



**CONFERENZA STAMPA DEL PRESIDENTE
ANTONIO LA PERGOLA**

**LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
NEL 1986**

Palazzo della Consulta 12 febbraio 1987

Fonte: www.cortecostituzionale.it

Indice

<i>1. Premessa</i>	2
<i>2. Contenzioso pendente</i>	3
<i>3. Giudizi sopravvenuti</i>	5
<i>4. Metodi di lavoro della Corte</i>	8
<i>5. Lo strumento dell'inammissibilità ed i poteri della Corte. Altre decisioni processuali..</i>	14
<i>6. Decisioni di merito. La domanda di giustizia davanti alla Corte. Veduta d'insieme ...</i>	21
<i>7. Rapporti fra Stato e Regioni e problemi delle autonomie</i>	38
<i>8. Conflitti fra poteri dello Stato</i>	40
<i>9. Cenno conclusivo</i>	42

1. Premessa

Questo appuntamento con la stampa, ormai un rito della Consulta, mi offre la gradita occasione di salutare tutti gli intervenuti e ringraziare i giornalisti qui presenti in quello spirito di comune servizio alle istituzioni, che avvicina idealmente il loro compito di interpreti e osservatori della democrazia al nostro, come suoi dirsi, di garanti delle sue regole fondamentali.

Nel corso del 1986 la Corte è stata largamente rinnovata nella sua composizione. Tra gennaio e luglio è cessato il mandato di ben 5 giudici: un terzo, dunque, del collegio. Precisamente, il 13 gennaio è scaduto dall'ufficio di Vice Presidente della Corte Guglielmo Roehrsen, poco dopo sostituito da Gabriele Pescatore eletto dal Consiglio di Stato. Il 31 gennaio hanno lasciato la Corte Oronzo Reale, Brunetto Bucciarelli Ducci e Alberto Malagugini. Il Parlamento ha eletto in loro sostituzione Francesco Paolo Casavola, Ugo Spagnoli e Vincenzo Caianiello. Il 1° luglio infine è cessato dalla carica Livio Paladin, il quale aveva coronato il mandato da presidente con competenza ed equilibrio esemplari. Il seggio di giudice da lui lasciato vacante è stato coperto con la nomina di Antonio Baldassarre da parte del Capo dello Stato. Rinnovo ai nuovi giudici gli auguri più fervidi, certo che recheranno eminenti contributi nel disimpegno del loro compito. Colgo l'occasione nel tributare a

quelli cessati dalla carica il grato e cordiale ricordo degli anni trascorsi insieme alla Consulta, durante i quali abbiamo condiviso fatiche e responsabilità dell'ufficio ed ho potuto, per parte mia, molto apprezzarne le doti, e molto apprendere dalla loro esperienza.

Il *plenum* della Corte è stato quest'anno ricostituito solo verso la fine di ottobre.

Nonostante questa circostanza, il suo rendimento raggiunge anche nel 1986 quell'alto livello, di cui i miei predecessori hanno con giusta soddisfazione potuto dar atto nelle loro conferenze stampa. Vorrei, dunque, anzitutto, esprimere ai miei colleghi ammirata riconoscenza per il costante impegno profuso nei risultati di cui discorrerò. A nome di loro tutti, e a mio personale, esprimo il vivo apprezzamento di quanti collaborano con il Collegio — Ufficio Ruolo e Massimario, Cancelleria, Servizio Studi e Biblioteca — e direttamente con ciascuno di noi giudici: gli assistenti di studio e il personale di segreteria. Un riconoscente pensiero va al Segretario Generale, sulla cui assidua collaborazione faccio, insieme con i miei colleghi, pieno affidamento, e all'intero corpo dei funzionari, che della Corte curano l'amministrazione e la vita quotidiana. Il supporto che questi collaboratori danno con la loro opera alla nostra è qualificato e indispensabile. Mi sia consentito infine un commosso ricordo del grande costituzionalista scomparso nel corso dell'anno. Vezio Crisafulli aveva illustrato la Corte e l'Università. Tutti ne ammiravamo la robusta e vivace vena speculativa, le risorse di fine e sensibile scrittore, il profondo scrupolo nell'indagine scientifica. Basti pensare ai suoi studi fondamentali sul sistema delle fonti e sulla stessa giustizia costituzionale. Egli ci lascia un lucido, indimenticabile insegnamento di giudice e studioso.

2. Contenzioso pendente

Qualsiasi bilancio dell'attività della Corte esige necessariamente qualche notazione statistica. Fornisco i dati che mi sembrano più importanti per descrivere il quadro del contenzioso pendente, di quello già eliminato, e delle nuove controversie, sopravvenute nel corso dell'anno. Le cifre suggeriscono un primo e confortante rilievo. Alla fine del 1986, il numero dei procedimenti pendenti risulta sensibilmente inferiore a quello registrato allo scadere dell'anno precedente. Si è passati dai 2830 giudizi pendenti alla fine del 1985 ai 2514 alla data del 31-12-86 (cfr. Tab. A): più di 300 procedimenti in meno. Questa flessione nel contenzioso riflette, del resto, l'andamento complessivo degli ultimi 5 o 6 anni (cfr. Tab. riepilogativa). Dal 1984 l'ammontare della pendenza viene scemando. 3091 giudizi pendenti a fine '83, 3088 a fine '84, 2830 a fine '85, 2514 a fine '86. L'inversione di tendenza iniziata nel 1984 sembra stabile, quindi, o addirittura progrediente. Se guardiamo più da vicino ai dati di quest'ultimo anno, la diminuzione nelle pendenze si connette, ed in parte si spiega, con il fatto che è diminuita anche la sopravvenienza: dai 1013 giudizi del 1985 ai 931 del 1986 (cfr. Tab. B). Anche sotto questo riguardo, dunque, si consolida la flessione già evidente nel 1985. Il calo sopravvenuto in quell'anno è stato notevolissimo, ma a fronte di un altrettanto eccezionale afflusso registrato nel 1984. Dopo quattro anni — come risulta dalla tabella riepilogativa allegata — si è nuovamente scesi al di sotto dei 1000 procedimenti complessivamente pervenuti. Consentitemi di aggiungere che a questa favorevole evoluzione ha contribuito la stessa attività della Corte. Un anno fa, nella sua conferenza stampa, Livio Paladin affermava che la giurisprudenza costituzionale è venuta incidendo sui settori in cui la legislazione, disorganica e sparsa in successive stratificazioni, prestava il fianco a varie censure, dietro le quali affiora, in definitiva, la richiesta di una razionale e coerente sistemazione della materia. La Corte può rispondere a

questo tipo di domanda solo nei limiti delle sue competenze. Non vi è dubbio, comunque, che essa abbia — con un corpo ormai nutrito di decisioni, nell'area da cui trae origine con maggior frequenza il contenzioso: trattamenti pensionistici, imposizioni fiscali, regime delle locazioni, per esempio — compiuto lo sforzo di dettare chiare ed univoche soluzioni; e dove il diritto, e, nel nostro caso, il dettato del testo fondamentale diviene certo, l'occasione della lite costituzionale, non può, sappiamo tutti, non regredire. A parte ciò, è da ritenere e non soltanto da auspicare, che i giudici, ai quali spetta di delibare la questione di legittimità prima di sollevarla in questa sede, vengano nell'esercizio di queste loro attribuzioni sempre più largamente uniformandosi ai criteri che la Corte ha al riguardo stabilito. Solo così si sfolla il campo dalle questioni che risulterebbero, poi, manifestamente inammissibili o infondate. La vena più copiosa del contenzioso costituzionale — è appena il caso di ricordare — resta, infatti, quella delle controversie promosse con ordinanze di rinvio. I dati di quest'anno lo confermano. Dei 1247 procedimenti definiti, 1166 sono giudizi di legittimità in via incidentale; 49, invece, i giudizi in via principale; 26 i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e 6 i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato (cfr. Tab. C): di questi ultimi, 4 non hanno superato il vaglio preliminare del giudizio di ammissibilità, previsto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

3. Giudizi sopravvenuti

Qualche cenno ai giudizi affluiti nel 1986 è indispensabile, in questa visione d'insieme, per una sia pur rapida ricognizione di come oggi si configuri la domanda di giustizia costituzionale.

a) La Corte è stata investita di questioni incidentali da 17 diverse

categorie di organi giurisdizionali. In particolare, 329 ordinanze sono state emesse dai Pretori, 220 dai Tribunali ordinari, 96 complessivamente dalle Commissioni tributarie di primo e secondo grado, 78 dai Tribunali amministrativi regionali, 26 dalla Corte di Cassazione, di cui 1 a Sezioni Unite, 25 dalle Corti di appello, 21 complessivamente dalla magistratura militare, 14 dal Consiglio di Stato, 13 dalla Corte dei Conti, 13 dai giudici istruttori, 3 rispettivamente dai giudici conciliatori, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e dal Consiglio nazionale degli ingegneri, 2, infine, dai Tribunali per i minorenni. Rispetto all'anno precedente, in cui erano complessivamente sopravvenute 908 ordinanze, la flessione si presenta abbastanza generalizzata: minore è, infatti, il numero delle questioni introdotte dalle giurisdizioni superiori (Corte di Cassazione -18, Consiglio di Stato -4) e quelle concernenti i Pretori (-65) — che restano comunque i più attivi —, e le Commissioni tributarie (-23); sebbene sia cresciuto il contenzioso promosso dai Tribunali ordinari (+45), dalla magistratura militare (+9), dalle Corti di appello (+10). Nessuna questione è sollevata dalla magistratura di sorveglianza. Ancora: di fronte ad una flessione in percentuale delle questioni sollevate nel corso di giudizi civili (46% rispetto al 52% del 1985) sta un aumento di quelle sollevate in giudizi penali (27% rispetto al 22%) ed amministrativi (13% rispetto all'11 %).

Guardiamo ora ai corpi normativi oggetto di censura. Rimangono complessivamente invariate le ordinanze che hanno investito disposizioni dei codici: in particolare, 14 ordinanze concernono il codice civile e le relative disposizioni di attuazione, 13 il codice di procedura civile e le disposizioni di attuazione, 23 il codice penale, 38 il codice di procedura penale, 13 il codice penale militare, 1 il codice della navigazione, 725 ordinanze censurano leggi ordinarie dello Stato, mentre si registra un netto calo dell'impugnativa dei decreti-legge (10 ordinanze contro le 158 dell'anno precedente). Sul versante

delle leggi regionali, 48 ordinanze investono disposizioni di legge della Regione Lazio. Quanto alle materie dedotte in controversia, fa spicco, ancora una volta, quella delle locazioni. La relativa disciplina è la più contestata, con 120 ordinanze (rispetto alle 113 del 1985), che rappresentano il 14% del totale; significativo — anche se quasi sempre in calo — è anche il numero delle ordinanze concernenti in genere la materia tributaria (circa 100), la previdenza e la assistenza (45), il servizio sanitario nazionale (43), le radio-telecomunicazioni (32), le sanzioni sostitutive (31). I parametri più di frequente invocati in giudizio sono il principio di uguaglianza (l'art. 3 Cost. è invocato ben 608 volte), e le previsioni costituzionali relative ai rapporti economici (l'art. 42 è invocato 110 volte, il 38 60 volte, il 36 46 volte) e alla capacità contributiva (l'art. 53 è stato richiamato 78 volte). 195 delle 846 ordinanze pervenute nel 1986 sono già state definite nel corso dello stesso anno.

b) Ricorsi in via principale. Va anzitutto detto che sono nettamente diminuiti rispetto a quelli pervenuti nell'85 (di un terzo: 31 contro 48). Di essi, 11 sono stati proposti dal Governo, 10 da Regioni a Statuto ordinario, 3 da Regioni a Statuto speciale e 7 dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Anche nell'anno in esame le materie più controverse sono l'ambiente e la sanità, l'una e l'altra investite con 5 ricorsi. I giudizi promossi da 4 dei ricorsi pervenuti nel 1986 sono stati già decisi.

c) Vi è una flessione numerica nei *conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni* (45 contro i 55 dell'anno precedente), ma questo dato non acquista particolare rilievo comparativo dato che nel 1985 ben 14 ricorsi erano stati proposti da una medesima Regione avverso atti di analogo contenuto. Dei 45 ricorsi del 1986, 6 sono stati proposti dalla Presidenza del Consiglio, 26 da Regioni a Statuto ordinario, 4 da Regioni a Statuto speciale e 8 dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Quanto all'oggetto, significativo è

l'elevato numero di conflitti in materia ambientale. Il fatto può trovare spiegazione sia nella crescente sensibilizzazione al problema dei pubblici poteri, i quali rivendicano le rispettive competenze, sia nell'esigenza di sottoporre al vaglio della Corte la disciplina prodotta soprattutto dal legislatore statale, non di rado con provvedimenti di urgenza, di fronte ai noti fenomeni di inquinamento e degrado ambientale. Interessante, perché insolito, è il numero dei conflitti (4) che concerne l'attività internazionale delle Regioni. 12 dei conflitti del 1986 sono stati già definiti.

Va infine rilevato, sempre in ordine alle sopravvenienze dell'anno, che sia l'unico conflitto tra poteri dello Stato insorto nell'86 (tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Pretore di Pistoia in ordine ad un provvedimento con il quale quest'ultimo organo aveva autorizzato l'abbattimento di alberi di alto fusto nella zona dell'Abetone), sia, com'è noto, gli 8 giudizi di ammissibilità di *referendum* abrogativi, sono stati definiti.

4. *Metodi di lavoro della Corte*

Dicevo che il rendimento della Corte si va attestando su livelli elevati. Nel 1986 sono state depositate 319 decisioni (cfr. Tab. D): dato in sé notevole (fra i più alti mai registrati) e ancora più significativo, se si considera che il numero delle sentenze (162) è superiore a quello delle ordinanze (157), mentre negli ultimi anni il rapporto era solitamente invertito. La chiave di lettura più attendibile per l'esatta valutazione del lavoro della Corte sta nel numero dei procedimenti definiti: 1247, ho sopra detto.

Vorrei ora meglio spiegare come si è giunti a questo soddisfacente risultato.

Una prima via è quella della riunione dei giudizi, ed esige qualche

cenno di chiarimento. Grazie ad un ormai avviato sistema informatico, l'Ufficio ruolo e massimario fornisce alla Corte la compiuta visione delle pendenze e sopravvenienze e riesce così a prospettare una prima semplificazione ed organizzazione del lavoro, offerta dalla riunione dei giudizi, talvolta in largo numero, ai fini di un'unica decisione. La riunione, del resto, non concerne soltanto ordinanze di rinvio o ricorsi introduttivi di giudizi principali e conflitti di attribuzione che pongano identici problemi. A giustificare la trattazione congiunta bastano profili di connessione materiale. Questo caso è, anzi, molto frequente e dà luogo a pronunzie di particolare complessità strutturale, vere e proprie decisioni plurime, si direbbe. La Corte è stata posta in grado di operare in modo più sistematico e razionale di qualche anno fa.

Non va, nemmeno, sottaciuto che, negli ultimi mesi, si è riusciti ad imprimere ai tempi decisionali maggiore celerità, della quale faccio cenno solo per ringraziare i colleghi, anche qui, del loro gravoso e solidale impegno. Salvo rare eccezioni, la Corte riesce ora ad esaurire l'esame in camera di consiglio delle questioni discusse in udienza pubblica nella stessa settimana in cui l'udienza si svolge. Un criterio che va nei limiti del possibile adoperato, perché consente evidenti vantaggi per l'andamento del lavoro. La vicinanza all'udienza pubblica giova alla camera di consiglio, e consente di adottare quasi sistematicamente la cadenza a settimane alterne delle riunioni del collegio, in coincidenza con lo svolgimento delle udienze, in modo che i giudici abbiano, fra una riunione e l'altra, quell'alito di respiro, come si dice fra i nove vecchi saggi della Corte suprema statunitense, della settimana libera, che è riservata alla stesura delle decisioni e alla preparazione dell'udienza successiva.

Il numero delle decisioni va visto, beninteso, in connessione con quello delle pendenze. I 2514 procedimenti pendenti si compongono, oltre che di 8

giudizi di ammissibilità di *referendum* abrogativi (che la Corte, come ho detto, ha definito quest'anno, nel mese di gennaio), di 2114 giudizi di legittimità in via incidentale, 197 giudizi in via principale e 195 conflitti di attribuzione Stato-Regioni. Non pende attualmente alcun conflitto fra poteri dello Stato. Questo grosso fardello della pendenza è stato ridotto, almeno per quanto riguarda le questioni incidentali, con la totale eliminazione dei giudizi di più distante origine, che risalgono agli ultimi anni '70. Con i depositi di quest'inizio del 1987, salva qualche residua questione, peraltro già fissata per la discussione, l'arco temporale degli incidenti ancora da risolvere comprende gli anni dal 1980 all'86. Circa la metà di essi risale, tuttavia, agli ultimi due anni.

La Corte deve dunque misurarsi con la pesante giacenza ed insieme con il nuovo contenzioso. I dati che ho prima fornito danno la misura di quello squilibrio fra domanda e somministrazione di giustizia che si indica, comunemente, con la parola « arretrato ». Le ragioni od occasioni di una tale mole di pendenze sono diverse: il notevole rallentamento subito dall'ordinaria attività della Corte durante lo svolgimento del processo Lockheed; il successivo accumularsi di giudizi pervenuti in quel periodo, il sempre più frequente ricorso ai rimedi della giustizia costituzionale, via via che l'istituto si è radicato nel sistema, ed in un costume che, pur predisposti ad accoglierlo, dovevano ancora sperimentarlo come organismo operante. Gli oneri della crescita hanno, del resto, pesato sul funzionamento degli organi della giustizia costituzionale anche fuori d'Italia. Per parte sua, la nostra Corte non può fronteggiare l'arretrato, altrimenti che con il massimo impegno nel lavoro, e nella sua razionale organizzazione. Essa non dispone di procedure di filtraggio o addirittura di selezione discrezionale delle questioni da decidere. Tale è, invece, il caso di qualche omologo organo straniero, il quale, con la politica dei ruoli d'udienza, modella addirittura la direzione, e lo stesso ruolo

sostanziale, del sindacato sulle leggi. Da noi queste vie sono precluse. Né sarebbe consentita l'utilizzazione di camere o sale della Corte. L'organo della giustizia costituzionale — a differenza, anche qui, di taluni ordinamenti esteri — funziona necessariamente in un sol corpo, nella sua collegialità. Resta, dunque, da aggiornare fin dove si può il metodo di lavoro, foggiato negli anni in cui il contenzioso non era salito all'attuale livello, e la Corte poteva in piena tranquillità dedicarsi ai primi ed essenziali fondamenti della giurisprudenza costituzionale. Oggi, l'esigenza prioritaria è quella di un aumento della produzione. Per ragioni altrettanto evidenti il rendimento che si esige dalla Corte non tollera appannamenti. L'incremento dell'attività deve essere graduale e razionale. Non si fissano cause, per l'esame e la discussione, in numero superiore a quello che, nelle singole udienze e camere di consiglio in cui dovranno essere trattate, la Corte sia in grado di decidere. Ma non solo per il numero: anche per l'impegno che ciascuna di esse comporta. Indispensabile, per una valutazione quanto più possibile precisa di tali elementi, è quindi un esame preliminare (se pur sempre sommario) di ciascuna ordinanza e ricorso, nonché delle deduzioni delle parti, quando si siano costituite, e dell'Avvocatura dello Stato, se intervenuta. Quest'esame va svolto, a sua volta, tenendo conto di tutta la pendenza nel settore. Ho già accennato alla riunione delle cause. Quello dell'economia dei giudizi è un sano principio pratico e non va disatteso. Altro supporto del vaglio preliminare di cui parlo è costituito dalla costante e aggiornata conoscenza delle norme che via via sopravvengono, e dei relativi lavori parlamentari. Delle diversissime questioni sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, non ve n'è, infatti, alcuna che, almeno in teoria, non possa essere risolta in sede legislativa. Spesso un intervento chiarificatore della Corte è opportuno anche quando il Parlamento si accinge a modificare norme gravate da censura di incostituzionalità. Altre volte, però, è preferibile che la questione sia risolta

dal legislatore, specialmente quando l'illegittimità denunciata consista in errori, la cui eliminazione in via legislativa non implica la risoluzione di conflitti fra contrapposti interessi, né incontra particolari ostacoli di ordine politico. Al razionale e pratico svolgimento dei lavori della Corte giova altresì, in considerazione dell'arretrato, che le questioni da decidere siano fissate con il massimo possibile anticipo, per agevolarne lo studio da parte dei giudici relatori, e per le ricerche, a cui, sotto la direzione dei relatori, provvedono i loro assistenti. Questo, in effetti, è il criterio adottato nel corso dell'anno. Molte delle cause discusse nelle udienze e camere di consiglio nel mese di dicembre, per esempio, erano state fissate fin da luglio. Nella fissazione dei ruoli l'esigenza di ridurre il numero delle questioni pendenti è stata tenuta in tutta la debita considerazione, senza trascurare, beninteso, il nuovo contenzioso. Non poche delle questioni da ultimo pervenute reclamano, infatti, esse pure pronta definizione; e comunque, il privilegiare la trattazione delle questioni di più vecchia data, lasciando giacenti le altre, comporta il rischio che venga intanto a crescere l'afflusso delle ordinanze e dei ricorsi, ed aumenti in conseguenza la pendenza nel suo complesso. «Giustizia lenta non è giustizia», diceva, con la sua saggezza d'uomo di legge e statista, Enrico De Nicola. Non lo sarebbe, è appena il caso di aggiungere, nemmeno una giustizia affrettata. Occorre una giusta e difficile misura per il produttivo andamento del nostro lavoro.

I dati statistici sopra esposti vengono in rilievo anche per la programmazione dei lavori più a lungo termine. La pendenza, dicevo, è in sostanza sparsa in sette anni ed ammonta complessivamente a circa 2.500 unità. Tanti sono, fra ordinanze e ricorsi, gli atti di promuovimento dei giudizi in attesa di decisione. Il numero delle questioni con essi introdotte è meno elevato. In ciascuno degli ultimi tre anni è stato eliminato un numero di giudizi non inferiore alle 1.250 unità, pressappoco alla metà dell'intera

pendenza. Tenendo conto della esperienza già fatta e del ritmo che può essere impresso alla attività della Corte senza pregiudicarne la qualità, è stato formulato un programma pluriennale di normalizzazione del lavoro, attualmente allo studio, grazie al quale la giacenza verrebbe gradualmente ridotta fino ai limiti, diciamo, fisiologici. A questo riguardo è prevista l'utilizzazione delle strutture esistenti — ufficio massimario e servizio studi — sotto la guida di uno o più giudici costituzionali, per segnalare al collegio i casi di manifesta infondatezza ed inammissibilità, riscontrati nell'esame delle nuove ordinanze; la progressiva accelerazione dei tempi decisionali; la definizione entro un biennio o triennio dei processi intervenuti anteriormente, accorpati per identità od affinità di materia ed affidati per l'istruzione ad un adeguato numero di giudici.

In questa sede cadono acconce due altre rilevazioni, che interessano i tempi della giustizia costituzionale: l'utilizzazione del rito camerale, che presenta maggiori elementi di snellezza, e la pubblicazione delle ordinanze di rinvio nella *Gazzetta Ufficiale*. Numerosi giudizi, anche nel 1986 — benché in misura inferiore a quella degli anni precedenti — sono stati risolti previo esame immediato in camera di consiglio, con ordinanza. Molte di queste pronunce dichiarano la questione manifestamente infondata (l'opportuno riferimento al precedente-base della decisione è stato introdotto nel dispositivo: cfr. le ordinanze nn. 180, 205, 206, 243, 256, 262, 263, 266, 289 e 310), perché già decisa con precedenti sentenze. Altre volte, invece, l'ordinanza della Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per il nuovo esame della rilevanza della questione alla luce di leggi sopravvenute, ovvero ha dichiarato la questione proposta manifestamente inammissibile, per palese irrilevanza della questione stessa nei giudizi di provenienza, o per difetto di motivazione sulla rilevanza (od anche sulla non manifesta infondatezza). Nell'un caso e nell'altro, la risoluzione del giudizio

avviene, però, con piena garanzia dei diritti di difesa degl'interessati. Il decreto di fissazione della camera di consiglio è sempre notificato così alle parti costituite, come, se intervenuta, all'Avvocatura dello Stato. Inoltre, nell'ordinanza di manifesta infondatezza, quando l'ordinanza non riguarda giudizi in cui la norma impugnata è stata, con la precedente sentenza, dichiarata illegittima, vi è sempre il riferimento alla mancata deduzione di nuovi argomenti — rispetto a quelli già esaminati nella precedente sentenza — o motivi, « che potrebbero giustificare una diversa decisione ». La manifesta infondatezza *prima facie* non è, comunque, mai dichiarata senza adeguata motivazione.

L'altro dato da rilevare è il seguente. Com'è noto, leggi ormai non più tanto recenti hanno innovato la normativa sulla pubblicazione delle decisioni della Corte costituzionale nella *Gazzetta Ufficiale*. Di queste veniva, secondo le disposizioni previgenti, pubblicata solo una sommaria notizia. Ora esse sono riportate nel testo integrale. In tal modo ne è notevolmente agevolata, anche per gli operatori del diritto, la tempestiva conoscenza. Ma il testo completo occupa spazio assai esteso nei fascicoli della *Gazzetta Ufficiale*. Il che poteva comportare l'inconveniente pratico di un ritardo nella pubblicazione delle ordinanze introduttive dei nuovi giudizi, per la massa dei documenti da rendere pubblici. Fortunatamente, tale situazione non si è verificata. Non si deve lamentare alcun sensibile ritardo nella pubblicazione delle ordinanze di rinvio; pubblicazione che, come è noto, costituisce il necessario presupposto per l'instaurarsi del giudizio davanti alla Corte. È stato così conseguito il vantaggio per tutta la collettività della più ampia e puntuale conoscenza delle nostre decisioni.

5. *Lo strumento dell'inammissibilità ed i poteri della Corte. Altre decisioni processuali*

La pronuncia di inammissibilità e più in generale l'utilizzazione di strumenti decisorii meramente processuali non presentano quest'anno elementi di novità. Ve ne sono varie figure, tutte note alla giurisprudenza della Corte; ma è proprio questa continuità e stabilità degli orientamenti giurisprudenziali che merita di esser rilevata, perché giova alla certezza dei confini che delimitano anche l'ambito del sindacato. È un punto che vorrei, anzi, fissare, ricordando i principi enunciati nella prima sentenza della Corte, n. 1 del '56. L'occasione è propizia: di quella pronuncia sono stati nel corso dell'anno celebrati i trent'anni. Nelle sue limpide proposizioni si delineano i capisaldi del sistema svolto dalla giurisprudenza successiva. La Corte, si è detto allora, ha il monopolio dei controlli di costituzionalità in relazione a tutte le norme di raffronto offerte dalla costituzione rigida — non importa se pro-grammatiche, di principio o immediatamente precettive — e su tutte le leggi, anteriori alla costituzione e successive. La continuità ed unità dell'ordinamento statale non si era interrotta con il passaggio dal previgente ordinamento a quello repubblicano.

L'impostazione data al sindacato ed ai suoi legittimi confini in questa prima e storica pronuncia regge all'usura del tempo. Per saggiarne l'attualità, do una scorsa ai casi in cui l'inammissibilità è pronunciata in ragione dei limiti che incontrano i poteri della Corte. La questione diviene inammissibile perché al giudice costituzionale è precluso di emanare la pronuncia richiesta; se la adottasse, esso invaderebbe la sfera di altri giudici e del legislatore.

Una prima ipotesi del genere si configura con riguardo al conflitto fra legge nazionale e diritto comunitario suscettibile di immediata applicazione (cfr. sentt. 170/84; 113/85). Il giudice del caso concreto dovrà in forza dell'art. 11 Cost. sempre applicare la regola comunitaria — senza instaurare il

giudizio di costituzionalità — anche quando essa sia contraddetta dalle previsioni del diritto interno. La soluzione così adottata non vulnera il monopolio del giudice costituzionale, che la sentenza n. 1 aveva configurato. Essa è giustificata da una apposita previsione costituzionale, che legittima le limitazioni della sovranità nazionale scaturenti dal Trattato di Roma. Del resto, il controllo su tutte le leggi, anche anteriori alla Costituzione, è in quella sentenza fondato sul presupposto che si tratti sempre di normativa appartenente all'ordinamento statale, nella sua unità, dicevo, e continuità temporale: laddove il regolamento comunitario occupa un'area dalla quale, ha spiegato la Corte, l'ordinamento statale si ritrae, con il sistema delle sue fonti e dei connessi rapporti di gerarchia, e perciò del possibile parametro ed oggetto del giudizio di costituzionalità. Resta ferma, tuttavia, la competenza della Corte ad occuparsi delle questioni poste, in riferimento all'art. 11 Cost., per asserita violazione non del diritto secondario derivato dal Trattato, e ridotto al grado di compiutezza precettiva grazie al quale esso può operare nella sua autonoma ed impenetrabile cerchia, ma della legge di esecuzione del Trattato, in quanto essa conferisce efficacia interna alle cosiddette norme primarie fondamentali, ai principi che del Mercato Comune caratterizzano l'intero od essenziale assetto (cfr. la sentenza di infondatezza n. 286, rel. Saja, la quale stabilisce che la c.d. « sovrimposta di confine » non è dazio doganale né dunque offende i fondamentali principi del Trattato di Roma).

Coerenti con la sentenza n. 1/56 sono, poi, gli sviluppi di quella giurisprudenza che guarda ai limiti del sindacato rispetto alla sfera riservata al legislatore. Quest'altro profilo dell'inaammissibilità si coglie con chiarezza riflettendo sull'altro criterio, che di quella nostra pronunzia capostipite è una pietra miliare. La norma costituzionale programmatica e di principio è vincolante allo stesso modo di quella immediatamente precettiva: per la Corte, è, anch'essa, un parametro di giudizio. È un'importante affermazione,

che estende la garanzia del controllo a tutto il piano della Costituzione. La Corte non ha mancato di trarne le conseguenze. Le sentenze additive o sostitutive non sono forse figlie di quelle norme costituzionali — programmi o principi — che il legislatore avrebbe dovuto svolgere come esige il testo fondamentale, mentre ha mancato di farlo?

Ora, le pronunce di quest'ultimo tipo sono precluse in certe aree già definite dalla nostra giurisprudenza: a) in materia penale, per via dell'inderogabile disposto dell'art. 25 Cost., che riserva al legislatore la configurazione dell'illecito (il principio resta fermo anche dopo le precisazioni fatte nella sentenza 148/83 sull'ammissibilità di questioni concernenti norme penali di favore, come risulta dall'ordinanza n. 261, rel. Gallo); b) quando il problema sottoposto alla Corte consente più soluzioni, egualmente compatibili con la norma di raffronto. La discrezionalità di cui fruisce il legislatore diviene in questo caso insindacabile. Si vedano, al riguardo, le sentenze nn. 33 (rel. Conso), 37 (rel. Andrioli), 39 (rel. Corasaniti), 109 (rel. Saja), 168 (rel. Pescatore) e 211 (rel. Andrioli). Ora, al risultato dell'inammissibilità la Corte è in alcuni casi approdata anche quando, pur essendo i motivi di censura, almeno sotto qualche riguardo, degni di considerazione, un'eventuale pronuncia di accoglimento avrebbe presentato elementi di complessità strutturale e sortito vastità di effetti, la cui disciplina non può non ritenersi riservata al legislatore. Si vedano, in questo senso, la sent. n. 270, in tema di destituzione immediata, senza previo procedimento disciplinare, degli impiegati civili dello Stato, in caso di condanna per certi reati, e la sent. n. 237, concernente gli artt. 307, quarto comma, e 384 c.p., censurati nella parte in cui non comprendono i conviventi *more uxorio* fra i soggetti non imputabili per favoreggiamento (relatore Borzellino). Infatti, il giudice costituzionale non è insensibile alle conseguenze, talvolta assai gravi, delle pronunce che gli sono richieste, né al rischio di un tardivo o mancato

intervento del legislatore, là dove nuove disposizioni dovrebbero sollecitamente seguire alla declaratoria d'incostituzionalità.

Alcuni commentatori parlano, a torto o a ragione, di un vero e proprio *horror vacui* della Corte, che avrebbe consigliato in certi casi la fuga dal merito e l'inammissibilità della questione, ed in altri, invece, la pronuncia additiva o sostitutiva, con la quale si ricava dal testo censurato una norma suscettibile di immediata applicazione. Qui si tocca un punto nevralgico del controllo di costituzionalità: il regime degli effetti temporali delle nostre pronunce. La declaratoria d'incostituzionalità opera dal momento predeterminato dall'art. 136 Cost., che la Corte non può in alcun caso variare. Vorrei ricordare — l'erba del vicino è sempre più verde — che alcune delle Corti straniere godono al riguardo di maggiori risorse. Così, per esempio, la Corte costituzionale austriaca è abilitata a postergare di un anno gli effetti della pronuncia d'incostituzionalità (art. 140, terzo e quarto comma, Cost. federale). Quella della Germania occidentale può addirittura limitarsi a pronunciare l'incompatibilità della legge con la Costituzione, e porre un termine, entro il quale il Parlamento è chiamato a produrre la disciplina occorrente in luogo di quella così censurata (cfr. artt. 31, secondo comma, 79, primo comma *Bundesverfassungsgesetz*); la nullità della legge già dichiarata incompatibile con i precetti costituzionali può essere pronunciata, con una successiva decisione, se il termine anzidetto è inutilmente trascorso. Questa facoltà di intervenire sugli effetti temporali delle pronunce è fuor di dubbio opportuna, e andrebbe prevista anche da noi: gioverebbe a facilitare il compito della Corte, dove oggi fan groppo le difficoltà di pronunciare l'incostituzionalità delle leggi, e così ad assicurare il pieno funzionamento del sindacato senza gravare la sfera degli organi legislativi di altre restrizioni, diverse da quelle già scaturenti dal controllo di costituzionalità qual è attualmente previsto. Ma ogni possibilità di una tale riforma è rimessa alla

buona volontà del legislatore. Nel vigente ordinamento, l'unica via di graduare nel tempo i possibili interventi della Corte è venuta, semmai, a delinearsi nei rari casi, in cui la Corte decide di entrare nel merito della questione, e ne pronuncia la infondatezza, ma vorrei dire a denti stretti, esclusivamente in ragione di un qualche titolo giustificativo della legge denunciata, che non può valere oltre le circostanze alle quali si ritiene di doverlo rigorosamente circoscrivere. In queste pronunce il legislatore è perentoriamente invitato a sanare con nuove disposizioni l'incostituzionalità latente, sebbene non ancora dichiarata, della legge passata al vaglio del sindacato. Se esso manca di ottemperare a questa perentoria indicazione, e la questione è nuovamente proposta, l'esito inevitabile diviene quello della fondatezza. Quest'atteggiamento della giurisprudenza trova qualche riscontro nel 1986. Richiamo qui —per l'evidente connessione con i problemi di tecnica decisionale, imposti dai limiti del sindacato — due pronunce di merito. Nella sent. n. 212 (rel. Saja) è detto: il legislatore deve rivedere la normativa che esclude la pubblicità delle udienze avanti alle commissioni tributarie, verosimilmente connessa con la natura amministrativa da più parti attribuita alle dette commissioni, prima che ne fosse in dottrina e giurisprudenza pacifica la natura giurisdizionale. Questa è la formula dell'invito perentorio. In altro caso un precedente, ma inascoltato, invito perentorio è stato seguito dalla pronuncia d'incostituzionalità. La sentenza n. 108 (rel. Saja) colpisce, dopo l'avviso espresso a suo tempo nella sent. 89/84, le ulteriori proroghe introdotte dalle norme del 1984 e 1985 nella disciplina vincolistica riguardante la locazione degli immobili ad uso non abitativo.

Altre cause di inammissibilità appaiono quando la Corte è chiamata in via preliminare a controllare, vuoi la regolarità formale delle ordinanze, vuoi la presenza, idoneità ed attualità dell'oggetto del suo sindacato.

La casistica è varia. Non la richiamo puntualmente. Mi sia consentita

un'osservazione conclusiva. Gli studiosi hanno rilevato l'aumento, a partire dall'anno '80, delle decisioni processuali. Taluni osservano come ormai sia solo la formula prescelta, e cioè il motivo posto a base dell'inammissibilità, a precludere che la questione sia riproposta nel corso del medesimo giudizio: laddove proprio l'effetto preclusivo dovrebbe costituire il discrimine fra inammissibilità ed altra decisione processuale, qual è la restituzione degli atti al giudice *a quo*, che non definisce, come diceva il Presidente Elia nella conferenza stampa del 1984, né il giudizio, né la questione. In effetti, l'obiettivo della pronuncia di inammissibilità non è quello di scoraggiare il giudice *a quo* dal sollevare nuovamente la questione, che la Corte non risolve nel merito ma, semplicemente, di controllare se la questione è stata correttamente formulata. Il che non toglie, dunque, che la questione possa essere riproposta, anche nel corso dello stesso giudizio di origine, quando il titolo dell'inammissibilità dichiarata dalla Corte lo consente. D'altra parte, la restituzione degli atti è disposta soprattutto in presenza di *ius interveniens*, perché il giudice *a quo* riesamini, in base alla nuova disciplina, la rilevanza della questione sollevata, a meno che la stessa Corte possa *prima facie* negare l'applicabilità o incidenza della normativa sopravvenuta nel giudizio di merito (cfr. in tal senso la sentenza n. 297, rel. Conso, la quale, al numero 3 della parte motiva, esclude, alla stregua della Costituzione e dei codici, ogni possibile retroattività della norma che estende l'ambito dei soggetti punibili per determinati comportamenti). In altre ipotesi, tuttavia, la Corte ha restituito gli atti al giudice *a quo* perché rivalutasse la rilevanza della questione in relazione ad un'eccezione preliminare (di decadenza, nella specie, per decorso dei termini) che egli aveva ommesso di esaminare (ord. n. 277, rel. Borzellino). In altro caso, dove la questione verteva su norme di proroga di anteriore disciplina, relativa alla sospensione di termini e al blocco degli organici delle unità sanitarie locali, la Corte ha ritenuto (ord. n. 130, rel. Andrioli) che non

essendo stata la controversa normativa ulteriormente prorogata, il giudice rimettente fosse, con la restituzione degli atti, chiamato a riesaminare — sotto il profilo, questa volta, della non manifesta infondatezza — la *ratio* delle ordinanze già pronunziate, nelle quali si censurava la progressiva incidenza del regime prorogato sulla «iniziale ragionevolezza di una generale ed indiscriminata sospensione dei termini».

I criteri secondo i quali l'ammissibilità viene accertata risultano precisati dalla giurisprudenza in conformità delle norme che del sindacato definiscono limiti, forme e condizioni. Nel nostro sistema, la decisione della questione è accentrata in una sola ed apposita Corte, la relativa proposizione è decentrata in capo ad ogni organo giurisdicente, secondo la lettura che dell'art. 23 legge 87/53 ha accolto la Corte. È un sindacato accentrato, come lo descrive la sentenza n. 1, ma aperto, e oserei dire vocato, a differenza di altri ordinamenti della giustizia costituzionale, alla massima possibile diffusione del giudizio incidentale, della via del controllo concreto, invece che astratto, delle norme, come si direbbe in Germania. Un sistema così configurato giova senza dubbio a stimolare la viva intelligenza dei problemi costituzionali in tutta la rete delle giurisdizioni e impone al giudice, chiamato a promuovere la questione, di evitare che il contenzioso in questa sede scada su un piano di banale o malaccorta divergenza dallo schema della controversia costituzionale. La Corte non può, tuttavia, sottrarsi alla sua istituzionale funzione di controllare che la questione sia fatta sorgere soltanto quando sussistano tutti i requisiti necessari alla sua proposizione.

*6. Decisioni di merito. La domanda di giustizia davanti alla Corte.
Veduta d'insieme*

Prima di richiamare puntualmente alcune delle decisioni di merito ed

inquadrarle, secondo materia, nel rispettivo settore della giurisprudenza, getto un'occhiata di insieme alle tendenze, se così posso definirle, della domanda di giustizia che sale dal paese alla Corte. Quali grandi aree di controversia emergono dalla prospettiva di tutto un anno? Un primo ed evidente punto di vista è quello del parametro invocato in giudizio. In quest'ottica risulta confermata l'esperienza degli ultimi anni: i precetti di cui si denuncia più largamente la violazione sono l'art. 3 ed il 24, non di rado in combinazione fra di loro od unitamente ad altre norme di raffronto. Gli altri disposti della Costituzione che si assumevano lesi coprono, s'intende, larga varietà di materia. Le questioni sorgono da qualsiasi angolo della produzione normativa. Correrei il rischio di affrettate generalizzazioni, se volessi distinguere acque stagnanti e acque in tempesta. Quel che si può dire è che, anche quest'anno, la domanda dello stato di diritto s'intreccia sotto vari profili con quella dello stato sociale ed assistenziale.

La Costituzione è prima di tutto un ordinamento di garanzie. Vi è dunque una larga vena del contenzioso, che continua a scaturire dalle censure mosse alla disciplina del processo; l'art. 24 acquista così il crescente rilievo di una « supernorma », che del resto la giurisprudenza della Corte ha già collocato su un piano di preminenza rispetto ad altri precetti costituzionali, quando ne ha definito il rango di valore fondamentale e intangibile dagli accordi fra Stato e Chiesa nonché — occorre ritenere — dal diritto promanante dalle organizzazioni sovranazionali cui l'Italia appartiene, sebbene l'uno e l'altro fenomeno godano, grazie agli artt. 7 e 11 del testo fondamentale, di speciale copertura costituzionale. Ma l'esigenza di tutela — e qui vi è forse un'emergente domanda di giustizia — va oltre la cerchia del processo in senso stretto, che cade sotto la previsione dell'art. 24 Cost.: si reclamano le garanzie procedurali di fronte ai collegi professionali, e alle sanzioni disciplinari, e per introdurre la questione si invocano altri parametri,

quali il principio di uguaglianza o le norme sull'imparzialità del giudice. Comincia a profilarsi anche da noi la rivendicazione di garanzie procedurali più estese, che sembrano dirigersi nel senso in cui opererebbe un progredito e penetrante concetto del *due process*, come criterio di tutela dell'individuo in ogni cerchia o fenomeno ordinamentale in cui l'esigenza di fissare la regola o la forma del giudizio trova un punto di appoggio nel testo fondamentale: ed è una vecchia osservazione dei costituzionalisti che il rispetto della procedura costituisca sempre un pregnante valore sostanziale dello stato garantista.

L'art. 24, ed il sistema ad esso correlato delle norme sulla giurisdizione, non è il solo di queste supernorme, parametri-base dei criteri del controllo di costituzionalità. A parte il frequentissimo ricorso al principio di eguaglianza, compaiono sulla scena del processo costituzionale altri valori fondamentali. L'art. 32 (il diritto alla salute) viene in rilievo parallelamente in due direzioni, come norma che completa, operando pienamente e direttamente nei rapporti di diritto privato, i disposti del codice civile in materia di risarcimento del danno, e come valore primario da attuare in sede di programmazione delle grandi riforme sanitarie e della connessa distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. L'art. 2 è preso in considerazione dalla Corte come schema generale dei diritti inviolabili e doveri di solidarietà di fronte alla persona umana, che è circondata dalle garanzie di questa statuizione costituzionale, e alle formazioni sociali nelle quali essa si colloca: si tratti della famiglia degli affetti, di adottanti non più uniti in matrimonio o di una minore straniera, che versa in abbandono nel nostro territorio, ma non può essere adottata per il giuoco temporale della legge, o ancora del rapporto di convivenza *more uxorio*, e del suo possibile rilievo ai fini delle scriminanti penalistiche. Accanto a quest'area della giurisprudenza, altre ve ne sono di tradizionale interesse per il diritto costituzionale, quali gli illeciti penali e le prestazioni tributarie. Soprattutto, anche quest'anno, vi è una robusta vena di questioni in

tema di rapporti economici. Qui, spostando lo sguardo dal parametro all'oggetto del giudizio, si può osservare quali caratteristiche riveste la legislazione denunciata, spesso come lesiva dell'art. 3, oltre che di altre specifiche statuizioni costituzionali. Anche questo è un dato importante e non a caso è stato rilevato dai miei predecessori. I testi normativi sono non di rado oscuri, si sovrappongono nel tempo, riflettono la pressione esercitata sul legislatore da confliggenti interessi corporativi, ed esigono dal giudice il componimento di tensioni sociali o la soddisfazione di istanze economiche che non sempre è compatibile con le attribuzioni della Corte. Al giudice costituzionale si chiede di distribuire oneri e specialmente di generalizzare pretesi vantaggi e benefici settoriali. Questo non significa ancora, beninteso, che le controversie del tipo cui or ora accennavo scadano spesso a degradanti livelli, come suol dirsi, di micro-conflittualità. Il richiamo di parametri quali gli artt. 36 e 38 Cost. ha, per molti versi, anzi condotto la Corte a sindacare grandi scelte del legislatore e a garantire l'attuazione dei diritti sociali, senza irragionevoli disparità di disciplina: questi giudizi rischiarano larghi squarci della società e del costume in evoluzione, del progresso tecnologico e dei suoi riflessi sulle condizioni e sul mondo del lavoro che è al centro di un'intensa tutela costituzionale. Così, per esempio, è accaduto con riguardo all'eguaglianza fra uomo e donna nell'esercizio dell'attività lavorativa e nella fruizione del trattamento pensionistico; così, ancora, nella parificazione del settore dell'agricoltura e di quello dell'industria, per quanto concerne l'assicurazione obbligatoria del lavoratore comunque addetto all'uso delle macchine contro il rischio d'infortunio.

L'ordinamento dello Stato viene in rilievo, in questa veduta d'insieme, soprattutto per via del contenzioso Stato-Regioni e di una ridotta ma non insignificante insorgenza dei conflitti fra poteri.

Il campo dell'autonomia, diceva un eloquente Presidente della

Repubblica spagnola, va presidiato da chiari cippi di confine perché la Regione sia quella che deve essere: né claudicante o sottomessa né prevaricatrice. Il nostro sistema del decentramento, che a quello della Spagna prefranchista si è per tanti versi ispirato, ubbidisce alla stessa logica. Il regolamento dei confini fra Stato e Regioni esige dalla Corte il disimpegno di un difficile ruolo.

Molti nodi sono ancora da sciogliere: e la difficoltà, e se si vuole la stessa creatività del compito della Corte, sollecitato dalle frequenti impugnative, ora dello Stato ora delle Regioni, discende, in particolare, da due dati del nostro ordinamento: l'esigenza di differenziare autonomia speciale e autonomia comune, quando si lamenta che il legislatore l'abbia offesa o negletta nel configurare le stesse attribuzioni per tutta indistintamente la cerchia degli enti autonomi; il fatto che la distribuzione fra Stato e Regioni a statuto ordinario sia in larga misura affidata alla legge ordinaria, e precisamente alla normativa dettata circa un decennio fa per trasferire alle Regioni le funzioni occorrenti ai settori organici di loro spettanza. Questa disciplina funge infatti da parametro nel giudizio di legittimità; essa è la fonte di molte delle attribuzioni regionali per un verso, e per l'altro delle residue competenze dello Stato e di certe funzioni (indirizzo e coordinamento, controllo surrogatorio in caso di inerzia della Regione) espressamente configurate come strumenti di intervento del potere centrale nella sfera delle funzioni decentrate. Successive leggi — disposizioni ora di principio, ora di spesa — sono più tardi intervenute in varie materie, attribuite alla competenza concorrente della Regione. Si tratta, in quest'ultimo caso, di legislazione settoriale, la quale contiene, a sua volta, altre regole distributive della competenza fra Stato e Regioni: ed il problema spesso dedotto avanti alla Corte è se la legge ordinaria dello Stato abbia «riappropriato» agli organi centrali attribuzioni in precedenza trasferite — sempre con legge ordinaria —

alla Regione. Il costituente non ha previsto alcuna categoria di leggi organiche, differenziate dalle leggi ordinarie sul piano procedurale, alla quale fosse riservata l'attuazione del decentramento e di altri istituti costituzionali. La legge ordinaria governa la materia. Il sistema ha opportuna duttilità. La certezza delle competenze è tuttavia lasciata, in definitiva, alle fatiche della nostra giurisprudenza. Le controversie di quest'anno hanno interessato anche l'autonomia impositiva e di spesa della Regione e, correlativamente, l'altra questione, del se e come la legge statale possa regolare l'utilizzazione dei fondi da essa stanziati, quando non si tratta, né di contributi speciali, né del gettito erariale riservato come tributo proprio alla Regione.

Lo sforzo della Corte è comunque quello di sistemare l'assetto delle competenze sulla base di sicuri e razionali principi, che servono a stabilire il giusto punto di componimento fra le esigenze unitarie e i poteri di autonomia. Così, per esempio, la configurazione del limite degli interessi nazionali e la individuazione dei requisiti necessari perché esso possa correttamente operare nei confronti delle Regioni, anche di quelle a regime differenziato, procede per gradi come esige il caso da decidere.

I cippi di confine, che la legge ordinaria non può rimuovere, son posti via via. L'importante è che ne risulti un corpo coerente di principi, uno statuto dell'autonomia regionale, conforme ai precetti della Costituzione, e non una collezione di fluttuanti frammenti di competenza, che vagano tra la sfera dello Stato e delle Regioni.

Quanto ai conflitti fra i poteri dello Stato, essi son sorti su un solo terreno, quello dei rapporti fra esecutivo e giudiziario. Richiamerò più avanti in quali termini essi erano prospettati. Anche qui vi è una consolidata indicazione del tipo di domanda che sale alla Corte, sotto questo capo delle sue attribuzioni. Anche negli anni scorsi, infatti, altre figure di conflitto si sono presentate solo in qualche isolato episodio. Vezio Crisafulli diceva che

la pretesa di sottoporre alla risoluzione giudiziale le controversie fra i vertici dello Stato è la più illuministica delle previsioni sul sistema della giustizia costituzionale. Conflitti di una tale natura sono composti in sede politica. L'esperienza sembra avergli dato ragione.

Questo è uno schizzo di qualche saliente direzione del contenzioso, di qualche aspetto, delle istanze che vengono all'esame della Corte. Delle soluzioni accolte passo a far cenno.

6.1. — Del diritto di difesa la Corte si è occupata con un notevole numero di pronunce. Comincio con il ricordarne alcune che, relatore Andrioli, riguardano disposizioni del codice di procedura civile e della legge fallimentare. La sentenza n. 17 dichiara l'incostituzionalità dell'art. 395, prima parte, e n. 4 c.p.c., nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della Corte di Cassazione, rese su ricorsi basati sul n. 4 dell'art. 360 c.p.c. ed affette dall'errore di cui al n. 4 dell'art. 395 dello stesso codice. È un'importante precisazione dell'ambito in cui opera il fondamentale disposto dell'art. 24 Cost. La peculiarità del magistero della Cassazione non vuota di rilevanza il comandamento di giustizia che di per sé permea la norma censurata: l'indagine cognitoria cui dà luogo il n. 4 dell'art. 360 non è infatti diversa da quella che compie ogni giudice di merito quando accerta la ritualità degli atti del processo sottoposto al suo esame.

Altra sentenza (n. 41) sancisce l'incostituzionalità dell'art. 328 c.p.c., per non aver previsto fra i motivi di interruzione del termine di cui all'art. 325 c.p.c. la morte, la radiazione e la sospensione dall'albo del procuratore costituito sopravvenute nel corso del termine stesso.

La sentenza n. 220 concerne gli artt. 75 e 300 c.p.c. e ne dichiara l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui non prevedono, ove emerga una situazione di scomparsa del convenuto, l'interruzione del processo ad opera del giudice, e la segnalazione del caso al pubblico ministero, perché questi

promuova la nomina di un curatore, nei cui confronti l'attore debba riassumere il giudizio. La sentenza richiama la nozione di «processo giusto», che serve ad intendere il pieno significato della norma di raffronto: «ideale» o modello, questo del «fair trial», che i commi primo e secondo dell'art. 24 confluiscono a garantire.

Altra serie di declaratorie d'incostituzionalità è stata pronunciata per adeguare alla prescrizione dell'art. 24 varie previsioni della legge fallimentare (sentt. nn. 55, 102, 156), alle quali si aggiunge la sent. n. 120, rel., ancora, Andrioli, resa con riguardo alla norma che non prevedeva la comunicazione, nei confronti del creditore opponente, almeno quindici giorni prima dell'udienza di comparizione, del decreto ivi indicato. Dalla comunicazione decorre il termine per la notificazione del decreto stesso al curatore. Stabilito che anche quest'ultimo deve essere notiziato della data di udienza, non è parso dubbio alla Corte che egli lo debba essere in tempo utile per esercitare il diritto di difesa: si è quindi reputato necessario fissare il termine all'uopo occorrente in quindici giorni, decorrenti a ritroso dalla data dell'udienza. La soluzione così accolta si ricava, è precisato nella parte motiva, dal comma primo dell'art. 98 del R.d. n. 267/42. La pronuncia che ho ricordato per ultima mostra come lo strumento delle sentenze sostitutive sia utilizzato in tutta la sua possibile sfera di impiego per la concreta attuazione delle garanzie imposte dal dettato costituzionale, in quanto indispensabile per il diritto di difesa.

Grande rilievo hanno altresì le pronunce di fondatezza con le quali la Corte continua ad intervenire nella disciplina, da lungo tempo all'esame del legislatore, del processo penale: ed oltre a queste, altre decisioni, anche di infondatezza, nelle quali è stato sotto vario riguardo esaminato il fenomeno delle garanzie processuali o definito l'ambito in cui esse possono essere correttamente invocate. Per richiamare più da vicino — nell'ordine in cui ne

facevo or ora cenno — questi aspetti della giurisprudenza ricordo le sentenze nn. 110 e 200, relatore Conso, che dichiarano l'illegittimità costituzionale dell'art. 263, secondo comma, e dell'art. 387, terzo comma, del codice di rito penale, come sostituite, l'una e l'altra disposizione, da successivi interventi del legislatore. Nelle due decisioni viene in rilievo il diritto di difesa in sede di appello nell'un caso contro l'ordinanza che rigetta l'istanza di revoca del mandato di cattura, nell'altro contro una certa formula di proscioglimento — «persona non punibile perché il fatto non costituisce reato» — la cui adozione non riesce ad eliminare un qualsiasi pregiudizio del prosciolto, apprezzabile sul piano della tutela costituzionale. Il diritto alla tutela giurisdizionale incontra, d'altra parte, i suoi limiti: esso non è garantito fino al punto che debba ritenersi l'incostituzionalità di oneri collegati con le pretese dedotte in giudizio, se si tratta di rimedi finalizzati ad evitare che la funzione giurisdizionale sia sviata da domande chiaramente infondate o pretestuose (sent. n. 170, rel. Saja). Incostituzionale, invece, perché posta in violazione dell'art. 103, terzo comma, Cost., è la disciplina dell'obiezione di coscienza nella parte in cui stabilisce che gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio sostitutivo civile (e non inquadrati, ha detto la Corte, nelle forze armate), siano sottoposti alla giurisdizione dei Tribunali militari (sent. n. 113, rel. Conso). Nel contesto della problematica ora considerata si inserisce la sentenza n. 284 (rel. Saja) (oltre all'altra, già ricordata, di inammissibilità — sent. n. 270, rel. Borzellino — in tema di destituzione dei dipendenti pubblici senza la garanzia del procedimento disciplinare). La questione, sollevata dalla Corte davanti a se stessa nel corso di altro giudizio, investe le attribuzioni giurisdizionali riconosciute dal vigente ordinamento professionale al consiglio dei geometri, per via della composizione e modalità di funzionamento di quel collegio, in relazione al principio di indipendenza del giudice, stabilito dall'art. 108 Cost. La normativa censurata esce indenne

dalla pronuncia dopo il vaglio, approfondito anche alla stregua della pregressa giurisprudenza, delle ragioni sottostanti l'ordinanza di rinvio: rinnovabilità del mandato, appartenenza allo stesso ordine dei giudici e dei professionisti, difetto di garanzie procedurali nello svolgimento del giudizio, cumulo di funzioni amministrative e giurisdizionali in capo allo stesso corpo giudicante, composizione variabile del collegio. Sciolti i dubbi, nella specie, con la pronuncia di non fondatezza, resta ferma l'esigenza di una più rigorosa e tranquillizzante disciplina generale delle giurisdizioni professionali.

Altro aspetto dell'ordinamento della giurisdizione è considerato nella sentenza n. 4 (rel. Ferrari), la quale esclude che le sezioni di sorveglianza, istituite ai sensi della legge n. 354/75, abbiano natura di giudici speciali, pervenendo alla conclusione che si tratti di organi inquadrati nella giurisdizione ordinaria e superando in questo senso i dubbi prospettati dai giudici rimettenti sulla compatibilità di dette sezioni con il disposto dell'art. 102, secondo comma, Cost..

6.2. — Nel settore dei rapporti etico-sociali, talune decisioni definiscono vari problemi sorti con riguardo alla disciplina dell'adozione. Si tratta di tre pronunzie di illegittimità costituzionale. La sent. n. 13 (rel. Bucciarelli Ducci) muove dalla «logica giuridica del sistema, quale risulta in tema di successione, dalle previsioni dell'art. 468 c.c.: l'adottato ed i suoi discendenti sono tutelati alla stessa stregua del figlio legittimo». Del tutto arbitraria, quindi, si rivela la discriminazione introdotta dal legislatore tributario fra i discendenti del mancato erede-figlio legittimo e quelli del mancato erede-figlio adottivo, con il sottoporre il patrimonio ereditato da quest'ultimo ad una tassazione più sfavorevole, qual è quella prevista per gli estranei.

La sent. n. 198 (rel. Spagnoli) riguarda la norma (art. 79, primo

comma, 1. n. 184/83) che non consente l'estensione degli effetti dell'adozione, disciplinati dalla medesima legge, nei confronti degli adottati ai sensi dell'art. 29 c.c., precedentemente in vigore (adozione ordinaria), quando i coniugi adottanti non sono più uniti in matrimonio al momento della domanda. La pronuncia di incostituzionalità è argomentata in base al criterio dell'«adeguatezza in concreto» dell'adozione, da cui discende la concomitante esigenza di conferire al giudice i poteri occorrenti al soddisfacimento degli interessi del minore e di tutelare i legami affettivi sorti con il tempo fra quest'ultimo e gli affidatari. La sentenza n. 199 (rel. Casavola) dichiara, dal canto suo, l'incostituzionalità di altra previsione della legge n. 184/83, sull'adozione, l'art. 76, nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia.

La sentenza è stata resa sul presupposto che l'adozione del minore straniero, il quale versi in stato di abbandono nel nostro territorio nazionale, espressamente contemplata dall'art. 37 della legge n. 184/83 non era, invece, consentita in base alla previgente disciplina (legge n. 431/67). La disposizione dichiarata illegittima aveva, dunque, introdotto un'illegittima disparità di trattamento, in ordine all'applicazione temporale delle nuove norme, secondo che l'adottando fosse straniero, oppur no. Il *favor minoris* è assistito nella specie dal principio di eguaglianza anche in vista degli altri principi costituzionali che deponevano per la soluzione accolta dalla Corte. La pronuncia va segnalata anche sul piano della tecnica ermeneutica della Corte, che adegua la lettura delle previgenti norme sull'adozione e delle nuove allo schema dell'art. 2 della Costituzione: clausola aperta con la quale si connette in questo caso la specifica garanzia di altra statuizione costituzionale (art. 30, secondo comma).

L'art. 2 Cost., sempre nell'area dei rapporti etico-sociali, torna ad essere

considerato, non come norma di raffronto indicata per il giudizio ma come possibile titolo di sostegno o giustificazione costituzionale della disciplina oggetto di censura, in altra pronuncia (sent. n. 237, rel. Borzellino), che ha riguardo agli articoli 307, quarto comma, e 384 del codice penale, nella parte in cui non si prevede che la scriminante contemplata all'art. 384 c.p. (in ordine al prossimo congiunto) possa estendersi al convivente *more uxorio*. Infondata in relazione all'art. 29, che non copre la convivenza di fatto, la questione è stata dichiarata inammissibile (per l'indole legislativa del *petitum*, come sopra osservavo) con riferimento al principio di eguaglianza. La Corte ha tuttavia ritenuto, proprio in ragione della rilevanza attribuita dall'art. 2 Cost. alle formazioni sociali e alle conseguenti manifestazioni solidaristiche, che il rapporto di fatto possa risultare, nel tessuto dell'odierna realtà sociale, meritevole di tutela e di compiuta ed obiettiva valutazione. La via dell'interpretazione adeguatrice è seguita da un'altra importante sentenza (n. 184, rel. Dell'Andro), questa volta con riguardo all'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute. La questione posta alla Corte concerneva l'art. 2059 c.c., nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno non patrimoniale, derivante dalla lesione di un diritto costituzionalmente tutelato, soltanto in conseguenza di reato. È una pronuncia « interpretativa » di rigetto: altra disposizione del codice civile in tema di risarcimento, l'art. 2043, di cui, ha detto la Corte, l'art. 32 completa il precetto primario, consente infatti l'illimitata risarcibilità del danno biologico. Questa conclusione è del resto accolta, pur muovendo da diverse interpretazioni dell'art. 2043 c.c., da giurisprudenza e dottrina nell'assoluta maggioranza e fuga i dubbi gravanti sull'art. 2059, che non concerne né preclude la corretta soluzione del problema sollevato nel giudizio di costituzionalità.

6.3. — Della copiosissima produzione in tema di rapporti economici

ricordo solo qualche caso, secondo il settore del contenzioso.

Nel campo del diritto del lavoro e del regime delle assicurazioni, la Corte ha avuto occasione di pronunciare l'incostituzionalità di varia normativa: la disposizione che consente il licenziamento del lavoratore giunto ai sessantacinque anni senza aver maturato diritto a pensione o conseguito le condizioni necessarie per la pensione di vecchiaia (sent. n. 176, rel. Greco): qui difetta la garanzia dovuta al rispetto della persona umana, che è indice del valore rivestito dal lavoro nella moderna società; le norme che prevedono il conseguimento della pensione di vecchiaia e quindi il licenziamento della donna lavoratrice, per lo stesso motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno di età, anziché al compimento del sessantesimo anno, come per l'uomo (sent. n. 137, rel. Greco): la riforma del diritto di famiglia in conformità dei precetti costituzionali, l'evoluzione della tecnologia e delle condizioni del lavoro, le provvidenze adottate per alleviare le cure familiari delle donne, privano di giustificazione il trattamento discriminatorio denunciato alla Corte. Correlativamente è stato fatto cadere il divieto sancito nella legislazione interna ed anche in norme esecutive di convenzioni internazionali di impiegare le donne nel lavoro notturno, senza distinzione di età, in tutte le aziende industriali private e nelle relative dipendenze (sent. n. 210, rel. Andrioli).

Il regime delle assicurazioni obbligatorie è investito dalla declaratoria di incostituzionalità delle norme che non estendono le prestazioni assicurative previste per i lavoratori dell'industria anche ai lavoratori agricoli comunque addetti all'utilizzazione delle macchine (sent. n. 231, rel. Andrioli). Ancora un'altra decisione rimuove le restrizioni di ordine temporale, poste nella legge n. 903/77 sulla parità fra uomo e donna in materia di lavoro: le prestazioni ai superstiti, previste dalle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria, spettano al marito quale che sia la data di

decesso della moglie lavoratrice (sent. n. 117, rel. Borzellino). Nel campo pensionistico, una riparatrice sentenza di accoglimento (sent. n. 5, rel. Reale) considera come vedova di guerra la donna che non abbia potuto contrarre matrimonio per la morte del militare o del civile, avvenuta a causa della guerra, quando siano richieste le prescritte pubblicazioni; in quello delle locazioni, la già richiamata sentenza n. 108 (rel. Saja) colpisce la normativa che proroga ulteriormente il regime vincolistico per gli immobili destinati ad uso non abitativo e che si risolve in un ripristino della legislazione eccezionale e temporanea, con il duplice risultato di offendere la sfera garantita al proprietario dall'art. 42 Cost. ed il principio di eguaglianza, perché la proroga era generalizzata ed indifferenziata, senza previa valutazione comparativa delle condizioni del conduttore e del locatore.

6.4. — Guardando ai parametri delle decisioni dell'anno, si nota, dicevo sopra, qualche area emergente del contenzioso. Ne accenno una, che per più versi si collega con la problematica dei mezzi di informazione. La sentenza n. 260 (rel. Dell'Andro), definisce una questione proposta in riferimento agli artt. 21 e 35 Cost., per denunciare una norma di stampo fascista, risalente alla legge n. 1278/30 in materia di emigrazione. Si tratta del divieto, penalmente sanzionato, della propaganda diretta ad eccitare l'emigrazione. La norma incriminatrice impugnata si ispira esclusivamente all'intento di controllare l'emigrazione di massa, ed è stata giudicata incompatibile con il sistema ideologico-politico in cui si inserisce l'art. 35 della Costituzione. La libertà di emigrare è consacrata come diritto individuale. Il relativo esercizio non è vulnerato, ma reso libero ed effettivo, quando il cittadino è posto in grado di conoscere dati, notizie ed elementi che possono al riguardo, quanto più possibile, orientare le sue scelte. Così la

libertà di informazione si connette con quella proclamata nell'art. 35 Cost.; l'una e l'altra esigono l'invocata tutela. La pronunzia non tocca il caso della falsa o interessata propaganda, oggetto di distinta previsione punitiva, non coinvolta dalla controversia.

Altri problemi del settore sono stati risolti con pronunce d'infondatezza.

La sentenza n. 35 (rel. Corasaniti) ha ritenuto legittima la prefissione del termine di sessanta giorni per la presentazione della domanda di autorizzazione di impianti di ripetitori già installati al momento dell'entrata in vigore della legge n. 103/75, nella quale sono poste nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva. La norma, censurata per aver ingiustificatamente discriminato gli esercenti degli impianti, in relazione all'osservanza del termine ivi previsto, è stata ritenuta coerente con il regime del provvedimento autorizzatorio e l'esigenza di pari condizioni nell'esercizio degli impianti nuovi e, rispettivamente, di quelli già predisposti. Con la stessa pronuncia sono state disattese altre censure relative al regime degli impianti ripetitori di programmi televisivi esteri.

La sentenza n. 215 (rel. Saja), in materia di diritto d'autore, chiarisce che la RAI è tenuta ad ottenere il preventivo consenso degli autori per la diffusione di opere su nastri e dischi, escludendo la prospettata violazione dell'art. 3.

6.5. — Largo spazio, anche quest'anno, occupano problemi di tradizionale importanza per la giurisprudenza costituzionale. Basta darne qualche esemplificazione. Guardiamo all'area del diritto penale. Non è fondata — in relazione all'art. 3 Cost. — la censura mossa alla norma che attribuisce al pretore la competenza per il reato di furto aggravato (consumato e tentato), mentre restano alla competenza del Tribunale anche reati puniti con pena di gran lunga inferiore (sent. n. 268, rel. Gallo): la gravità di questo

delitto è soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nell'esperienza giuridica, ispirata ai nuovi principi costituzionali; la norma che sanziona penalmente il divieto di serrata (art. 505 c.p.), quando l'imprenditore abbia alle proprie dipendenze uno o due lavoratori, per modo che il comportamento del datore di lavoro determina altresì la sospensione del lavoro subordinato, non offende né l'art. 3 né l'art. 41 Cost. (sent. n. 53, rel. Gallo); gli istituti del perdono giudiziale e della liberazione condizionale hanno notevoli ed ampiamente riconosciute caratteristiche di diversità, nonostante la comune finalità rieducativa e di prevenzione sociale: non è quindi irrazionale la scelta del legislatore che ha ammesso per la sola sospensione condizionale e non per il perdono una seconda concessione (sent. n. 295, rel. Dell'Andro); mentre la discrezionalità del legislatore nell'irrogare la pena, dove la questione verteva sulle presunte offese al principio di eguaglianza in relazione alla disciplina del controllo delle armi, munizioni ed esplosivi e alle norme contro la criminalità, è affermata in due pronunce di infondatezza (sentt. nn. 62 e 171, rel. Dell'Andro).

In materia tributaria e di prestazioni imposte mi limito a ricordare due sentenze: la sentenza n. 34 (rel. Saja), che ritiene soddisfatta la riserva di legge ex art. 23 Cost., di fronte ad una norma che subordina il pagamento anticipato delle merci da importare alla prestazione di cauzione oppure fideiussione; nella specie, il potere dell'attività amministrativa era circoscritto nell'ambito della discrezionalità tecnica da idonee modalità procedurali e dai criteri ricavabili dal sistema; la sentenza n. 178 (rel. Pescatore), che dichiara incostituzionale, in quanto lesiva del principio di capacità contributiva, la tassazione della parte dell'indennità di buonuscita che è erogata dall'ENPAS e percepita in correlazione ai contributi gravanti sui dipendenti statali. Il dispositivo fissa puntualmente i criteri in base ai quali andrà calcolata la conseguente detrazione dell'imponibile.

6.6. — Il principio di eguaglianza percorre come avvertivo larga parte delle controversie costituzionali. Non ho quindi nemmeno tentato di enucleare alcun gruppo di sentenze sulla base del riferimento a questo fondamentale parametro. Due casi, tuttavia, meritano un cenno a parte, perché concernono l'ipotesi di una violazione «qualificata» del primo comma dell'art. 3. La Corte si è infatti fermata a considerare se la norma applicabile nel giudizio di merito e sottoposta al suo esame fosse dettata in funzione di un fattore discrezionale che ricade fra quelli testualmente esclusi dalla sfera riservata all'apprezzamento del legislatore.

Nel giudizio definito dalla sentenza n. 297 (rel. Conso) si trattava di stabilire se fosse irrazionalmente discriminatoria una disposizione che comminava sanzioni penali nei confronti soltanto di alcuni fra i più soggetti, tutti egualmente obbligati ad un medesimo comportamento. Non esistono nella specie — si dice nella sentenza — motivi per derogare al principio che, pur di fronte ad una omissione irrazionale, vuole salva la norma di per sé ragionevole. L'unico limite a tale salvezza s'incontra «quando la discriminazione fra soggetti assurga a lesione qualificata e perciò diretta dell'art. 3, primo comma, Cost. in quanto distinzione dovuta a ragioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali». Il che non ricorreva nel caso in esame e non era nemmeno dedotto nelle ordinanze di rinvio.

La sentenza n. 188 (rel. Ferrari) sancisce l'illegittimità costituzionale di una norma sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione, che configura come titolo preferenziale per l'assunzione in servizio l'appartenenza alla categoria dei «figli di agenti». Il criterio discrezionale adottato dal legislatore si riferisce qui precisamente ad una condizione di ordine personale e sociale, qual è la

diversa condizione familiare di un concorrente rispetto agli altri, e non è d'altra parte sorretto da alcuna ragione giustificatrice.

7. Rapporti fra Stato e Regioni e problemi delle autonomie

Nei giudizi in via principale e nelle questioni incidentali proposte nei confronti di leggi regionali e provinciali, sono stati anche quest'anno agitati problemi che investono delicati e complessi aspetti dei rapporti fra Stato e Regioni. Le impugnative proposte dalle Regioni, o dalle Province di Trento e Bolzano, cadono talvolta su leggi-quadro o sulla normativa di principio, in un settore o in un altro; ed una questione ricorrente, sulla quale la Corte ha negli ultimi anni dovuto a più riprese pronunziarsi, è quella dei legittimi confini della funzione di indirizzo e coordinamento, dietro la quale stanno le istanze unitarie, anche in relazione alle leggi di spesa, e alla destinazione ed utilizzazione dei fondi da esse stanziati.

La legge-quadro in materia di turismo — legge n. 217/83 — impugnata sostanzialmente nella sua interezza, ha resistito alle censure (sent. n. 195). Riguardo a talune delle questioni proposte la Corte ha, tuttavia, adottato una sentenza interpretativa di rigetto, costruendo il contestato assetto della materia nel senso più rispettoso delle attribuzioni regionali. Una delle soluzioni ermeneutiche accolte in motivazione è, infatti, quella di considerare certe norme di coordinamento come derogabili dalle leggi regionali. In conformità di questo criterio è stato risolto il conflitto di attribuzione promosso da talune Regioni per impugnare due decreti del Ministro dell'Industria, i quali disciplinavano l'iscrizione delle imprese turistiche nel registro delle imprese ai sensi dell'anzidetta legge-quadro: la competenza spetta allo Stato in quanto, e sino a quando, la materia non sia regolata dalla legge regionale (sent. n. 226).

Altra serie di pronunce (rel. Corasaniti) riguarda la disciplina delle zone di particolare interesse ambientale (sentt. nn. 151 e 153) e le misure urgenti ed altre norme in materia sanitaria (sentt. nn. 177, 294). Con queste decisioni la Corte ha ulteriormente chiarito e sistemato i limiti della funzione statale di coordinamento, svolgendo i criteri che ne debbono governare l'esercizio, soprattutto in relazione alla sfera del controllo surrogatorio dello Stato (cfr. sent. n. 177), ed ha precisato i principi che presiedono al rapporto fra competenze statali e competenze regionali (principio cooperativo, principio di leale collaborazione) quando si tratti di attuare valori fondamentali e primari dell'ordinamento, quali sono quelli consacrati negli artt. 9 e 32 Cost..

Dal canto loro, le sentenze nn. 271 e 272 (rel. Pescatore) definiscono l'autonomia finanziaria in rapporto all'autonomia normativa della Regione e alla funzione riservata alla legge dello Stato nel coordinamento della finanza dello Stato e di quella regionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale di disposizioni impositive di oneri fiscali (tasse sulle concessioni regionali) emesse dalle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte. Altre sentenze acquistano rilievo per la soluzione da esse data ai problemi dell'autonomia speciale: la sentenza n. 179 (rel. Paladin) censura la legge siciliana 2 aprile 1986, per avere il legislatore regionale interferito, con la disciplina della sanatoria di opere abusive, nella sfera della depenalizzazione degli illeciti, riservata alla legge dello Stato; la sentenza n. 296 (rel. Ferrari) dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge valdostana, che prevedeva la gratuità delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio. La Regione dispone in materia soltanto della potestà legislativa di integrazione ed attuazione della legge statale; quest'ultima sancisce il principio di partecipazione degli assistiti alle spese: la legge regionale, lungi dall'attuarlo, lo contraddice.

Sul versante dei conflitti Stato-Regioni ricordo ancora la sentenza n.

298 (rel. Baldassarre), con la quale è stato acclarato che la sfera della Regione non può ritenersi lesa dalla spettanza allo Stato del potere di decidere i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, proposti contro atti amministrativi regionali. L'istituto del ricorso straordinario rimane fuori dalle funzioni di controllo e di amministrazione attiva che vanno, secondo Costituzione, ripartite fra Stato e Regione.

Un diverso aspetto dell'autonomia regionale viene in considerazione nella sentenza n. 100. I consiglieri regionali non possono essere convenuti avanti la Corte dei Conti in giudizi di responsabilità patrimoniale, per via del comportamento tenuto nell'approvare la legge: nella specie, per aver approvato le norme istitutive di un sistema assicurativo a loro stesso favore, facendo gravare l'onere relativo, in larga parte, sul bilancio della Regione. Qui soccorre il disposto dell'art. 122 Cost.: «i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». La garanzia così prevista non può non coprire l'esercizio del potere legislativo, che discende, in via immediata ed uniforme, dalle norme costituzionali con le quali è stato disegnato il caratteristico modello funzionale dell'ente Regione.

Riguarda, infine, l'autonomia del Comune la sentenza n. 150 (rel. Ferrari): essa non è lesa dalla normativa che al Comune assegna il compito di fornire, arredare, custodire i locali per gli uffici giudiziari situati nel rispettivo territorio e grava l'ente autonomo delle spese occorrenti a tal fine: la conclusione discende dai limiti in cui l'autonomia comunale è costituzionalmente protetta e da considerazioni afferenti all'intervento dello Stato in materia di finanza locale.

8. Conflitti fra poteri dello Stato

Si tratta di conflitti proposti dai giudici, organi di un potere diffuso, ciascuno di essi legittimato attivamente e passivamente — in questo genere di controversia — nei confronti del potere esecutivo, ed in un solo caso di un conflitto sollevato in senso opposto, dal Presidente del Consiglio nei confronti di un giudice, il Pretore di Pistoia. Quest'ultima specie è l'unica ad aver superato il vaglio del preliminare giudizio di ammissibilità, che ha, in questa sede del conflitto, l'autonomo e peculiare rilievo consacrato dall'apposita previsione dell'art. 37 legge 87/53 (cfr. ord. n. 51, rel. Gallo). La decisione resa, poi, nel merito (sent. n. 283, rel. Gallo) stabilisce che il provvedimento pretorile emanato nella veste di un provvedimento di urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, e con il quale era stata autorizzata l'esecuzione di un raccordo sciabile nella zona dell'Abetone, costituisce una vera e propria ordinanza di necessità *extra ordinem*, invasiva, in quanto tale, di un potere riservato all'autorità amministrativa in funzione di governo, che va esercitato nelle vie prefissate dalla legge.

Negli altri casi difettavano gli estremi del conflitto prospettato alla Corte: il Pretore di Larino denunciava il contrasto con il Prefetto di Campobasso, laddove il giudizio andava instaurato nei confronti dell'organo di vertice del potere esecutivo (ord. n. 38, rel. Saja); il giudice delegato presso la sezione fallimentare del Tribunale di Roma insorgeva di fronte a rilievi formulati nella relazione di organi ispettivi del Ministero della Giustizia, in assenza di alcun provvedimento, disciplinare o di altra natura, del Ministro, dallo stesso ricorrente indicato come parte del conflitto (ord. nn. 44 e 45). Infine, vi è il conflitto promosso dal giudice istruttore presso il Tribunale di Firenze (ord. n. 259, rel. Dell'Andro). Nel corso di un procedimento penale concernente imputati del delitto di cui all'art. 285 c.p., l'anzidetto giudice, chieste ed ottenute le notizie in possesso del direttore del S.I.S.M.I., intorno a persone, organizzazioni ed attentati terroristici, ha

successivamente richiesto di conoscere le fonti di alcune delle notizie ricevute; gli è stato opposto il segreto di stato, che è stato poi confermato dal Presidente del Consiglio, nei confronti del quale egli ha dunque promosso il conflitto. La Corte ha ritenuto che non le fosse consentito di esaminare il ricorso nel merito; il ricorrente non aveva dedotto, né risultava altrimenti dagli atti, come l'opposizione del segreto di stato, limitatamente alla fonte delle informazioni già acquisite dai servizi di sicurezza, potesse effettivamente impedire il concreto esercizio della funzione giurisdizionale.

9. Cenno conclusivo

La Corte sa di dover incarnare un'imparziale funzione di garanzia, circondata dal rispetto dei cittadini. Questa certezza morale la sorregge, quali che siano le sue decisioni ed i commenti che esse suscitano. Mentre la giustizia costituzionale si radicava nel cuore della nostra democrazia, la Corte ha acquistato, anche nella coscienza popolare, il volto che la Costituzione le conferisce. Trent'anni di esperienza e giurisprudenza sono infatti valsi a dimostrare come la sua sfera di giudice delle leggi stia di fronte alle altre magistrature e al Parlamento. Non deve esservi ombra di invadenze, né sull'uno, né sull'altro versante, ma doverosa chiarezza di rapporti, e collaborazione. Così dimostrano, non parlo d'altro, le decisioni di inammissibilità, sulle quali ho sopra richiamato l'attenzione, e l'ormai ferma posizione della Corte nei riguardi del cosiddetto diritto vivente. Il giudice costituzionale vede se la norma è stata fissata nell'applicazione dagli altri giudici deputati ad interpretarla. Se lo è, la riceve com'essa vive nella realtà e la controlla alla stregua del parametro costituzionale. Ciò non toglie, beninteso, che il sindacato di cui la Corte ha il monopolio vada esercitato in tutta la sua corretta estensione: spesso, anzi, occorre che si guardi in

profondità, oltre la norma, ed il suo testo, perché risulti chiaro il problema cui il legislatore doveva rispondere. Non a caso, né di rado, le controversie giunte in questa sede concernono istanze diffuse e pressanti della società e del tempo in cui viviamo, delle quali devono occuparsi — e la coincidenza è significativa — anche i giudici costituzionali di altri paesi. Il decidere è un continuo sforzo di aggiornamento, di apertura culturale, e le ricerche comparatistiche divengono un utile strumento d'indagine e lavoro. La Corte se ne giova, naturalmente, ed ha per questo istituito un programma di borsisti e ricercatori stranieri: ormai dieci, nell'anno in corso, provenienti da vari Stati e scelti quasi tutti dai Presidenti delle Corti consorelle. Estendo a questi giovani giuristi, venuti tra di noi, il cordiale cenno di apprezzamento che facevo all'inizio nei confronti degli altri collaboratori. Avremo bisogno anche della loro opera. I ruoli son carichi di questioni impegnative. Tra le altre, per esempio: aborto delle minorenni ed obiezione di coscienza del giudice, emissioni radiofoniche verso l'estero e pubblico monopolio, diritto di accesso alla RAI, vilipendio e religione di Stato, Regioni e rapporti con la CEE e con Stati esteri, autonomie comunali.

Dagli amici giornalisti vorrei intanto congedarmi con un pensiero di un mio vecchio maestro, Paul Freund, che credo ci faccia riflettere su tutto il significato dell'incontro di oggi, della loro presenza alla Corte. Il giudice che raggiunge dal suo scanno la moltitudine dei concittadini ha il mandato imperativo di scavare nel fondo dei grandi problemi e consegnarne la soluzione al robusto ordito delle sue ragioni. I mezzucci nel decidere sarebbero un peccato contro quel comandamento di sofferta saggezza, che è il dover spiegare a tutti i precetti della Costituzione e la propria opinione, il dover comunicare, dunque, con la pubblica coscienza. Ma ad assolvere questo mandato nessuna Corte, cari amici, riuscirebbe mai, senza l'opera ed il civile impegno della stampa.

TABELLA A = PENDENZA

	Pendenti 1985	Pendenti 1986	Variazione
Questioni incidentali	2.434	2.114	— 320
Ricorsi in via principale	215	197	— 18
Conflitti tra Stato e Regioni .	176	195	+ 19
Conflitti tra poteri dello Stato Giudizi speciali .		8	+ 8
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	5		— 5
Totali	2.830	2.514	— 316

TABELLA B = SOPRAVVENIENZE

	Sopravvenuti nel 1985	Sopravvenuti nel 1986	Variazione
Questioni incidentali	908	846	-60
Ricorsi in via principale	48	31	-17
Conflitti tra Stato e Regioni	55	45	-10
Conflitti tra poteri dello Stato		1	+1
Giudizi speciali		8	+8
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato	2		-2
Totali	1013	931	-82

TABELLA C = DEFINIZIONI

	Definiti nel 1985	Definiti nel 1986	Variazione
Questioni incidentali	1.116	1.166	+ 50
Ricorsi in via principale	54	49	- 5
Conflitti tra Stato e Regioni	99	26	- 73
Conflitti tra poteri dello Stato	1	1	
Giudizi speciali	1		1
Giudizi sull'ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato		5	+ 5
Totali	1.271	1.247	-24

TABELLA D = DEPOSITI

Anno	Sentenze	Ordinanze	Totale
1981	115	90	205
1982	154	112	266
1983	134	243	377
1984	121	188	309
1985	179	207	386
1986	162	157	319

TABELLA RIEPILOGATIVA

Anno	Sopravvenuti	Variazione	Definiti	Variazione	Pendenti a fine anno	Variazione
1981	963	- 37	715	- 290	2826	+ 248
1982	1024	+ 61	940	+ 225	2910	+ 84
1983	1173	+ 149	992	+ 52	3091	+ 181
1984	1490	+ 317	1493	+ 501	3088	- 3
1985	1013	- 477	1271	- 222	2830	- 258
1986	931	- 82	1247	- 24	2514	- 316