo compreso fra l'estate del 1984 e la primavera dell'anno scorso. Al di là dei già descritti dati quantitativi, è anzi accaduto che abbiano trovato soluzione problemi di notevole momento: sia quando la Corte ha precisato i criteri da applicare nella definizione delle materie di competenza regionale (come nel caso della sentenza n. 8, in tema di fiere nazionali ed internazionali); sia quando ha preso posizione, rifacendosi a recenti proposte dottrinali ed anche parlamentari, circa la prima attuazione delle leggi statali di principio, nei settori attribuiti alla legislazione regionale concorrente (mi riferisco alla sentenza n. 214, rel. Saja); sia quando ha dipanato certi intrecci riscontrabili fra le attribuzioni dello Stato

e delle Regioni, dichiarando la spettanza delle competenze contestate (come, da ultimo, nella sentenza n. 359 — rel. Corasaniti — sui poteri statali finalizzati alla tutela del paesaggio) ovvero instaurando forme di cooperazione fra le rispettive amministrazioni (secondo l'esempio fornito dalla sentenza n. 286 — rel. Saja — sulla necessità di previe intese fra le Regioni interessate ed i competenti organi dello Stato, per mutare in sede urbanistica la destinazione di beni pubblici statali); sia quando ha deciso entro quali limiti ed in quali forme siano legittime le leggi statali di finanziamento, che spesso incidono in settori costituzionalmente attribuiti alle Regioni (si vedano infatti le sentenze nn. 356 e 357 — rel. La Pergola — in tema di interventi per il sostegno dell'agricoltura); sia quando ha sviluppato la pregressa giurisprudenza costituzionale pertinente alla contabilità regionale (mi riferisco, in particolar modo, alle sentenze nn. 242-246, direttamente od indirettamente relative alla recente legge statale che ha istituito la cosiddetta tesoreria unica); sia quando ha affrontato le più varie questioni riguardanti l'organizzazione delle Regioni, dalla spettanza dell'elettorato passivo in Sicilia (sentenze n. 20 — rel. Bucciarelli Ducci — e n. 162 — rel. Elia), ai limiti dell'irresponsabilità dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (sentenza n. 69 — rel. Malagugini — che integra e rettifica, in tal senso, la sentenza n. 81 del 1975), fino alla titolarità del potere regolamentare nella Regione Sardegna (sentenza n. 371, che la riserva al Consiglio, sottraendola alla Giunta regionale); sia quando ha dissolto alcuni dubbi concernenti i controlli regionali sugli atti degli enti locali, con particolare riguardo alla competenza legislativa delle Regioni sui comitati di controllo (sentenza n. 211 — rel. Borzellino) ovvero al regime degli atti di esercizio delle attribuzioni regionali delegate (sentenza n. 355 — rel. Roehrsen).

Esemplificando, è stato questo il caso della sentenza n. 230 (rel. Reale), in cui si è ribadito che la Corte « non può operare scelte nell'ambito di soluzioni astrattamente possibili », come invece le veniva suggerito — nella specie — da parte della stessa Cassazione. E, soprattutto, lungo questa linea si sono collocate le due parallele sentenze n. 292 e n. 350 (rel. Gallo), che hanno affrontato il problema della sostituibilità delle pene pecuniarie, ai sensi dell'art. 77 della legge n. 689 del 1981: la prima di tali decisioni ha infatti confermato la precedente giurisprudenza, quanto ai reati puniti con la sola pena pecuniaria; mentre la seconda ha identicamente risolto la questione dell'applicabilità delle sanzioni sostitutive in ordine alle pene pecuniarie congiunte con quelle detentive, sebbene fra i vari promotori dell'impugnativa figurasse — nuovamente — la Corte di cassazione a sezioni unite. Tutti i giudici rimettenti partivano, in vero, « dalla premessa che, nel sistema e nel dettato della legge, la pena pecuniaria non possa

essere in alcun caso e in nessun modo sostituibile »: il che faceva sì che le varie soluzioni ipotizzabili al di fuori del sistema medesimo, non solo non fossero costituzionalmente obbligate, ma venissero preventivamente e puntualmente respinte dalle stesse ordinanze in discussione, senza dunque consentire alla Corte null'altro che il consueto richiamo affinché il legislatore soddisfi l'« ormai indifferibile esigenza di dare alla materia in esame una più adeguata normativa ».

In vista di queste e di varie altre decisioni, non sarebbe corretto ragionare — come qualche autore propendeva a credere negli anni settanta — d'una funzione servente della giurisprudenza costituzionale rispetto alla legislazione nazionale sui rapporti Stato-Regioni; ma occorre riconoscere che le decisioni stesse rappresentano, da un lato, un essenziale fattore di certezza e, d'altro lato, uno strumento primario di regolamentazione della complessa materia, là dove difettano previsioni legislative statali sufficientemente chiare e puntuali. Di più, le pronunce delle quali sto trattando valgono a meglio definire finanche il ruolo che spetta in tal campo alla Corte: come — per esempio — ha fatto la ricordata sentenza n. 359, là dove ha riaffermato, in linea di massima, che la giustizia costituzionale ha di mira le sole attribuzioni determinate dalla Costituzione o da fonti equiparate, non già le funzioni delegate alle Regioni sulla base di libere e modificabili scelte del legislatore statale ordinario.

Ma bisogna aggiungere che i molti ricorsi statali e regionali danno anche la riprova di alcuni vizi di fondo del nostro ordinamento, cui la Corte non può comunque porre compiuto rimedio, con le sole sue forze. Si tratta di vizi ben noti, già denunciati ripetute volte, specialmente nello scorso anno, a cominciare dal Convegno indetto dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Sotto certi aspetti, essi investono l'intera tematica delle autonomie locali, regionali ed infraregionali, che continua ad attendere e pretendere di essere riconsiderata in modo sistematico (e basta ricordare — per rendersene conto — la perdurante carenza di una nuova legge comunale e provinciale). Sotto altri aspetti, essi valgono a rendere, invece, ancor più controversa e difficile la condizione di alcune Regioni differenziate, fra le quali spicca il Trentino-Alto Adige.

Nondimeno, ciò non toglie che il contenzioso Stato-Regioni abbia raggiunto, negli ultimi anni, dimensioni anomale. Ne deriva, anzitutto, che la stessa Corte finisce per venire messa in crisi, poiché le tante pronunce che le sono richieste non sempre riescono sufficientemente tempestive. Si pensi, infatti, alle numerose leggi regionali impugnate in via preventiva, cui viene preclusa l'entrata in vigore, fino a quando il loro sindacato non sia stato concluso: anche se un qualche rimedio è già in vista, almeno per quanto riguarda le leggi più recenti, delle quali si discuterà in tempi brevi a

partire dalle prossime udienze pubbliche.

Anche in questo specifico campo, in verità, la Corte non ha mancato di intervenire ripetutamente, come stanno a dimostrare le sentenze n. 155 (rel. Malagugini) e n. 160 (rel. Elia), concernenti questioni relative al bilinguismo ed alla proporzionale etnica; le sentenze nn. 206 e 207 (rel. Corasaniti), sulla disciplina delle trasmissioni radio-televisive nella Provincia di Bolzano; e la stessa sentenza n. 139 (rel. Ferrari), anche se quest'ultima pronuncia si segnala soprattutto per aver valutato — sia pure in un caso assai particolare — la questione delle « fasce » nel concorso alle spese di funzionamento dei pubblici servizi. Ma è fin troppo chiaro che la detta problematica non si risolve nel campo dei giudizi spettanti alla Corte; mentre è solo sul piano delle scelte e degli accordi politici che forse sarà dato realizzare — sul punto — assetti più stabili e più soddisfacenti di quelli già in atto.

Non voglio far intendere, con ciò, che il Parlamento ignori in modo sistematico le segnalazioni e gli ammonimenti della Corte. Al contrario, recentissime ricerche stanno dimostrando che, in seno al potere legislativo, vi è un'attenzione costante verso le singole decisioni di accoglimento e di rigetto, nonché nei riguardi degli orientamenti che emergono dalla giurisprudenza costituzionale: come risulta dalle relazioni di numerosissimi disegni e progetti, d'iniziativa governativa e parlamentare, per non dire dei dibattiti che fanno seguito, nelle più varie occasioni, alle decisioni stesse. Né si può dire, sebbene le vere e proprie risposte legislative si facciano attendere alquanto, che esse difettino radicalmente. Anche nel corso del precedente anno — per esempio — vi sono stati almeno tre interventi di grande importanza, che la Corte ha accolto con soddisfazione (pur fermo rimanendo che ogni nuova legge si presta — per definizione — ad essere a sua volta impugnata e sindacata in sede giurisdizionale).

c) Infine, non va trascurato che la giustizia costituzionale tende a risentire, negativamente, di tutte le carenze riscontrabili per quanto riguarda la produzione legislativa.

In primo luogo, cioè, le leggi 15 aprile 1985, n. 140, e 17 aprile 1985, n. 141, hanno rispettivamente migliorato e perequato i trattamenti pensionistici posti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché di altri fondi, e quelli spettanti ai dipendenti pubblici: del che la Corte stessa ha potuto prendere atto con la sentenza n. 349 (rel. Saja e Greco), concernente appunto i problemi della perequazione automatica delle pensioni. In secondo luogo, la legge 26 settembre 1985, n. 482, ha finalmente dettato una nuova e retroattiva disciplina quanto al regime tributario delle indennità di fine rapporto, facendo seguito all'ordinanza emessa da questa Corte nel 1984 ed imponendo la restituzione degli atti per

le questioni proposte contro la disciplina previgente (tanto più che la Corte ha avvertito, nell'ordinanza n. 351 — rel. Roehrssen, l'impossibilità di giudicare circa l'osservanza del principio di capacità contributiva, se non valutando in concreto le forme ed i criteri di ciascuna imposizione). In terzo luogo, la legge 26 novembre 1985, n. 689, ha posto termine allo stillicidio delle decisioni di accoglimento in tema di insubordinazione, modificando sul punto il Codice penale militare di pace (anche se le sentenze di accoglimento n. 74 — rel. Conso, sull'arresto dei militari in servizio, e n. 126 — rel. Corasaniti, sulla presentazione collettiva di reclami, fanno già comprendere che il riordinamento dovrà essere molto più ampio ed organico).

Resta, però, che le inerzie conseguenti alle decisioni di questa Corte continuano a farsi registrare ed assumono, talvolta, un clamoroso rilievo. La mancanza di una permanente disciplina del sistema radio-televisivo in genere e dell'emittenza privata in particolare, che valga a ricomporre le contraddittorie esigenze manifestatesi in tal campo, offre un primo esempio di tale realtà. Ed un esempio ulteriore riguarda gli indennizzi per gli espropri delle aree fabbricabili, che sembrano esser caduti in dimenticanza, dopo le accese discussioni degli anni scorsi.

Per contro, mi sembra opportuno ricordare che il decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, pur dettando nuove norme in materia di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini, non ha ulteriormente prorogato la durata della custodia cautelare. La circostanza che, proprio in questo periodo possano determinarsi gravi ragioni di difficoltà, non deve far dimenticare, infatti, che la libertà personale riveste un sommo valore; e che non si può sacrificarla al di là di quanto strettamente necessario, come la Corte ha avvertito nella sentenza n. 15 del 1982.

Ma, soprattutto, preoccupa lo stato complessivo dell'ordinamento giuridico italiano. Malgrado si debba constatare che il Parlamento continua a legiferare intensamente, in troppi casi accade che l'effetto di tali legiferazioni sia quello di produrre discipline non già coordinate bensì stratificate, nel senso che le nuove leggi si aggiungono e si sovrappongono a quelle precedenti, anziché generare nuovi sistemi normativi, creando innumerevoli problemi per gli operatori e per gli interpreti, solo in parte superati dalla prassi e dalla giurisprudenza delle autorità amministrative e giurisdizionali competenti in materia. A quarant'anni dall'instaurazione del regime repubblicano in Italia, è dunque preminente la necessità di una riflessione e di un riesame — settore per settore — che si estendano all'intero diritto positivo, restituendo coerenza ed evidenza alle sue linee direttive, così da salvaguardare i beni fondamentali della certezza e dell'effettiva conoscibilità delle norme giuridiche. Ed anche da questo

dipende — come già dicevo — se il sindacato di legittimità costituzionale effettuato dalla Corte potrà veramente esser utile e produttivo di risultati durevoli, anziché doversi confrontare con una legislazione labile e precaria.

5. Questioni sopravvenute

Per venire all'analisi dei dati concernenti l'attività della Corte, va segnalato preliminarmente che la provenienza delle questioni incidentali risulta meno distribuita che nel 1984: quest'anno sono 18 (contro 24) gli organi delle diverse giurisdizioni che hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale.

I più attivi sono ancora i pretori, con 394 ordinanze (contro 578 nel 1984); seguono i tribunali ordinari con 175 (contro 240), le commissioni tributarie dei vari gradi con 119 (179), i T.A.R. con 74 (194), la Corte di cassazione con 44, di cui 5 delle Sezioni unite (31), i giudici istruttori con 26 (14), il Consiglio di Stato con 18 (10), le corti di appello con 15 (30), la magistratura militare con 12 (13), la magistratura di sorveglianza con 12, i tribunali per i minorenni con 4, le corti d'assise con 1. Nel quadro di generale flessione, spiccano gli aumenti riguardanti la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e i giudici istruttori. L'autorità giudiziaria ordinaria incide per il 75%, come nell'anno precedente; le questioni sollevate nel corso di giudizi civili per il 52%.

Dei 48 ricorsi in via principale, 9 sono stati proposti dalla Presidenza del Consiglio (5 nel 1984), 17 (20) da Regioni a statuto ordinario, 7 (5) da tre Regioni a statuto speciale, ben 15 (10) dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Di questi ricorsi, 4 sono stati già definiti.

I 55 conflitti di attribuzione sono stati sollevati dalla Presidenza del Consiglio (3, tutti contro provvedimenti della Provincia di Bolzano), da 5 Regioni a statuto ordinario (35), da 4 Regioni a statuto speciale (6) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano (12). Sono stati già definiti 18 di questi regolamenti di competenza.

Ancora una volta, per il quarto anno consecutivo, la disciplina delle locazioni di immobili risulta la più impugnata, compresa la nuova legge n. 118/85. Si registra tuttavia una progressiva flessione (113 ordinanze nel 1985, contro le 168 del 1984 e le 198 del 1983).

Delle 908 ordinanze pervenute, 18 concernono il codice civile e le relative disposizioni preliminari e di attuazione; 16 il codice di procedura civile; 17 il codice penale; 42 il codice di procedura penale; 4 il codice penale militare; 682 le leggi statali ordinarie; 158 i decreti-legge; 246 i decreti del Presidente della Repubblica; 14 i regi decreti-legge; 28 i regi decreti; 42 le leggi regionali; 9 le leggi della Provincia di Bolzano; 5 i

decreti legislativi del Presidente della Regione Sicilia. Il totale dei numeri sopra elencati è superiore a 908, dato che numerose ordinanze concernono più corpi normativi. Merita di essere segnalato che il 42% delle impugnazioni concerne atti emanati negli ultimi cinque anni.

Sempre notevole è il contenzioso afferente ai vari corpi normativi in materia tributaria (131 ordinanze, contro 199 nel 1984). Ben 77 ordinanze riguardano il servizio sanitario nazionale (51 nel 1984), 71 la previdenza e assistenza (90), 60 il rapporto d'impiego (21), 29 le armi (9), 22 l'edilizia (23). In flessione risultano le impugnazioni relative alle modifiche al sistema penale (60 ordinanze, contro le 112 del 1984), ai contratti agrari (16 contro 95), alle radiotelecomunicazioni (19 contro 56), al rapporto di lavoro (22 contro 32), alla espropriazione per pubblico interesse (17 contro 21). Sono scomparse le questioni in tema di inquinamento (16 nel 1984).

Per quanto concerne i 48 ricorsi di legittimità costituzionale in via principale, circa il 50% del contenzioso è costituito dalla materia sanitaria nei suoi vari aspetti organizzativi, finanziari e di controllo: viene qui in particolare considerazione la tematica dei poteri sostitutivi del Governo in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome. Ma anche la materia ambientale occupa uno spazio rilevante (5 ricorsi) e così pure quella degli incentivi alla occupazione (6 ricorsi).

Tra i 55 conflitti di attribuzione, ben 14 proposti dalla Regione Molise riguardano atti di analogo contenuto emanati dal Ministero dei beni culturali (dichiarazione di notevole interesse di determinate zone). Particolarmente significativo è l'aumento dei conflitti riguardante l'applicazione dei regolamenti C.E.E. in materia di agricoltura (8 ricorsi concernenti vari decreti del competente Ministero). Nonostante le recenti decisioni della Corte sulla speciale autonomia concessa alla Provincia di Bolzano, permane ancora spazio per un ampio contenzioso soprattutto in tema di bilinguismo e di proporzionale etnica (3 conflitti e alcune questioni incidentali di legittimità costituzionale).

6. Decisioni processuali

Circa le pronunce emesse dalla Corte, quanto è stato già precisato, a proposito delle sentenze riguardanti i ricorsi proposti in via principale e i conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni, consente a questo punto di concentrare l'esame sulle decisioni relative ai giudizi incidentali, a partire da quelle processuali.

Ancora affette da vizi formali sono quelle ordinanze che enunciano in maniera oscura, apodittica e contraddittoria i termini o l'oggetto della questione. Anche in questi casi la sanzione di inammissibilità viene, se

ritenuta manifesta, pronunciata con ordinanza (nn. 97, 315, 316), altrimenti con sentenza (n. 137 — rel. Ferrari).

a) Il primo esame che la Corte svolge nel giudizio incidentale è quello della regolarità formale delle ordinanze di rimessione, preordinata (come si esprime l'ordinanza n. 7 — rel. Elia) a soddisfare « le esigenze di generale e completa conoscenza delle questioni sollevate, in vista delle quali è stabilito uno specifico regime di pubblicità ». In tale prospettiva, i vizi formali che più spesso è dato rilevare riguardano l'omessa motivazione sui termini, sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata; e la relativa decisione della Corte è quella di inammissibilità generalmente ritenuta manifesta e pronunciata con ordinanza (nn. 6, 7, 9, 23, 63, 64, 77, 122, 128, 165, 255, 294, 305, 317, 319, 321, 328, 338, 347) ma qualche volta anche con sentenza (n. 112 — rel. Bucciarelli Ducci).

Nell'anno precedente si è poi evidenziata la necessità di un particolare requisito formale delle ordinanze di rimessione che suppongono interventi additivi della Corte, quello cioè che esse prospettino la soluzione idonea a realizzare tale intervento, soluzione che rappresenta (come afferma la citata sentenza n. 350) « l'indicazione normativa necessaria ad ancorare il giudizio ad un oggetto determinato ».

b) Superato il vaglio della regolarità formale, occorre, sempre in via preliminare, che la questione sottoposta all'esame della Corte corrisponda ad una questione di legittimità costituzionale e non esorbiti invece in richiesta di provvedimenti riservati al legislatore. In tal senso risultano inammissibili le questioni che propongono l'introduzione di nuove norme in materia penale (sentenza n. 49 — rel. La Pergola) ovvero quelle (in genere sempre additive) che, in altre diverse materie, implicino scelte pienamente discrezionali (v. retro i paragrafi 2 e 4 lett. a).

È però da notare che l'incidenza di simili richieste appare nell'anno trascorso inferiore a quella del 1984, forse a causa di una maggiore consapevolezza dei giudici *a quibus* circa il ruolo effettivo della Corte costituzionale.

c) L'esame preliminare della Corte si svolge poi sulla presenza, l'idoneità e l'attualità dell'oggetto sottoposto a sindacato.

Nella prima prospettiva vanno considerate le ordinanze di manifesta inammissibilità relative a questioni su decreti-legge non convertiti (nn. 129, 348, 379, 381, 382, 383). Ed ancora per sopravvenuta mancanza di oggetto (valutabile dalla stessa Corte, che nella specie era giudice *a quo* e *ad quem*) è stata resa la citata ordinanza n. 351.

La mancanza di forza di legge e quindi di idoneità dell'oggetto è stata riscontrata nei due casi decisi dalle ordinanze 17 e 324, con dispositivi d'inammissibilità manifesta.

Infine, resta fermo nella giurisprudenza della Corte l'orientamento per cui spetta al giudice a quo valutare l'attualità della questione sollevata sotto il profilo della modificazione normativa sopravvenuta: donde numerose ordinanze di restituzione degli atti, cui si aggiunge la sentenza n. 180 (rel. Bucciarelli Ducci).

d) Il *self restraint* della Corte sulla rilevanza della questione induce a limitare il suo sindacato alle ipotesi in cui il relativo giudizio sia espresso in termini ipotetici o eventuali; ovvero quando il testo stesso dell'ordinanza dimostri la mancanza di questo requisito preliminare. Ravvisano questioni eventuali e quindi inammissibili le sentenze nn. 146, 220 e 254, cui si affiancano le ordinanze di manifesta inammissibilità nn. 142 e 326. Anche l'inammissibilità per irrilevanza *ex actis* viene talvolta pronunciata con sentenza (nn. 109, 167, 199, 335) ed altre volte, quando sia manifesta, con ordinanza (nn. 13, 27, 29, 32, 111, 209, 260, 265).

Nell'anno trascorso si è poi venuta affermando la tendenza a richiedere che il giudice *a quo* dimostri la rilevanza nel caso di specie delle singole previsioni normative che ritiene viziate. Così nella sentenza n. 204 (rel. Reale) si osserva, in relazione ad una normativa accusata di creare ostacoli di ordine economico-sociale alla partecipazione all'organizzazione del Paese (in quanto prevede una messa in aspettativa senza assegni), che il giudice a quo non aveva dimostrato — nella specie — la mancanza di beni di fortuna o l'insufficienza del trattamento economico complessivo. Motivazioni analoghe sono contenute nelle sentenze nn. 67, 125, 161, 349, cui fa pendant la sentenza n. 235 (rel. Reale), nella quale l'inammissibilità è pronunciata per una ragione opposta: cioè per una tale parcellizzazione del *petitum* da trasformare la pronuncia della Corte in una decisione relativa al caso concreto.

7. Decisioni di merito

Non dissimili sono le dichiarazioni di manifesta infondatezza per precedente dichiarazione d'illegittimità costituzionale, rese dalle ordinanze nn. 65, 79, 90, 91, 92, 240, 269, 341, 354, 372 e 384.

a) Fra le decisioni di merito, vengono in prima considerazione quelle di manifesta infondatezza per precedente dichiarazione di rigetto della questione in esame, che nello scorso anno si caratterizzano a volte per l'affrontare motivi nuovi e spesso per una maggiore elaborazione delle *rationes decidendi*. Appartengono a questo gruppo le ordinanze nn. 10, 19, 22, 25, 31, 60, 75, 80, 87, 88, 89, 99, 110, 123, 130, 135, 140, 141, 170, 173, 175, 225, 247, 248, 250, 251, 253, 256, 257, 259, 261, 262, 264, 267, 268, 271, 273, 274, 276, 279, 281, 282, 293, 297, 298, 306, 307, 308, 309, 320, 327, 329, 330, 331, 342, 343, 344, 345, 346, 365, 366, 373 e 375.

Sempre nel 1985, maggiore in assoluto e percentualmente è stato il ricorso alle dichiarazioni di manifesta infondatezza in « prima battuta », rese con le ordinanze cit. *retro*, al paragrafo 2, nonché con la sentenza n. 58 (rel. Andrioli).

Fra le decisioni di quest'ultimo tipo vanno citate — in particolar modo — le sentenze nn. 38 e 194 (rel. Gallo), sul giudizio di comparazione fra circostanze attenuanti e circostanze aggravanti, con riguardo alle finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico; n. 50 (rel. Gallo), in tema di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale nel giudizio militare; n. 73 (rel. Greco), sulla parità fra vedovi e vedove quanto alla spettanza dell'indennità premio di servizio; n. 107 (rel. La Pergola), sulla pena accessoria dell'interdizione da ogni ufficio sindacale, che la Corte ha ritenuto « intimamente connessa con l'ordinamento corporativo fascista » e perciò superata; n. 121 (rel. Borzellino), sui termini di presentazione dei ricorsi tributari; n. 313 (rel. Greco), sull'impugnabilità dell'avviso di mora nel procedimento tributario.

b) L'esigenza di armonizzare il magistero costituzionale con quello esercitato dai giudici ordinari induce la Corte ad adottare sentenze interpretative di rigetto, con cui si effettua la « lettura » della norma secondo le risultanze del « diritto vivente », o si fornisce, in mancanza di esso, un'interpretazione adeguatrice, tale da rendere immune la disposizione impugnata dal dedotto vizio d'illegittimità costituzionale.

c) Le impugnative proposte in riferimento al principio costituzionale di eguaglianza continuano a formare una costante nell'ambito delle questioni incidentali. Ma vale la pena di citare almeno alcune fra le decisioni più importanti, con le quali la Corte ha rilevato l'ingiustificatezza di certe differenziazioni. È questo il caso delle sentenze n. 116 (rel. Andrioli), che ha ritenuto manifestamente irragionevole la sottrazione ai magistrati dell'ottanta per cento dei compensi arbitrali, laddove analoghe misure non venivano affatto poste a carico degli altri funzionari pubblici esercitanti le medesime funzioni; n. 314, che ha portato a compimento la demolizione della previgente normativa sul divieto di integrazione delle pensioni al minimo, già operata da varie decisioni precedenti; n. 360 (rel. Reale), che ha esteso la rendita per gli infortuni, spettante agli orfani di entrambi i genitori, a favore dell'orfano dell'unico genitore naturale che lo abbia riconosciuto; n. 370 (rel. Ferrari), che ha allargato a tutti i territori montani il favorevole regime contributivo già previsto per i terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri.

Molto più frequenti sono, però, le pronunce che si adeguano al diritto vivente: fra le quali giova ricordare le sentenze n. 39 (rel. Andrioli), sulla valutabilità degli aggravamenti dell'invalidità da infortuni, verificatisi nel

corso dei procedimenti amministrativi e giudiziari; nn. 56 e 57 (rel. Conso), sul riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale nel giudizio minorile; n. 136 (rel. Roehrssen), sul trattamento degli autoferrotranvieri. Ma del diritto vivente la giurisprudenza costituzionale rappresenta pur sempre un fattore di fondamentale importanza: sia nel senso che le decisioni di questa Corte si saldano spesso, agli effetti interpretativi, con le decisioni degli altri giudici (e della Cassazione in prima linea) sia nel senso che la Corte si pone più volte all'origine, con le sue dichiarazioni di accoglimento, di complessi sviluppi giurisprudenziali, volti a colmare i vuoti generati dalla Corte stessa (come ha dimostrato in maniera esemplare la questione dei provvedimenti decisori emessi dal giudice delegato in sede fallimentare, aperta dalla sentenza n. 42 del 1981 e nuovamente presa in considerazione dalla sentenza n. 303 — rel. Andrioli).

d) Malgrado la netta preminenza delle questioni relative ai « rapporti economici », nel 1985 non sono mancate varie importanti decisioni concernenti le libertà « civili ».

Infine, un vasto e significativo complesso di pronunce riguarda il diritto di agire in giudizio ed il diritto di difesa. Basti ricordare — per averne la riprova — le sentenze n. 41 (rel. Andrioli), che in nome del giusto processo ha allargato la cerchia dei soggetti abilitati a richiedere la dichiarazione dello stato di insolvenza per le grandi imprese in crisi; n. 237 (rel. Andrioli), che ha reso possibile l'opposizione di terzo avverso l'ordinanza di sfratto per morosità; n. 280 (rel. Conso), che ha imposto la notifica all'estradando del decreto di fissazione della camera di consiglio in cui la competente sezione istruttoria delibera sull'estradizione. Ma, soprattutto, spicca in questo gruppo la sentenza n. 190 (rel. Andrioli), che ha soddisfatto — in vista degli artt. 3 e 113 Cost. — l'esigenza di tutela cautelare nel processo amministrativo quanto alle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, così raccogliendo indicazioni già emerse nella migliore dottrina amministrativistica.

Collegata alla precedente giurisprudenza, ma contraddistinta da ulteriori approfondimenti sui diritti inviolabili dell'uomo, è la sentenza n. 132 (rel. La Pergola) sulle indennità nel caso di disastro aereo, che include nell'ambito di applicazione dell'art. 2 Cost. il « diritto al risarcimento », quando il danno incida sul « bene supremo della vita »; ed a questa si affianca la sentenza n. 37 (rel. Saja), là dove si afferma che il diritto agli alimenti va assimilato ai diritti della personalità, costituzionalmente garantiti. Alla libertà personale si riferiscono, oltre alla citata sentenza n. 74, le decisioni nn. 185 e 312 (rel. Malagugini), che hanno fatto valere come espiazione di pena il periodo di affidamento in prova al servizio sociale, nei casi di annullamento e di revoca del provvedimento di

ammissione, per motivi non dipendenti dall'esito negativo della prova. A sua volta, la sentenza n. 193 (rel. Gallo) ha annullato l'art. 273 cod. pen., sul divieto di dar vita ad associazioni internazionali, in quanto lesivo della libertà garantita dall'art. 18 Cost..

e) Più vario è il quadro delle decisioni concernenti i « rapporti etico-sociali », fra le quali vanno però segnalate almeno tre pronunce.

Si tratta — nell'ordine dei parametri costituzionali di riferimento — della sentenza n. 134 (rel. Reale), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 244 cod. civ., nella parte in cui non disponeva che il termine per l'azione di disconoscimento della paternità decorresse dal giorno in cui il marito fosse venuto a conoscenza dell'adulterio della moglie; della sentenza n. 161 (rel. Malagugini), notevole per la motivazione con cui si respingono — anche in vista del diritto alla salute, intesa in senso fisico e psichico — le impugnative proposte contro la legge n. 164 del 1982, sulla rettificazione delle attribuzioni di sesso; e la sentenza n. 127 (rel. Corasaniti), che ha fatto applicazione della norma costituzionale sull'esame di Stato nell'annullare una serie di norme relative all'esercizio del patrocinio legale.

Su questo piano assumono comunque un distinto rilievo le due contemporanee e connesse sentenze nn. 34 e 35: la prima delle quali ha respinto le impugnative proposte nei confronti del cosiddetto taglio della scala mobile, negando che la garanzia fornita dall'art. 39 Cost. sia riferibile ad accordi come quello stipulato il 22 gennaio 1983, relativamente al costo del lavoro; mentre la seconda ha dichiarato ammissibile la corrispondente richiesta di referendum abrogativo, facendo in tal senso ricorso ad una serie di precedenti giurisprudenziali, che la Corte non poteva non prendere in considerazione, per ragioni di naturale coerenza con se stessa.

f) Nel campo dei « rapporti economici », al grande numero delle impugnative corrisponde un ampio ed eterogeneo complesso di decisioni, concernente la tutela del lavoro, la previdenza sociale, la libertà dell'organizzazione sindacale, l'iniziativa economica privata, le norme costituzionali sulla proprietà...

Ancora, è a questo punto che debbono venire ricordate — *ratione materiae* — le pronunce attinenti al sistema tributario: quali le sentenze nn. 67 e 68 (rel. Corasaniti), entrambe relative alla solidarietà passiva tributaria, nel campo delle successioni ereditarie; e n. 159 (rel. La Pergola), circa la legittimità costituzionale della sovrainposta comunale sui fabbricati. Per altro, è sempre in questo campo che si colloca — in sostanza — anche la ordinanza istruttoria n. 45 (rel. Borzellino), che ha chiesto ai competenti Ministeri i dati riguardanti i contributi per il finanziamento del fondo sanitario nazionale, stimolando in tal modo un processo di parificazione delle varie situazioni in gioco, che sembra avviato a

concludersi per mezzo della nuova legge finanziaria.

Ma vanno altresì messe in luce — seguendo sempre l'ordine della Carta costituzionale — le sentenze n. 369 (rel. Ferrari), che contiene la prima importante applicazione del principio di tutela del lavoro italiano all'estero, operata nel senso di estendere le assicurazioni obbligatorie ai lavoratori italiani dipendenti da imprese italiane; n. 52 (rel. Borzellino), che pur dichiarando l'inammissibilità della proposta questione motiva approfonditamente sul delicato problema del collocamento obbligatorio degli invalidi civili per cause psichiche; n. 349 cit., con la quale si fissano importanti criteri circa il necessario adeguamento delle pensioni ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, per evitare « l'inammissibile fenomeno dell'appiattimento » e per tutelare gli affidamenti che i cittadini hanno ricevuto dal legislatore; n. 231 (rel. Malagugini), che ritiene lesa la libertà di iniziativa economica privata, per effetto del divieto riguardante le parti pubblicitarie dei programmi sonori e televisivi emessi da stazioni estere; cui si aggiungono le decisioni nn. 168 e 227 (rel. Saja), che sviluppano entrambe la tematica dei contratti agrari.

D'altronde all'organizzazione dello Stato in genere, ed al rapporto di pubblico impiego in particolare, si riferiscono la sent. n. 46 (rel. Bucciarelli Ducci), che ha equiparato — ai fini dell'inquadramento fra i ricercatori — i medici interni universitari assunti con delibera del Consiglio di Facoltà a quelli assunti con delibera del Consiglio di amministrazione; e le sentenze n. 158 (rel. Greco) e n. 145 (rel. Roehrssen), in cui si è analizzata — sia pure con riguardo a casi di specie — la materia delle incompatibilità (e delle conseguenti « aspettative ») previste per i professori universitari di ruolo. Mentre al tema del servizio militare e della relativa obiezione di coscienza si rivolge la sentenza n. 164 (rel. Conso), che ha ricostruito e giustificato organicamente la disciplina dettata dalla legge n. 772 del 1972.

g) Quanto infine alle questioni interessanti il complessivo ordinamento giuridico e l'organizzazione dello Stato, rivestono una primaria importanza le svariate decisioni che hanno considerato le fonti del diritto ed il loro regime. Tale, anzitutto, è la sentenza n. 51 (rel. Corasaniti), che per la prima volta ha potuto incidere sui decreti-legge non convertiti, annullando il quinto comma dell'art. 2 cod. pen. e rendendo così inapplicabili i decreti medesimi ai fatti pregressi penalmente rilevanti. In secondo luogo, è qui che si colloca la sentenza n. 113 (rel. La Pergola), con la quale si è dato un seguito coerente alla fondamentale sentenza n. 170 del 1984, nel senso che l'intera normativa comunitaria, comprese le statuizioni dell'apposita Corte di giustizia, « entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato ». In terzo luogo, malgrado anch'essa concluda nel senso dell'inammissibilità, è degna

di nota la sentenza n. 154 (rel. Ferrari) che ha escluso l'assoggettabilità al giudizio di questa Corte dei regolamenti parlamentari adottati in base al primo comma dell'art. 64 Cost.; e ciò per l'essenziale motivo — confermato dalla lettera dell'art. 134 Cost., dove non si considerano affatto i regolamenti medesimi — che nel nostro ordinamento spetta alle Camere « una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere ».

8. Osservazioni finali

Delle molte decisioni emesse nel 1985, parecchie sono state accolte con favore, mentre altre hanno determinato discussioni e critiche, talvolta accese ed aspre. Ma questa Corte non ha certo ragione di dolersene e di sentirsi ferita nella propria dignità: sia perché vicende del genere hanno accompagnato in maniera costante (e, verosimilmente, accompagneranno in avvenire) lo svolgersi della giustizia costituzionale; sia perché il controllo della pubblica opinione non può essere precluso o circoscritto, specie per quanto riguarda le decisioni non impugnabili, come quelle emanate dalla Corte stessa; sia perché le critiche, qualora vengano argomentate sul piano giuridico (anziché risolversi in appunti di carattere politico o di merito puro), costituiscono uno stimolo continuo ad approfondire l'esame dei problemi e spesso a correggere — come hanno confermato le esperienze degli ultimi tempi — la giurisprudenza precedente.

Ciò che la Corte non può invece accettare è che la giustizia costituzionale rimanga confusa fra i tanti ingranaggi della dialettica partitica; e che si metta in dubbio, conseguentemente, quell'imparzialità dell'organo o dei singoli suoi componenti, che forma una premessa indispensabile dell'assoluta indipendenza e dell'esclusiva fedeltà alla Costituzione. Questo, e solo questo, è ciò che la Corte pretende. Non il fideistico rispetto delle sue singole pronunce e delle loro motivazioni, ma il rispetto del ruolo che la Costituzione le assegna: cui sempre ha cercato e cercherà di esser pari il collegio dei giudici costituzionali, al di là degli umani ed inevitabili difetti di coloro che volta per volta ne facciano parte.