



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1994

**CONFERENZA STAMPA**

**DEL PRESIDENTE PAOLO CASAVOLA**

---

Palazzo della Consulta, 6 febbraio 1995

---

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



-A: . LE DECISIONI PROCESSUALI .....	3
§ 1) . Premessa.....	3
-B: . GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' .....	3
§ 1) . Il ricorso in via incidentale.....	3
§ 2) . Il ricorso in via principale .....	3
§ 3) . Oggetto del giudizio.....	4
§ 4) . Decisioni della Corte.....	5
-C: . GLI ALTRI GIUDIZI .....	5
§ 1) . Conflitti di attribuzione .....	5
-D: . LE DECISIONI DI MERITO .....	5
§ 1) . Premessa.....	5
-E: . LE SITUAZIONI SOGGETTIVE.....	5
§ 1) . Il principio d'eguaglianza.....	5
§ 2) . Principi sulla tutela dei diritti inviolabili.....	7
§ 3) . Libertà personale.....	8
§ 4) . Libertà e segretezza delle comunicazioni.....	9
§ 5) . Libertà di manifestazione del pensiero. Diritto alla diffusione. Diritto all'informazione .....	9
§ 6) . Diritto inviolabile al nome .....	10
§ 7) . Diritto d'azione e di difesa.....	10
§ 8) . Tutela della famiglia, della maternità, del minore.....	12
§ 9) . Tutela della salute .....	14
§ 10) . Diritto allo studio .....	15
§ 11) . Diritto al lavoro ed alla giusta retribuzione.....	15
§ 12) . Tutela della donna lavoratrice .....	16
§ 13) . Diritto all'assistenza ed alla previdenza .....	16
§ 14) . Diritto di proprietà.....	17
§ 15) . Riconoscimento ed ambito dell'iniziativa economica privata.....	18
§ 16) . Prestazioni imposte .....	18
§ 17) . Servizio militare.....	18
§ 18) . Capacità contributiva .....	19
§ 19) . Fattispecie criminose e pene .....	19
§ 20) . Esecuzione della pena .....	20
-F: . LE FONTI.....	22
§ 1) . Il referendum abrogativo.....	22
§ 2) . Leggi retroattive, di interpretazione autentica e leggi di sanatoria.....	22
§ 3) . Legge e contrattazione collettiva.....	23
§ 4) . Le leggi rinforzate di cui all'art. 133 della Costituzione .....	23
§ 5) . Leggi dello Stato e delle Regioni .....	24
§ 6) . Decreti-legge e decreti legislativi.....	24
§ 7) . Copertura delle leggi di spesa .....	24
§ 8) . Pubblicazione delle fonti.....	25
-G: . L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA.....	25
§ 1) . Principi organizzativi generali .....	25
§ 2) . Le formazioni sociali.....	26
§ 3) . Gli organi costituzionali.....	27
§ 4) . Le Regioni.....	27
§ 5) . Gli enti autonomi minori.....	28
§ 6) . I procedimenti e le funzioni .....	29
§ 7) . Potere giudiziario .....	30
§ 8) . Il processo .....	32
-H: . STATO. COMUNITA' INTERNAZIONALE. ENTI SOVRANAZIONALI .....	33
§ 1) . Diritto internazionale consuetudinario e pattizio .....	33
§ 2) . Comunità economica europea .....	34



## **-A: . LE DECISIONI PROCESSUALI**

### **§ 1) . Premessa**

In materia di diritto processuale in genere e di processo costituzionale in specie, un atteggiamento fondamentalmente misoneista è forse quello più conforme a giustizia.

La regola del giudizio, più che per la sua esattezza, va conservata come regola. Un bene in sé, diretto a contenere il giudice, figura già in quanto tale demiurgica ma altrimenti disumana. Quando poi il giudice sia il giudice della legge e non trovi nell'ordinamento alcun contrappeso alla sua azione che appunto non sia la norma processuale o meglio l'interpretazione ricevuta della norma processuale, ecco che, per discostarsi da questa interpretazione, devono intervenire valori espressivi di esigenze così primarie, da far ritenere secondario il pericolo che il giudice costituzionale sia accusato d'aver abusato del suo potere, o meglio che per ciò stesso in qualche modo l'abbia fatto.

In altri termini può dirsi che l'attività di questo Collegio si legittima non solo perché esso è previsto dalla Costituzione, ma anche e soprattutto perché oggi agisce frenato da quegli stessi criteri e da quelle stesse modalità procedurali già figurate o prefigurate nel 1956, perché insomma la Consulta osserva il suo diritto, costituito dalle norme della giustizia costituzionale.

In ordine ad esse l'opera giurisprudenziale deve allora intendersi come un coerente discorso ininterrotto, di concatenazione di assunti immutabili che possono apparire nuovi solo perché il caso che si risolve è nuovo, ma che in realtà mantengono sempre e da sempre il medesimo valore assiomatico.

L'anno trascorso ha visto la Corte affrontare istituti poco arati quali il ricorso dello Stato per mancato adeguamento della legislazione da parte della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano, ovvero il ricorso in via principale avverso delibere legislative regionali censurate per contrasto con norme comunitarie.

Anche per questi istituti le regole processuali applicate traggono la loro origine dall'ininterrotta tradizione di questo Collegio.

## **-B: . GIUDIZIO DI LEGITTIMITA'**

### **§ 1) . Il ricorso in via incidentale**

Fedele a questa premessa, la Corte limita il riesame della rilevanza della questione incidentale ad ipotesi di evidente inapplicabilità della norma denunciata nel giudizio principale o ad ipotesi di altrettanto evidente ininfluenza della eventuale decisione di accoglimento, ai fini della risoluzione del giudizio stesso.

Una più penetrante indagine rischierebbe infatti di ledere l'autonomia del giudice *a quo, dominus*, invece, della ricerca della regola da applicare al caso concreto e della sua interpretazione.

Così, in questa prospettiva, la *sentenza n. 154*, red. Vari, ha ritenuto irrilevante una questione relativa ad una disposizione incriminatrice, inapplicabile nel processo amministrativo. La *sentenza n. 365*, stesso redattore, ha dichiarato inammissibile un'eccezione concernente la disciplina dei poteri istruttori della Commissione tributaria, sollevata in un giudizio in cui si doveva decidere circa il sindacato esercitato da una Commissione sull'atto, avendone, con asserita ultrapetizione, corretta ed integrata la motivazione. La *sentenza n. 362*, red. Santosuosso, non è scesa all'esame del merito di una denuncia di norma che già una sentenza passata in giudicato aveva ritenuto inapplicabile alla parte.

Ma, in generale, la Corte opera su ipotesi tipiche da tempo emerse nella sua giurisprudenza.

In tal modo la *sentenza n. 391*, red. Ruperto, impiega la nozione di questione ipotetica, quella che lo stesso giudice *a quo* mostra di eventuale ed incerta applicazione. L'*ordinanza n. 388*, red. Mirabelli, si rifà al concetto di mancanza di legittimazione e cioè di norma non applicabile nella fase processuale in cui l'eccezione è stata invece avanzata.

### **§ 2) . Il ricorso in via principale**

Sulla nozione di legge regionale nuova e legge regionale riapprovata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, la Corte ha ribadito la sua giurisprudenza nelle *sentenze nn. 287 e 359*, red. Baldassarre.



Con la *sentenza n. 384*, red. Guizzi, la Corte ha ritenuto di confermare la sua giurisprudenza dichiarativa di inammissibilità di ricorsi della regione avverso leggi dello Stato censurate per aver violato leggi comunitarie. Ha però ammesso l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale non ancora entrata in vigore che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria. Infatti, ha argomentato la decisione, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria direttamente applicabile e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra—e ben diversa—è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali che, in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi, non possono completare l'*iter* formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione. Né vale obiettare che l'ottemperanza agli obblighi comunitari—e, quindi, la salvaguardia dell'art. 11 della Costituzione—sarebbe seguita anche a una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi). Tale soluzione avrebbe determinato una grave incongruenza e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiari la disapplicazione, e destinataria delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato, con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario.

Tre decisioni della Corte (*n. 172*, red. Baldassarre, *n. 256*, red. Cheli, *n. 292*, red. Vari) hanno esaminato giudizi promossi dallo Stato avverso leggi della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province di Trento e di Bolzano, promossi con riferimento all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. I ricorsi sono stati ritenuti inammissibili in relazione all'orientamento tradizionale in tema di requisiti minimi richiesti per la delibera governativa autorizzativa al giudizio: requisiti che—tanto con riferimento alle disposizioni impugnate quanto in relazione ai principi ed alle norme statali rispetto a cui si contesta il mancato adeguamento—devono rendere la questione proposta sufficientemente determinata o quanto meno determinabile nella sua sostanza. Con la conseguenza che, se pure in modo sintetico, la determinazione del Consiglio dei ministri volta a promuovere il giudizio di costituzionalità nei modi previsti dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 deve indicare, oltre alla legge regolante la materia di competenza delle Province autonome o della Regione Trentino-Alto Adige non sottoposta al dovuto adeguamento, anche le disposizioni statali innovatrici comportanti la predetta attività legislativa di adeguamento.

Anche nell'anno trascorso, quanto all'interesse a ricorrere, numerose decisioni hanno ritenuto ammissibili censure avanzate dalla regione di pretesa violazione dell'art. 76 della Costituzione. Come spiega la *sentenza n. 383*, red. Cheli, l'eccesso di delega viene conosciuto in quanto si sia riflesso in una lesione delle competenze attribuite al ricorrente.

### § 3) . Oggetto del giudizio

L'*ordinanza n. 410*, red. Granata, dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità quando il giudice rimettente censura in realtà solo una certa interpretazione che della disposizione impugnata dà la Corte di cassazione e che egli esplicitamente afferma di non condividere, in quanto appunto compete al giudice *a quo* e non a questa Corte di interpretare la disposizione impugnata nel modo che lo stesso giudice ritiene corretto.

Infatti, al di là del radicale sbarramento che si rinviene nel giudizio di costituzionalità per questioni meramente interpretative, va sottolineato l'ulteriore limite inerente al dispiegarsi della funzione di nomofilachia della Corte di cassazione, per cui non può chiedersi alla Corte costituzionale una sorta di revisione di grado ulteriore delle interpretazioni offerte da quell'organo.

Per di più, anche il requisito della rilevanza non sarebbe ravvisabile in una questione sollevata non in funzione della decisione (che il giudice già potrebbe adottare nel senso auspicato, in base all'interpretazione adeguatrice della norma, che a suo avviso è anzi l'unica corretta), bensì solo in prospettiva della eventualità che la decisione stessa possa andare incontro ad un futuro annullamento in sede impugnatoria.



#### § 4) . Decisioni della Corte

In tema di decisioni interpretative va segnalata la *sentenza n. 331*, red. Spagnoli, che procede ad una lettura delle norme coordinata con precedenti pronunzie della Corte costituzionale, le quali, dunque, vengono in certo modo ad assumere la funzione di fonte del diritto.

In ordine alle sentenze additive, l'*ordinanza n. 334*, red. Vassalli, riconosce come un effetto additivo possa derivare anche da una decisione formalmente demolitoria.

Il limite alle decisioni additive in materia penale è ribadito dalla *sentenza n. 114*, red. Vassalli, ed esteso alla materia dell'amnistia e dell'indulto dalla *sentenza n. 306*, red. Vari.

Il limite della discrezionalità del legislatore nel riordino della materia è ben evidenziato dalle *sentenze nn. 190*, red. Granata, e *378*, red. Spagnoli, la quale ultima, in tema di inquadramento transitorio dei datori di lavoro ai fini previdenziali, contiene un monito al legislatore.

Le *sentenze nn. 288*, red. Mengoni, e *376*, red. Granata rientrano nel novero delle pronunzie additive di principî.

#### **-C: . GLI ALTRI GIUDIZI**

##### § 1) . Conflitti di attribuzione

La trattazione congiunta di un ricorso in via principale e di un conflitto di attribuzione è contenuta nella *sentenza n. 417*, red. Mengoni.

La *sentenza n. 113*, red. Mirabelli, in ordine ad atti di indirizzo e coordinamento, riconduce la violazione dei requisiti di procedura e di forma alla nozione di atto lesivo di competenza.

In generale, sulla nozione in esame la *sentenza n. 211*, red. Pescatore, afferma che la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto la idoneità a produrre un conflitto attuale di attribuzione tra Stato e regioni a qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o ad una regione, purché dotato di efficacia o di rilevanza esterna e diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima.

Su questa base, è stato escluso che alcune note del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che la Regione Toscana ha ritenuto lesive della propria competenza, possano essere equiparate ad un atto di esercizio attuale e concreto di una competenza che lo Stato assuma propria. Dirette al commissario liquidatore dell'Efim, e per conoscenza al Presidente del comitato di liquidazione dell'Eagat, esse si configurano come atti tra soggetti dell'ordinamento statale, relativi al procedimento di liquidazione dell'Efim, obiettivamente inidonei, di per sé, a produrre un'incidenza diretta in ordine alla competenza regionale, di cui si lamenta la violazione.

#### **-D: . LE DECISIONI DI MERITO**

##### § 1) . Premessa

Seguendo una formula ormai consueta, l'esposizione della giurisprudenza di merito della Corte verrà ordinata, per quanto possibile, sulla falsariga della sistemática adottata nella Costituzione. Così, giustapponendo le sentenze alla disposizione del Testo che applicano, si ribadisce anche per questa via il ruolo infungibile della Consulta che è quello di far vivere e prevalere nel concreto i valori della Carta fondamentale. Opera, questa, per la quale è certo anche necessario verificare cosa sia tale concreto: ma simile accertamento, che nel giudizio di legittimità costituzionale si risolve nell'interpretazione della legge ordinaria o nell'acquisizione del diritto vivente sorto in relazione ad essa, è tuttavia per la Corte qualcosa d'analogo alla ricostruzione del fatto che spetta al giudice comune. Notazione che, se non toglie che gli indirizzi interpretativi della Corte trovano da tempo un consenso sempre più ampio nel mondo degli operatori, intende nuovamente sottolineare quale *ius* questo Collegio sia chiamato a *dicere*.

#### **-E: . LE SITUAZIONI SOGGETTIVE**

##### § 1) . Il principio d'eguaglianza

La risoluzione dell'eguaglianza in una situazione soggettiva protetta non è che una tra le tante implicazioni che questo canone fundamentalissimo comporta, anche se tale implicazione è la prima che storicamente si trasse dal suo affermarsi.



In realtà l'eguaglianza è ormai da tempo recepita come principio di chiusura di ogni manifestazione della funzione legislativa che ancora a coerenza o a ragionevolezza.

Non mancano peraltro esempi di decisioni fondate sull'eguaglianza nel suo significato originario.

Va così segnalata, per l'anno trascorso, la *sentenza n. 188*, red. Mirabelli, con la quale, anche in una particolarissima ipotesi, si riafferma la parità tra uomo e donna. Si trattava dell'art. 12, primo comma, lett. c), del decreto legislativo 27 febbraio 1991, n. 79, il quale illegittimamente richiedeva, per la partecipazione al concorso e per la nomina a maestro vice direttore della banda musicale della Guardia di finanza, il requisito dell'appartenenza al sesso maschile. La pronunzia, preso atto che sin dalla legge n. 66 dell'8 febbraio 1963 è stata abrogata ogni disposizione discriminatrice per l'accesso a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, osserva come questa possibilità non sia stata esclusa, in via di principio, neppure per l'arruolamento della donna nelle Forze armate e nei corpi speciali. Si è soltanto operato un rinvio alla regolamentazione di leggi particolari, quando esse siano necessarie per predisporre gli strumenti organizzativi idonei ad articolare un servizio militare femminile. Senonché l'inserimento delle donne nella carriera musicale (il complesso bandistico rimane del tutto distinto nell'ambito del Corpo e non svolge alcuna altra attività di istituto) non richiede alcun adeguamento organizzativo né suppone specifiche cautele, volte a tutelare il particolare ruolo sociale e familiare delle donne.

Ma, venendo al significato generale del principio d'eguaglianza, deve osservarsi come la Corte, tuttora priva di esaurienti contributi dottrinali, non abbia definitivamente delineato i rapporti tra l'onere di coerenza e quello di ragionevolezza che esso impone al legislatore.

Il primo comporta un controllo volto a stabilire se tra le varie manifestazioni normative nella stessa materia (*tertia comparationis*) e quella denunciata esista una congruità dispositiva o, invece, vi siano contraddizioni insanabili. Il secondo prescinde da raffronti con termini di paragone (i quali, al più, assumono solo un valore sintomatico), per esaminare la rispondenza degli interessi tutelati dalla legge ai valori ricavabili dalla tavola costituzionale o al bilanciamento tra gli stessi, inferendo una contrarietà a Costituzione solo quando non sia possibile ricondurre la disciplina ad alcuna esigenza protetta in via primaria o vi sia una evidente sproporzione tra i mezzi approntati ed il fine asseritamente perseguito.

Esempio del primo tipo di giudizio è costituito dalla *sentenza n. 254*, red. Vassalli, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui escludeva la possibilità di applicare pene sostitutive per i reati previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319, a tutela delle acque dall'inquinamento.

La decisione, pienamente consapevole che il divieto che la norma poneva era in origine sicuramente congruo al fine di proteggere le acque, rileva tuttavia, attraverso una tanto puntuale quanto laboriosa disamina del coacervo normativo venuto successivamente ad accumularsi, la discrasia tra il trattamento punitivo in esame ed un regime complessivo in cui la lesione dello stesso interesse o di interessi di maggiore intensità trova risposte sanzionatorie incoerenti, ma comunque assoggettabili tutte a sostituzione della pena.

A questo modo di argomentare (che soddisfa l'esigenza paritaria postulata dall'eguaglianza) può contrapporsi quello adottato dalla *sentenza n. 78*, red. Guizzi, resa a proposito dell'art. 39 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 che prevede un assegno aggiuntivo pensionabile per i pubblici dipendenti in genere e non per i professori universitari a tempo pieno in specie. La pronunzia, che respinge la richiesta estensione, si preoccupa sì di verificare la coerenza tra questa disposizione ed altre relative ai docenti universitari, tuttavia, posta dinanzi al rilievo per cui tale assegno è computato anche nella pensione del personale sanitario ospedaliero (tradizionalmente assimilabile al docente), ritiene risolutivo rilevare che "tale indirizzo non esprime un principio [...] che abbia fondamento [...] in valori tutelati nella Costituzione".

In questo caso dunque la Corte si allinea su un'autonoma concezione valutativa dell'eguaglianza, giudicando le scelte legislative privilegi favorevoli o odiosi, non in relazione ad altre scelte dello stesso legislatore, sebbene in vista degli interessi protetti dalla Carta fondamentale. Col risultato che proprio il *tertium comparationis*, malamente allegato, può essere oggetto di sindacato indiretto di contrasto costituzionale.

In tal modo si è ritenuto ingiustificato privilegio quello introdotto dall'art. 2, comma sesto *bis*, della legge 27 aprile 1989, n. 154, che prevedeva, per gli assegni vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dalla carica, una riduzione al 60 per cento del reddito imponibile.

La vicenda è ai nostri fini esemplare.





Del principio di cui alla ricordata norma, adottato dal giudice *a quo* come regola di raffronto, si chiedeva l'estensione alla generalità dei dipendenti pubblici collocati in pensione. Regola però tanto incongrua che la stessa Corte costituzionale, chiamata a decidere della controversia, provvedeva a sollevare dinanzi a sé questione del contrasto di detto art. 2 con riferimento al principio d'eguaglianza in materia contributiva. Ciò, si noti, dopo aver ritenuto sussistere elementi idonei a differenziare il regime giuridico degli assegni parlamentari da quello delle pensioni ordinarie, ma non a giustificare l'equiparazione tra questi assegni e le rendite vitalizie di cui al primo comma lett. *h*) dell'art. 47 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (anch'esse tassabili per il 60 per cento). E la *sentenza n. 289*, red. Cheli (cfr. anche *sentenza n. 316*, stesso redattore), sulla base di tali rilievi, annullava la disposizione in parola per l'assenza di ragioni idonee a giustificarla.

In realtà, coerenza e ragionevolezza corrispondono a diversi livelli di discrezionalità del legislatore e, sebbene il metro della coerenza sia stato raccomandato da quanti erano preoccupati per le possibili sovrapposizioni di scelte operate dai giudici costituzionali a scelte compiute dal Parlamento, non è detto che l'adottarlo sempre e comunque si risolva in riesame meno penetrante o meno sconvolgente dell'altro. Resta quindi affidato alla *virtus* del Collegio o, se si preferisce, al suo *self restraint* modulare il giudizio d'eguaglianza su questo o su quel terreno. Senza considerare che, alle volte, pur avvalendosi di una terminologia propria ad un tipo di controllo, se ne svolge in realtà uno del tutto compatibile con l'altro tipo (cfr. *sentenza n. 363*, red. Granata, ove l'espressione impiegata di coerenza e disomogeneità può sostituirsi, senza variazioni di risultato, con quella di adeguatezza dei mezzi ai fini diversi) ed altre volte si saggia la disciplina impugnata con riferimento ad entrambi i criteri delineati (cfr. *sentenza n. 406*, red. Santosuosso).

Questi, comunque intesi, sono d'altra parte così pervasivi da poter essere richiamati in relazione a qualsivoglia denuncia di illegittimità costituzionale. Ed in effetti vengono quasi costantemente addotti per indurre la Corte a valutazioni finalistiche che l'esame condotto con riguardo esclusivo ad un'altra norma costituzionale non consentirebbe (per esempio il semplice riferimento all'art. 13 non permette di domandarsi perché si sia operata una limitazione della libertà personale, cosa invece possibile ove si invochi anche l'art. 3). Ne deriva che una completa disamina della giurisprudenza in relazione al principio di eguaglianza significherebbe in pratica illustrare in questa sede la quasi totalità delle sentenze rese nell'anno trascorso, cosa che peraltro, appiattendolo le problematiche, impedirebbe di percepire la specificità dei principî espressi in ordine agli altri singoli parametri. A questi ultimi in definitiva conviene allora rinviare, per dar conto anche della giurisprudenza sull'art. 3 con essi interferente.

## § 2) . Principî sulla tutela dei diritti inviolabili

Nel 1994 la Corte costituzionale ha avuto occasione di delineare con contorni più definiti alcune regole a tutela dei diritti fondamentali, regole efficaci nel campo dei rapporti tra cittadino e autorità o tra cittadini, già sporadicamente emerse nelle decisioni di anni più remoti.

Viene in primo luogo in considerazione la *sentenza n. 19*, red. Baldassarre, relativa ai casi di revoca delle agevolazioni per l'edilizia popolare nella provincia di Bolzano (artt. 2 e 3 legge Provincia Bolzano 2 aprile 1962, n. 4).

La Corte interpreta la disposizione censurata nel senso che essa, nonostante il rigore testuale, ammette eccezioni all'occupazione effettiva, permanente e stabile dell'alloggio, quando si tratta di spostamenti non definitivi giustificati da esigenze di famiglia o di lavoro. A conferma di tale convincimento adduce che "l'interesse del creditore all'adempimento degli obblighi dedotti in obbligazione deve essere inquadrato nell'ambito della gerarchia dei valori comportata dalle norme di rango costituzionale ed ordinario, che regolano la materia. E quando, in relazione a un determinato adempimento, l'interesse del creditore entra in conflitto con l'interesse del debitore tutelato dall'ordinamento giuridico o, addirittura, dalla Costituzione come valore preminente o, comunque, superiore a quello sotteso alla pretesa creditoria, allora, l'inadempimento, nella misura e nei limiti in cui sia necessariamente collegato all'interesse di valore preminente, risulta giuridicamente giustificato".

Si afferma in tal modo un principio di inesigibilità che, coinvolgendo categorie e valori di rilevanza costituzionale, deve trovare applicazione universale nell'ordinamento giuridico di qualunque rapporto obbligatorio si tratti. Si configura insomma una forma di protezione dei diritti fondamentali, immediatamente operante ad ogni livello.

In ordine invece alla reintegrazione a seguito di lesione di tali diritti, vanno richiamate le *sentenze nn. 37*, red. Spagnoli, e *372*, red. Mengoni, entrambe in tema di danno biologico.



Con la prima (in riferimento all'art. 1916 cod. civ. ed agli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124) si ribadisce l'impossibilità da parte dell'assicuratore di surrogarsi o di esercitare il regresso su somme dovute dal responsabile a titolo di risarcimento di danno biologico non coperto da garanzia assicurativa, osservandosi che, altrimenti opinando, sarebbe palese la violazione dell'art. 32 della Costituzione. Si nota ancora come la Cassazione, adeguandosi a questo ordine di idee, abbia ritenuto di limitare l'azione dell'assicuratore solo a quelle componenti del danno coperte da garanzia, così attribuendo al danneggiato anche il risarcimento per il danno morale (che pure non è assistito dall'art. 32 della Costituzione).

Con la seconda si è esaminata la tutela apprestata dall'ordinamento ai parenti, in caso di danno biologico da morte di un congiunto. La decisione ritiene che, per precetto costituzionale, la tutela risarcitoria deve essere ammessa, indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali, essendo oggetto del risarcimento la diminuzione o la privazione di valori della persona inerenti al bene protetto. Addita poi nell'art. 2059 cod. civ. lo strumento di tutela offerto dall'ordinamento, nonostante le contrarie obiezioni avanzate dal giudice *a quo*. Ma soprattutto, a queste rispondendo, ricostruisce in modo pregnante la nozione di danno biologico in rapporto con quello morale: esso è il momento terminale di un processo patogeno originato dal medesimo turbamento dell'equilibrio psichico e fisico che sostanzia il danno morale soggettivo. E quando questo processo degenera in trauma fisico o psichico permanente, alle conseguenze in termini di perdita di qualità personali va commisurato il risarcimento.

Altri principî in ordine alla tutela interpretata di diritti fondamentali possono ricavarsi dalla *sentenza n. 151*, red. Santosuosso, in tema di pubblicazione dell'elenco dei protesti cambiari (art. 1 legge 15 febbraio 1955, n. 77). La protezione del buon nome commerciale e della credibilità personale, in caso di protesti elevati a carico di debitori vittime di illeciti o che abbiano smarrito senza colpa il titolo, viene assicurata attraverso una lettura adeguata dell'art. 700 cod. proc. pen. che, esclusa ogni connotazione autoritativa alla pubblicazione del protesto disposta dalla Camera di commercio, consente all'autorità giudiziaria, oltre alla sospensione, la definitiva cancellazione in sede di merito dall'elenco e l'eventuale condanna al risarcimento del danno.

Decisione questa che, se vista in correlazione con il lontano precedente costituito dalla sentenza n. 122 del 1970, contribuisce in maniera notevole alla comprensione dei limiti all'esperibilità dei rimedi d'urgenza, quando vi siano pericoli per situazioni soggettive di rilievo primario.

### § 3). Libertà personale

Il nuovo assetto delle misure cautelari previsto dal libro IV del codice di procedura penale e le nuove misure di prevenzione recate dalle norme dirette a combattere la criminalità organizzata hanno condotto la giurisprudenza ad una ulteriore riflessione sulla libertà personale e sulle garanzie da cui essa è circondata.

Riflessione che, per la varietà della tematica e per l'ampiezza argomentativa, ha raggiunto il suo culmine nella *sentenza n. 419*, red. Ferri, in materia di soggiorno cautelare previsto dall'art. 25-*quater* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356.

Nella decisione si affronta da principio il problema della distinzione tra la libertà personale (art. 13 Cost.) e quella di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), precetti dotati di diversa sfera di operatività, con conseguente diversificazione dei presupposti di applicazione e di tutela apprestata. Conformemente alla tradizione giurisprudenziale, la distinzione viene rinvenuta nell'elemento caratterizzante della degradazione giuridica, qualificandosi come misure restrittive della libertà personale tutte quelle che presentino un contenuto afflittivo tale da integrare una menomazione della dignità della persona.

Si passa poi al requisito della legalità dei provvedimenti in materia di libertà personale, requisito richiesto, per quelli relativi alla prevenzione, tanto in via generale dall'art. 13, secondo comma, quanto dall'art. 25, terzo comma, della Costituzione, interpretato, quest'ultimo, con criterio teleologico.

Il principio di legalità, dunque, impone al legislatore di indicare con tassativa prescrizione i reati che intende prevenire, creando una "fattispecie di pericolosità" che consenta di dedurre dalle condotte indicate la ragionevole previsione che quei reati potrebbero venir consumati. Giudizio prognostico che, in sede concreta, dovrà fondarsi su adeguati elementi di fatto, in ossequio al principio del ripudio del mero sospetto, come presupposto per l'applicazione di misure di prevenzione.

L'evoluzione della giurisprudenza si coglie però nella terza parte della pronunzia, laddove quest'ultima tratta della garanzia giurisdizionale connessa alle restrizioni della libertà personale, garanzia che trova la sua radice nel disposto, intimamente collegato, dell'art. 13, secondo comma, e 24, secondo comma, della





Costituzione. Tale garanzia non prevede soltanto che l'atto restrittivo sia adottato da un'autorità giudiziaria, ma richiede altresì l'instaurazione a tal fine di un regolare giudizio. In altri termini e nello stato attuale dell'ordinamento, il pubblico ministero (autorità giudiziaria, ma non organo giurisdizionale) può disporre la misura di prevenzione, purché però questa abbia carattere di provvisorietà e quindi esclusivamente nell'ambito di un procedimento che, entro brevi termini, conduca necessariamente all'adozione del provvedimento definitivo da parte di un giudice, con il rispetto delle garanzie di difesa.

A questa decisione (che ha ricondotto a costituzionalità il procedimento per l'adozione del soggiorno cautelare, prescrivendo che anche in esso trovino applicazione le regole generali già dettate dall'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423) si è idealmente pervenuti in base a precedenti esperienze giurisprudenziali maturatesi nell'anno trascorso, relative ad altre fattispecie che toccavano singoli punti considerati dalla *sentenza n. 419*.

Così nella *sentenza n. 5*, red. Cheli, il problema della garanzia giurisdizionale del contraddittorio s'era già posto per le misure interdittive (artt. 289 cod. proc. pen.). E la Corte, osservando come per esse non si possa parlare di provvedimenti restrittivi della libertà personale, ha ritenuto il problema di esclusiva competenza del legislatore che dovrà graduare il sistema in relazione al diverso grado di afflittività connesso alla loro adozione.

La distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione è alla base anche della *sentenza n. 109*, red. Vassalli, che definisce primo gradino delle misure incidenti nell'area della libertà personale il divieto di espatrio previsto dall'art. 281, secondo comma *bis*, cod. proc. pen. Norma questa ritenuta costituzionalmente illegittima perché, collegando automaticamente tale divieto all'applicazione di un'altra misura coercitiva contenuta nel capo II del libro quarto del codice di rito, eludeva sostanzialmente l'obbligo di motivazione previsto dal secondo comma dell'art. 13 della Costituzione.

La riaffermazione del *favor libertatis* come criterio generale interpretativo e come criterio guida per il legislatore è contenuta nell'*ordinanza n. 324*, red. Caianiello, che dichiara manifestamente infondata la singolare questione, proposta da un Tribunale della libertà, per cui l'art. 310, terzo comma, cod. proc. pen. sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto non conferisce esecutività alla decisione d'appello che, accogliendo il ricorso del P.M., dispone una misura coercitiva.

#### **§ 4) . Libertà e segretezza delle comunicazioni**

In materia di libertà di comunicazione l'intervento limitativo del giudice non può trasformarsi in un'inammissibile autorizzazione in bianco, con conseguente lesione della sfera privata e del connesso dovere di riservatezza incombente su tutti coloro che per ragioni d'ufficio vengono a conoscenza di fatti inerenti a quella sfera.

Tanto invece accadrebbe, come nota la *sentenza n. 63*, red. Baldassarre, se si dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 270 cod. proc. pen. nella parte in cui limita l'utilizzabilità di intercettazioni telefoniche in altro procedimento, al caso in cui tale procedimento riguardi reati per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza.

La sentenza (che costituisce un esempio significativo della già rilevata interferenza tra il criterio della ragionevolezza e le norme a tutela della libertà) prosegue osservando come la limitazione ai casi anzidetti, che di per sé deroga all'inviolabilità della comunicazione, trovi giustificazione nell'interesse all'accertamento dei reati di maggiore gravità. Giustificazione che per contro difetterebbe, rendendosi indiscriminata l'utilizzabilità della intercettazione al di là degli stretti confini determinati da un congruo bilanciamento degli interessi.

#### **§ 5) . Libertà di manifestazione del pensiero. Diritto alla diffusione. Diritto all'informazione**

La legge 6 agosto 1990, n. 223, relativa al sistema radiotelevisivo, è tornata all'esame della Corte costituzionale sotto vari profili, ma precipuamente nella parte in cui consente ad uno stesso soggetto di essere titolare della concessione di una quota pari al 25% delle reti di diffusione e comunque di non più di tre reti nazionali (art. 15, quarto comma). Quale motivo di incostituzionalità è stato essenzialmente dedotto il contrasto con l'art. 21 della Costituzione in una con l'irragionevolezza intrinseca della norma (altro caso notevole, quindi, di applicazione congiunta dell'art. 3).

E' stato considerato (*sentenza n. 420*, red. Granata) che, al fine di preservare il valore fondamentale del pluralismo delle voci, la condizione essenziale di una disciplina che intende superare la riserva statale dell'attività radiotelevisiva è costituita dalla presenza in essa di regole che prevengano la formazione di



posizioni dominanti tali da alterare la concorrenza o addirittura da condurre ad una situazione di oligopolio. E tanto perché in questo campo pluralismo esterno, presenza di soggetti pubblici e privati, e pluralismo interno, apertura al massimo numero possibile di voci diverse, non si trovano in alcun rapporto di fungibilità o di surrogazione.

Il valore fondamentale così espresso risulta leso dalla norma denunciata: essa, anziché muoversi nella direzione di contenere la posizione dominante già esistente, così da ampliare, ancorché gradualmente, la concreta attuazione del pluralismo, ha invece sottodimensionato il limite alla concentrazione, conseguendo l'effetto di stabilizzare la situazione pregressa. Ed anzi la prevalenza in parola ne è risultata rafforzata, perché il tetto di nove reti immesse nel mercato, posto dalla legge in esame, ha irrigidito l'area delle possibili emittenti, quando, prima della legge e proprio perché mancavano regole, non vi erano preclusioni alla presenza di un numero maggiore di operatori privati in campo nazionale. D'altronde l'inadeguatezza del limite alla concentrazione risulta, oltre che dal raffronto con le discipline più rigorose di altri paesi ed in specie di quelli della Comunità europea, dalla comparazione con le quote permesse a chi editi testate quotidiane, per le quali, tuttavia, non v'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo, data la non illimitatezza delle frequenze ed in considerazione della particolare forma di penetrazione del mezzo, il regime concessorio è d'obbligo.

Ciò posto, rimane nella discrezionalità del legislatore disegnare una nuova disciplina positiva dell'affidamento concessorio ai privati, disciplina che in ogni caso dovrà essere rispettosa dell'art. 21 della Costituzione e perciò tale, qualunque combinazione si intenda operare, da non consentire che un quarto di tutte le reti nazionali sia concentrato in un unico soggetto.

Per intanto la dichiarazione di illegittimità della legge n. 223 del 1990 non crea un vuoto normativo e non segna perciò un regresso alla concorrenza selvaggia: resta infatti in vigore e transitoriamente il decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323 (convertito nella legge n. 422 del 27 ottobre 1993) non toccato dalla dichiarazione di incostituzionalità essenzialmente perché ha appunto carattere transitorio e perché permette la presenza nelle reti di soggetti privati concessionari ed autorizzati, così non allontanando da questo particolarissimo mercato le voci dei più deboli.

#### **§ 6) . Diritto inviolabile al nome**

Nell'anno trascorso la Corte ha avuto l'occasione, peraltro rarissima nella storia della sua giurisprudenza, di occuparsi della tutela costituzionale del nome, enunciato come oggetto di autonomo diritto dall'art. 22 della Costituzione, ma più generalmente ricompreso nel diritto all'identità personale, sancito dal precedente art. 2.

Il caso è stato quello di una rettifica di stato civile (art. 165 regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238) a seguito di sentenza penale dichiarativa della falsità dell'annotazione del cognome del presunto padre in un atto di nascita. Rettifica la cui conseguenza automatica sarebbe stata quella di mutare il cognome del soggetto interessato, benché questi l'avesse mantenuto dalla nascita fino all'età di ventidue anni e benché al falso fosse del tutto estraneo.

La *sentenza n. 13*, red. Ferri, risolutiva della questione, ha osservato che accanto alla tradizionale funzione del cognome, quale segno identificativo della discendenza familiare, occorre riconoscere che lo stesso già gode di una distinta tutela anche nella sua funzione di strumento identificativo della persona. Considera poi la *ratio* delle norme costituzionali richiamate, che è quella di tutelare il diritto ad essere se stesso come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata, con l'acquisizione di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano ed al tempo stesso qualificano l'individuo. Ne ricava, quindi, che, quando il cognome (sia pure non vero per discendenza) sia ormai da ritenersi autonomo segno distintivo dell'identità personale, il soggetto cui è stato attribuito può ottenere dal giudice il riconoscimento dell'interesse a mantenerlo, se la rettifica degli atti dello stato civile sia intervenuta per ragioni non dipendenti dal soggetto medesimo.

#### **§ 7) . Diritto d'azione e di difesa**

Numerose pronunzie, anche nel 1994, hanno a parametro l'art. 24 della Costituzione chiamato a saggiare prevalentemente l'assetto di nuove discipline introdotte dal codice di procedura penale. Si ricorderanno qui le più significative, mentre altre, che hanno ad oggetto anche aspetti organizzativi del processo o profili di tutela delle minoranze linguistiche, verranno citate nella terza parte.

In ordine al diritto di azione, la Corte ha ribadito con due *sentenze* (n. 360, red. Pescatore, n. 366, red. Caianiello) la propria giurisprudenza circa la giurisdizione condizionata.



Premesso che non è imposta una correlazione assoluta tra il sorgere di un diritto e la sua azionabilità, la prima pronuncia (riguardante l'art. 39 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640) aggiunge che il differimento della tutela giurisdizionale deve essere giustificato dal perseguimento di più adeguate finalità di giustizia e deve comunque essere tale da non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa. Nel caso in esame, imponendo la norma denunciata, in materia di imposta sugli spettacoli, il previo esperimento del rimedio amministrativo a pena di decadenza nonché l'attesa della notificazione della decisione ministeriale o lo spirare di 180 giorni dalla proposizione del ricorso, la norma stessa, non diretta ad ovviare alcuna comprovata esigenza, è stata dichiarata incostituzionale.

Agli stessi principî si conforma l'altra decisione, la quale, peraltro, considerando come l'art. 204, primo comma, del codice della strada, non subordina l'opposizione all'autorità giudiziaria al previo esperimento del ricorso al prefetto avverso la contestazione dell'infrazione (come già incidentalmente ritenuto nelle *sentenze nn. 255 e 311*), presenta un dispositivo interpretativo di rigetto.

Circa l'inserimento dell'azione civile nel processo penale, la *sentenza n. 330*, red. Vassalli, ripara, oggi per allora, ad una deficienza dell'art. 88, quinto comma, cod. proc. pen. del 1930 il quale non prevedeva che, in caso di accertato impedimento fisico permanente di durata indeterminabile che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza, il giudice possa autorizzare la parte civile a proporre l'azione civile dinanzi al giudice civile.

L'omissione di una norma del genere, pure nel sistema, dapprima vigente, caratterizzato dall'accessorietà dell'azione civile nel processo penale, creava una situazione di stasi che, compromessa la valenza del postulato dogmatico dell'unità della giurisdizione a partire dalla decisione n. 1 del 1970 di questa Corte, vulnerava il diritto d'azione della persona danneggiata partecipante al processo penale, di fatto bloccato, e costretta a rimanervi *sine die*.

Un eccesso di tutela dell'azione civile è stato invece ravvisato dalla *sentenza n. 353*, red. Ferri, nell'art. 600, terzo comma, cod. proc. pen., il quale prevedeva che il giudice d'appello poteva disporre la sospensione dell'esecuzione della condanna al pagamento della provvisionale solo quando potesse derivarne grave ed irreparabile danno. Condizione del tutto irragionevole, considerando che il codice di procedura civile pone a presupposto della sospensione, in questa stessa fattispecie, solo la ricorrenza di gravi motivi e come la differenza non appaia in alcun modo giustificata dalle peculiarità derivanti dall'inserimento dell'azione civile nel processo penale.

In ordine al processo cautelare civile, la *sentenza n. 253*, red. Ruperto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 699, *terdecies*, cod. proc. civ. (introdotto dalla legge 26 novembre 1990, n. 353) nella parte in cui non ammette il reclamo ivi previsto, anche avverso l'ordinanza con cui sia stata rigettata la domanda di un provvedimento cautelare. Ammettere il reclamo da parte di chi al provvedimento resiste e negarlo a chi il provvedimento sollecita è stato ritenuto privo di giustificazione di sorta, dinanzi al principio che le parti nel procedimento civile devono essere in posizione di perfetta eguaglianza. Tale sperequazione inoltre non può nemmeno ritenersi compensata dal fatto che è ammessa la riproposizione dell'istanza dinanzi allo stesso giudice quando si verificano mutamenti delle circostanze o vengano addotte nuove ragioni. Da un lato quello che difetta è la possibilità di sottoporre la questione ad un giudice diverso (con perdita quindi della maggior garanzia), dall'altro i limiti di ammissibilità della riproposizione rischiano di portare alla definitiva preclusione del potere di chiedere la tutela cautelare dei diritti che si assumono lesi. Infine, notazione più rilevante, non ha alcun pregio addurre che il ricorrente si batte per il mutamento di una situazione di fatto e il resistente per il mantenimento dello *statu quo*. Ammesso pure che ciò sia sempre vero, la tutela giurisdizionale è proprio diretta a ripristinare la conformità del fatto al diritto.

Venendo quindi al diritto di difesa, tre sentenze riguardano il senso ed il limite della garanzia dell'autodifesa.

La *sentenza n. 267*, red. Spagnoli, inquadra in essa la facoltà del ricognitore coimputato di rifiutarsi di rispondere o di prestare il suo ufficio, così fornendo un'interpretazione costituzionalmente adeguata dell'art. 213 cod. proc. pen.

Trattandosi di diritto all'autodifesa e non di obbligo della stessa è invece costituzionalmente illegittimo (*sentenza n. 301*, red. Mirabelli) l'art. 365, primo e secondo comma, cod. pen. mil. di pace, nella parte in cui, in vista dell'esemplarità del processo e del carattere di giustizia "di capi" del procedimento militare, imponeva la presenza dell'imputato al dibattimento.



L'autodifesa non esclude peraltro il diritto alla difesa tecnica, anche se il soggetto incolpato si deve presumere dotato di sufficienti cognizioni. Pertanto è costituzionalmente illegittimo l'art. 34, secondo comma, regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, nella parte in cui non consente alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura di disporre d'ufficio la nomina di un magistrato difensore per l'incolpato che abbia scelto di farsi assistere da un collega e che non l'abbia reperito.

Le modalità del diritto di difesa devono in ogni caso rapportarsi al tipo di processo in cui si esplica. E' quindi inammissibile chiedere che al vecchio rito penale, caratterizzato dal segreto istruttorio e dall'unicità del fascicolo processuale, venga *sic et simpliciter* applicata una norma come quella contenuta nell'art. 309, ottavo comma, del nuovo codice di procedura penale (*sentenza n. 373*, red. Guizzi, che perciò non prende in considerazione una richiesta additiva in tal senso avanzata in ordine agli artt. 250 e 245 delle norme transitorie del cod. proc. pen.).

Circa la presenza del difensore a singoli atti, la *sentenza n. 198*, red. Vassalli, prende in considerazione l'art. 238, primo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui consente l'acquisizione agli atti del processo della perizia assunta in altro procedimento nelle forme del-

l'incidente probatorio, anche nei confronti delle parti i cui difensori non abbiano partecipato alla sua assunzione.

Rilevato che in questo caso la perizia entra nel nuovo processo col solo veicolo della lettura, anche senza il consenso delle parti, la decisione in esame, richiamata la *sentenza n. 181 del 1994*, relativa all'art. 403 cod. proc. pen., riduce l'applicabilità della disposizione impugnata al caso in cui la prova venga utilizzata nei confronti di soggetti i quali non avevano assunto né potevano assumere la qualità di persone sottoposte alle indagini. Ci si avvale così della costante giurisprudenza della Corte per cui le garanzie di difesa possono richiedersi solo in presenza della soggettivizzazione della *notitia criminis*. Ciò non toglie che, ove possibile, la parte ha diritto a conseguire la rinnovazione della prova, il giudice, se del caso, ha il dovere di disporre la rinnovazione nel dibattimento, salvo sempre il suo libero convincimento circa la valenza della perizia espletata altrove.

Infine, quanto al profilo del diritto al contraddittorio, vanno ricordate le *sentenze nn. 16*, red. Spagnoli, e *413*, red. Vassalli.

La prima interpreta l'art. 419, terzo comma, cod. proc. pen., nel senso che, ove il P.M. trasmetta e depositi atti di indagine e documentazioni dopo la richiesta di rinvio a giudizio, con conseguente effetto "a sorpresa" per la parte, possa essere disposto il differimento dell'udienza preliminare con dovere, in ogni caso, del giudice di regolare le modalità di svolgimento di tale udienza, in modo da contemperare l'esigenza di celerità con la garanzia del contraddittorio.

La seconda indica nel ricorso per cassazione il mezzo per far valere la nullità derivante dall'omesso avviso alla parte civile della richiesta di archiviazione del P.M. nel processo pretorile, così salvaguardando il contraddittorio attraverso una lettura adeguata del primo e del secondo comma dell'art. 156 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, nonostante la mancanza del rito camerale nel procedimento in esame.

## **§ 8) . Tutela della famiglia, della maternità, del minore**

La soluzione del problema della compatibilità della tutela dei figli nati fuori dal matrimonio con i diritti dei membri della famiglia legittima suppone, in primo luogo, chiarita la nozione di famiglia legittima, accolta nella Carta fondamentale.

Avverte la *sentenza n. 377*, red. Mengoni, che il riferimento alla famiglia in senso stretto, contenuto nella sentenza n. 69 del 1969 (genitori e figli legittimi), ha senso solo quando esso intenda riguardare il trattamento dei figli naturali rispetto ai legittimi in ordine alla successione al genitore comune o ai suoi ascendenti.

Quando invece il problema si pone per chi figlio legittimo muoia senza lasciare né coniuge né discendente, il referente per la ponderazione della tutela garantita al fratello naturale del defunto è la parentela definita dall'art. 74 cod. civ. (grande famiglia).

Ed anzi ancor oggi è sicuramente riconoscibile una coscienza di parentela operante come fonte di solidarietà di gruppo, rispetto non solo agli ascendenti, ai fratelli e alle sorelle, ma anche agli zii e alle zie e ai loro figli. Ora, se appare sempre meno plausibile che i fratelli naturali siano esclusi dalla eredità del defunto a beneficio di lontani parenti fino al sesto grado, è compito del legislatore e non della Corte rimodellare gli ordini successori.



Si palesa così inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 565, 572 e, in linea subordinata, 468 cod. civ., intesa ad ottenere l'inserimento dei fratelli e delle sorelle naturali negli ordini successori dei parenti, costituendoli come terzo ordine, dopo gli ascendenti e i fratelli e le sorelle legittimi (e loro discendenti), ma prima degli altri parenti collaterali dal terzo al sesto grado.

Valenza ancora diversa assume la nozione di famiglia quando, a fini previdenziali, venga in considerazione l'impresa familiare. Infatti, in relazione alle piccole imprese commerciali ed anche in attuazione dell'art. 31, primo comma, della Costituzione, la Corte (*sentenza n. 170*, red. Santosuosso) ha ritenuto illegittimo l'art. 2, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 nella parte in cui escludeva dall'assicurazione obbligatoria gli affini entro il secondo grado, accordando il beneficio solo al coniuge, ai figli legittimi o legittimati, ai nipoti in linea diretta, agli ascendenti, ai fratelli e alle sorelle.

Quanto alle situazioni soggettive della famiglia (o derivanti dal vincolo familiare) e alla loro tutela, si deve considerare innanzi tutto la *sentenza n. 278*, red. Santosuosso, che ha accordato immediata protezione alla pretesa di mantenimento del coniuge e dei figli bisognosi, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 156, sesto comma, cod. civ. nella parte in cui non prevedeva che il giudice istruttore potesse adottare, nel corso di una causa di separazione, un provvedimento di distrazione a loro favore di somme dovute da terzi al coniuge obbligato.

Per contro, la *sentenza n. 358*, red. Mirabelli, ha posto fine a quella situazione di minorità derivante dal coniugio per cui non era dato a moglie o marito opporsi all'esecuzione esattoriale per mobili pignorati nella casa di abitazione. L'illogicità della norma (art. 52, secondo comma, lett. b) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602), contraria all'intento costituzionale di tutelare la formazione della famiglia, si palesa nel caso del coniuge del contribuente moroso, inabilitato a proporre opposizione, pur quando possa dimostrare di aver ricevuto in donazione i mobili con atto pubblico precedente al matrimonio. In tal modo, sostanzialmente, si viene a collocare il coniuge, e solo perché tale, nella stessa posizione del coobbligato, eccedendosi dal fine di prevenire frodi o simulazioni.

In questa stessa prospettiva va considerata la *sentenza n. 340*, red. Mirabelli che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, secondo comma, della legge 31 maggio 1975, n. 191, ha esteso al quarto fratello ed agli eventuali altri successivi la dispensa dal servizio di leva, concessa al terzo, ove i primi due fratelli l'avessero già prestato. La disposizione che escludeva l'ulteriore beneficio, se appariva comprensibile nel precedente assetto, ove la dispensa era collegata alle immediate necessità economiche, si palesava ormai priva di una ragione sufficiente in un sistema che, abolito il riferimento a tali necessità, prendeva in considerazione semplicemente il contributo dato dalla comunità familiare alla leva militare. Ne derivava infatti il risultato paradossale di penalizzare i nuclei più numerosi, in contrasto col dettato di cui all'art. 31 della Costituzione.

Passando alla protezione della maternità, la *sentenza n. 150*, red. Santosuosso, respingendo la domanda di riconoscere al padre lavoratore subordinato il diritto all'astensione facoltativa dal lavoro per sei mesi nel primo anno di vita del bambino, nel caso in cui la madre sia lavoratrice autonoma (l'art. 7 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, ammette tale diritto solo ove la madre sia lavoratrice subordinata), ha fissato importanti principi.

Premessa la non comparabilità della posizione della lavoratrice subordinata con la posizione di quella autonoma, la decisione rileva che il diritto della madre all'astensione dal lavoro, nel corso del primo anno di vita del figlio, deve qualificarsi come primario, rispetto a quello del padre che è invece derivato o sussidiario. E ciò per la maggiore importanza della presenza della madre (*natura clamat*) che trova del resto riconoscimento in ogni soluzione normativa. Del punto di vista dell'interesse del bambino, è poi certo più agevole per la madre lavoratrice autonoma realizzare in vario modo la vicinanza al figlio, mentre, di converso, la richiesta del padre (lavoratore subordinato) potrebbe mirare piuttosto a favorire l'interesse all'attività della moglie.

Quanto infine alla tutela del minore, una notevole precisazione è contenuta nella *sentenza n. 171*, red. Santosuosso.

L'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 84, dispone che il Tribunale provveda immediatamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità, quando la partoriente abbia manifestato di non voler essere nominata nell'atto di nascita ed ove l'Ufficiale di stato civile abbia regolarmente redatto tale atto, dichiarando il bambino nato da genitori ignoti. Del tutto impropria, quindi, è stata l'iniziativa di un tribunale che, avendo conosciuto *aliunde* la maternità di un neonato ed avendo constatato che la madre era regolarmente coniugata, si proponeva di svolgere gli approfonditi accertamenti, previsti dall'art. 11 della legge citata, per individuare il padre legittimo ed interpellarlo in ordine alla sua volontà di





riconoscere il figlio. Bene intesa, la legge non viola perciò né la riservatezza della donna né pregiudica il minore, rinviando la sua possibile adozione.

Va poi considerata la *sentenza n. 183*, red. Mengoni, relativa all'adozione da parte di persona singola (art. 2 della legge 22 maggio 1974, n. 357, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 6 della Convenzione europea firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967).

La Convenzione internazionale, secondo questa Corte, dà facoltà allo Stato aderente di riconoscere l'ammissibilità di tale tipo di adozione, ma non l'obbliga a farlo, occorrendo in ogni caso un'interposizione del legislatore, perché essa sia ammessa nei rapporti intersoggettivi privati. D'altronde gli artt. 2, 29 e 30 della Costituzione, se esprimono una preferenza per l'adozione da parte di una coppia di coniugi (al fine di assicurare, sotto il profilo affettivo ed educativo, la presenza di entrambe le figure dei genitori) non vincolano l'istituto all'*imitatio naturae*.

La stessa legge è stata impugnata, in relazione allo stesso articolo della Convenzione, laddove, richiedendo il requisito di un minimo di tre anni di matrimonio, non consente di dar rilevanza ad una pregressa e stabile convivenza *more uxorio*.

La *sentenza n. 281*, red. Santosuosso, rilevato che l'aspirazione dei singoli ad adottare non può ricomprendersi tra i diritti inviolabili dell'uomo, ha considerato che la convivenza *more uxorio*, ove seguita dal vincolo matrimoniale, ben potrebbe essere valutata dal legislatore quale sintomo di stabilità della coppia e della sua armonia. Conclude peraltro nel senso che tale giudizio è appunto rimesso al solo legislatore, unico responsabile di scelte così complesse in una società in continua evoluzione, e che esso non può essere devoluto al giudice della legittimità costituzionale.

[Per l'incostituzionalità della pena dell'ergastolo applicabile ai minori cfr. § 18].

## § 9) . Tutela della salute

La tutela della salute diviene per il cittadino "piena ed incondizionata" nei limiti in cui il legislatore, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento tra i valori costituzionali e di commisurazione degli obbiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti, predisponga adeguate possibilità di fruizione delle prestazioni sanitarie. Tale insegnamento, ribadito dalla *sentenza n. 304*, red. Baldassarre, porta a concludere che le prestazioni pubbliche erogabili in materia non debbano essere offerte comunque e nella stessa misura da ogni regione, salvo sempre lo scrutinio di ragionevolezza da parte della Corte (leggi Regione Campania 15 marzo 1984, n. 11; 8 marzo 1985, n. 12; 27 ottobre 1978, n. 46).

Ma lo stesso insegnamento postula la non differibilità di una razionalizzazione complessiva e l'esigenza di un concreto incremento di efficienza del Servizio sanitario nazionale. Così infatti si esprime la *sentenza n. 408*, red. Ruperto, la quale, tuttavia, constata che nessun progresso è stato fatto dal legislatore, uso ad esprimersi mediante "interventi episodici, non plausibili, con riguardo specifico alle evidenti connotazioni d'ordine solidaristico cui deve sottostare la materia in discussione".

Tanto osservato sotto l'aspetto organizzativo, la Corte ha riaffermato, sul piano delle fonti, che i principi della legislazione statale relativi alla tutela collettiva della salute si pongono come fondamentali e ad essi ogni regione deve attenersi (specie relativa all'attività di smaltimento di rifiuti; leggi Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30; 28 novembre 1988, n. 65: *sentenza n. 96*, red. Mirabelli).

In ordine poi alla tutela individuale della salute ed alle situazioni soggettive connesse, va anzitutto ricordata la *sentenza n. 180*, red. Caianiello, che, a proposito dell'imposizione dell'uso del casco protettivo per gli utenti di certi veicoli (legge 11 gennaio 1986, n. 3), ha ritenuto non condivisibile l'assunto secondo cui obblighi al soggetto possono essere sanciti solo in vista della salvaguardia della salute di terzi. A parte il fatto che la salute individuale è in quanto tale anche interesse della collettività, vanno considerati i costi sociali degli incidenti, che sono tali da giustificare prescrizioni restrittive, le quali, quindi, non limitano irragionevolmente l'"estricazione della personalità".

In materia, la decisione che ha avuto maggior risonanza è però la *sentenza n. 218*, red. Mirabelli, relativa alla prevenzione dal flagello dell'AIDS. Questa, con dispositivo che si deve ritenere immediatamente applicativo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, terzo e quarto comma, della legge 5 giugno 1990, n. 135, nella parte in cui non prevede accertamenti sanitari dell'assenza di sieropositività alla infezione HIV, come condizione per l'espletamento di attività che comportino rischi per la salute di terzi.

Osservato che già il legislatore prevedeva il trattamento sanitario obbligatorio dell'analisi per gli addetti alle forze di Polizia sottoposti a rischio di contagio, si è considerato irragionevole limitare solo a tali sog-





getti simile trattamento. Infatti, salvaguardata in ogni caso la dignità della persona, che comprende anche il diritto alla riservatezza sul proprio stato di salute ed al mantenimento della vita lavorativa e di relazione compatibile con tale stato, l'art. 32 della Costituzione prevede un contemperamento del coesistente diritto alla salute di ciascun individuo; implica inoltre il bilanciamento di tale diritto con il dovere di tutelare il diritto dei terzi che vengono in necessario contatto con la persona per attività che comportino un serio rischio, non volontariamente assunto, di contagio. In tal caso le attività che, in ragione dello stato di salute di chi le svolge, rischiano di mettere in pericolo la salute dei terzi, possono essere espletate solo da chi si sottoponga agli accertamenti necessari per escludere la presenza di quelle malattie infettive o contagiose, che siano tali da porre in pericolo la salute dei destinatari delle attività stesse.

Il trattamento sanitario obbligatorio può tuttavia essere esso stesso fattore di rischio per la salute individuale.

Tanto è riconosciuto dalla *sentenza n. 258*, red. Granata, la quale, dinanzi alle leggi relative alla vaccinazione obbligatoria contro l'epatite virale "B", antipolio, antidifterica ed antitetanica (legge 27 maggio 1991, n. 165; 5 marzo 1963, n. 292; 20 marzo 1968, n. 419), ha peraltro dovuto constatare come l'apprestamento di specifiche prescrizioni dirette ad evitare tali rischi non possa che essere rimesso alla discrezionalità del legislatore.

### **§ 10) . Diritto allo studio**

La *sentenza n. 454*, red. Caianiello, puntualizza il senso del diritto previsto dal secondo comma dell'art. 34 della Costituzione (istruzione inferiore gratuita) rispetto alla riserva posta dal terzo comma del precedente art. 33 (diritto dei privati di istituire scuole *ma senza oneri per lo Stato*). La questione riguardava l'art. 1, primo comma, della legge 10 agosto 1964, n. 719, che, nel prevedere la fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari, l'ha limitata agli allievi delle scuole statali e di quelle autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato. Restavano quindi esclusi dal beneficio quanti sceglissero di assolvere l'obbligo scolastico, frequentando scuole private non autorizzate a rilasciare detti titoli.

Tanto è stato ritenuto ingiustificatamente discriminatorio, perché la provvidenza in esame non è destinata alla scuola, bensì direttamente all'alunno e quindi connessa all'obbligo scolastico il cui adempimento non è necessariamente legato alla frequenza delle scuole "ufficiali".

Il fatto che si sia in presenza di una prestazione pubblica avente come destinatari diretti gli alunni, e non le scuole, impedisce anche di giustificare la denunciata esclusione sulla base del terzo comma dell'art. 33 della Costituzione, che, nel sancire il diritto degli enti e dei privati di istituire scuole e istituti di educazione, esclude oneri per lo Stato. Una volta che il legislatore ordinario, coerentemente con i principi propri dell'assistenza scolastica, ha previsto di destinare la fornitura gratuita dei libri di testo direttamente agli alunni—sempre che, ovviamente, il testo prescelto rientrasse, all'epoca, tra quelli approvati dal Ministero della pubblica istruzione ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 ottobre 1947, n. 1497, ovvero non ne sia ora vietata l'adozione ai sensi dell'art. 155 del testo unico del 1994 e nei limiti del prezzo di copertina stabiliti dall'art. 153 del medesimo testo unico—il comprendervi anche quelli che frequentino scuole meramente private non equivale alla assunzione di un onere da parte dello Stato in favore di dette scuole.

Né la giustificazione del differente trattamento potrebbe rinvenirsi nella diversità della situazione degli alunni delle scuole statali e di quelle private «paritarie», rispetto a quella degli alunni delle scuole meramente private, nell'assunto che, come si sostiene, quest'ultima situazione «oltretutto è indice di una maggiore capacità economica». Che questo profilo sia irrilevante nella specie, deriva dalla considerazione che la disposizione impugnata prescinde, allo stato, da ogni riferimento alla capacità economica dei destinatari della provvidenza. Di conseguenza, anche a voler ammettere, in via di pura ipotesi, che l'iscrizione presso scuole meramente private, diverse da quelle—altrettanto private ed anch'esse onerose per gli utenti—abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale (agli alunni delle quali la disposizione impugnata pur riconosce, come agli alunni di quelle pubbliche, il diritto alla prestazione) costituisca di per sé indice di maggiore capacità economica, questa non potrebbe giustificare la diversità di trattamento, perché tale condizione non è presa in considerazione dalla legge.

### **§ 11) . Diritto al lavoro ed alla giusta retribuzione**

Le conseguenze del licenziamento disciplinare irritualmente intimato sono state considerate nella *sentenza n. 398*, red. Santosuosso, la quale, recependo il diritto vivente espresso dalle Sezioni unite della Cassazione, ha escluso l'irragionevolezza della disciplina, ritenendo che dall'inosservanza delle garanzie



procedimentali di cui all'art. 7 della legge 20 maggio 1979, n. 300, conseguono solo gli stessi effetti derivanti dal licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo. Diversa, però, sempre per la stessa sentenza, l'ipotesi di licenziamento intimato senza la forma scritta imposta dall'art. 2 della legge 15 luglio 1966, n. 604. Questo, inficiato da vizio insanabile, non incide sulla continuità del rapporto e sul relativo diritto alla retribuzione.

Sempre in tema di retribuzione, la *sentenza n. 319*, red. Santosuosso, esamina il problema delle somme percepite dall'impiegato onorario (nella specie delegato di spiaggia: legge 8 agosto 1985, n. 416; regio decreto 25 novembre 1937, n. 2360, art. 6). A tale tipo di rapporto non è estensibile la garanzia prevista dall'art. 36 della Costituzione né la connessa problematica circa la valutazione complessiva del trattamento economico. Ad indici di riconoscimento dell'onorarietà vengono assunti l'inserimento funzionale e non strutturale nella Pubblica Amministrazione nonché la fonte (incarico) che disciplina, pressoché esclusivamente, il rapporto, di durata normalmente temporanea.

### **§ 12) . Tutela della donna lavoratrice**

La *sentenza n. 86*, red. Mengoni, è tornata sul problema del licenziamento per causa di maternità delle lavoratrici domestiche con riferimento all'art. 1, terzo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, ribadendo la speciale natura del rapporto domestico (tanto però con riferimento alla questione di costituzionalità in esame e non con riguardo alla disciplina civilistica, influenzata dagli artt. 3 e 6 della Convenzione n. 103 dell'O.I.L. ratificata con legge 19 dicembre 1970, n. 864), specialità che deriva essenzialmente dall'eccessiva gravosità per l'economia familiare di un divieto di recesso prolungato per ventuno mesi e dall'ammissione alla convivenza familiare della lavoratrice. Ciò posto, si aggiunge che solo al legislatore spetta di determinare le modalità temporali del divieto di licenziamento e di definire gli obblighi ed i diritti delle parti durante l'astensione dal lavoro.

Ma il *novum* della pronuncia sta nella parte in cui, riprendendo il discorso in ordine alla disciplina civilistica non denunciata dall'ordinanza di rimessione, osserva che, ove fosse applicabile l'art. 2110 cod. civ., il giudice potrebbe determinare le condizioni anzidette secondo equità, utilizzando quel modello, coordinato col criterio di compatibilità di cui all'art. 2239 cod.civ.

### **§ 13) . Diritto all'assistenza ed alla previdenza**

A partire dagli inizi degli anni '80, la Corte costituzionale, che prima raramente interveniva nella materia, è stata sempre più spesso investita di questioni relative a prestazioni previdenziali e assistenziali, ai loro presupposti, alla loro congruità. Il tessuto normativo su cui è stata chiamata ad operare è, come del resto noto, caratterizzato dall'assenza di principi guida, dal coesistere di stratificazioni settoriali e di frammentarie ed incoerenti novellazioni, da privilegi corporativi e da zone, viceversa, di mal riposto rigore.

A solo titolo esemplificativo va ricordato come nel 1994 siano state prese in considerazione, tra le altre, normative riguardanti il calcolo della pensione nel lavoro a tempo parziale c.d. orizzontale (art. 21 d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488: *sentenza n. 221*, red. Santosuosso), l'assicurabilità per infortuni sul lavoro dei lavoratori autonomi nel settore della pesca subacquea (art. 4 d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124: *sentenza n. 310*, red. Santosuosso), il beneficio dell'aumento di anzianità contributiva alle lavoratrici nel settore siderurgico (art. 16 legge 23 aprile 1981, n. 155: *sentenza n. 296*, red. Mengoni) o alle lavoratrici nelle imprese industriali con certe caratteristiche (*sentenza n. 345*, red. Mengoni), la reversibilità della pensione privilegiata indiretta (artt. 11 e 12 legge 15 febbraio 1958, n. 46: *sentenza n. 399*, red. Pescatore).

Ma, tralasciando gli esempi che potrebbero moltiplicarsi e che sono stati adottati per dare un'idea della varietà delle tematiche affrontate, la decisione che maggior clamore ha suscitato è certamente costituita dalla *sentenza n. 240*, red. Mengoni, intervenuta in ordine al divieto di plurima integrabilità al minimo di trattamenti pensionistici limitatamente al periodo non considerato dal decreto-legge n. 463 del 1983 (antecedente cioè al 1° ottobre 1983).

Questa decisione era stata significativamente preceduta dalla *sentenza n. 20* (stesso redattore), che prendeva in considerazione l'art. 4 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438, con cui si intendeva forse risolvere anche il problema della plurima integrabilità su un piano processuale, cercandosi di introdurre termini di decadenza al contenzioso, con pretesa retroattività di tale regime decadenziale. Data l'evidente absurdità delle conseguenze cui avrebbe condotto un'interpretazione puramente letterale della norma denunciata, la Corte ne forniva un'interpretazione costituzionalmente corretta, non oggetto di reazioni di sorta da parte delle amministrazioni interessate.



Restava così intatta una situazione di sofferenza che vedeva da un lato le pretese dei pensionati del periodo suddetto alla plurima integrabilità, riconosciute dalla giurisprudenza unanime della Corte di cassazione (nonché da questa Corte con sentenza n. 314 del 1985) e dall'altro la pervicace opposizione dell'INPS, a causa della quale le somme inizialmente dovute andavano vertiginosamente aumentando per gli interessi e rivalutazione da aggiungersi al capitale.

A questa realtà cercava di porre rimedio l'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, prevedendo la cessazione del diritto a percepire l'integrazione o per effetto del superamento di un certo reddito o per effetto del principio (da valere oggi per un allora antecedente al 1983) di unicità dell'integrazione, per cui i pensionati che fruivano di più pensioni ne avrebbero fruito soltanto di una, sia pure integrata.

Questa seconda ipotesi, come la Corte ha rilevato, toccava però un istituto previdenziale fondato sul principio di solidarietà, incidendo sul trattamento di soggetti i quali, sebbene titolari di più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore a quello che dava luogo alla cristallizzazione della pensione non integrata, ove tale reddito fosse superato per altre fonti.

Ma ha osservato la Corte: “quando l'intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti i quali, sebbene titolari di due o più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore al limite fissato dal decreto-legge n. 463 del 1983, così che per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole”.

In tal modo è stata soluzione costituzionalmente obbligata stabilire che, se il pensionato, pur con l'apporto di una seconda pensione, risulta in possesso di un reddito complessivamente inferiore al limite legale, la regola della cristallizzazione della seconda pensione, non più integrabile, si impone a maggior ragione rispetto all'ipotesi, prevista dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 463 del 1983, di titolarità di una sola pensione non più integrabile a causa del superamento del limite reddituale.

Ciò posto, non era certo compito della Corte costituzionale (che, mantenendo ferma ampia parte del disposto dell'art. 11, aveva limitato al minimo indispensabile il suo intervento riequilibratore) indicare le manovre finanziarie atte a ripianare un debito che si è andato accumulando nel modo che è stato appena ricordato e che, riguardando i soggetti più deboli ed indifesi, dovrà essere onorato con priorità rispetto ad altre esigenze.

E' rimesso alla discrezionalità del legislatore provvedere, tenendo conto del fatto che alcune componenti delle somme allo stato da erogarsi non riguardano propriamente la previdenza solidaristica, considerata dalla pronuncia di questo Collegio.

#### **§ 14) . Diritto di proprietà**

Poteri conformativi in ordine al contenuto delle varie forme di proprietà, allo scopo di assicurarne la funzione sociale, spettano, secondo la riserva contenuta nell'art. 42 della Costituzione, non solo alle leggi dello Stato, ma anche alla legge regionale che si ispiri ai principi fondamentali espressi nelle prime.

Tanto si ricava dalla *sentenza n. 379*, red. Pescatore, che, esplicitando il contenuto di tali principi, precisa che essi vietano un vincolo di assoluta inedificabilità dei suoli definitivo o anche temporaneo, ma senza alcuna prefissione di termine di durata.

In ordine, poi, alla funzione sociale della proprietà, la decisione rileva come il concetto tradizionale di paesaggio abbia subito una trasformazione, evolvendo verso un allargamento dell'area della tutela, riferibile al complesso di valori inerenti al territorio. In tal modo, sebbene pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica restino ontologicamente distinte, si è in presenza di una sorta di mutualità integrativa, per effetto della quale la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali si realizza anche attraverso la pianificazione urbanistica.

Da tali premesse la Corte ha tratto la conclusione dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, recante il piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, nella parte in cui vieta il rilascio di concessioni edilizie per tutti i comuni dell'area interessata, fino all'approvazione dei piani regolatori generali comunali adeguati al piano regionale in parola.

Circa l'equo indennizzo, dovuto in caso di provvedimento ablativo, la *sentenza n. 135*, red. Granata, riconosce che il principio costituzionale è posto a tutela non solo del soggetto espropriato ma anche dell'amministrazione espropriante, configurando, in tesi, l'illegittimità costituzionale di norme che non



legittimassero detta amministrazione a far valere l'erroneità per eccesso della determinazione dell'indennizzo.

Tanto peraltro non accade nel caso dell'art. 69 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, dato che la Corte di cassazione, sia pure con decisioni di epoca risalente, ha espressamente riconosciuto la legittimazione dell'espropriante a proporre opposizione avverso la stima espressa dal perito. Orientamento pienamente conforme alla giurisprudenza di questa Corte, per cui la giusta misura prescritta dal dettato costituzionale contempera l'interesse individuale con quello della collettività.

### **§ 15) . Riconoscimento ed ambito dell'iniziativa economica privata**

A proposito della riserva allo Stato dell'estrazione del sale, la Corte è ritornata sulle condizioni previste dall'art. 43, che simile riserva legittimano (*sentenza n. 257*, red. Pescatore: art. 3, numero 1, della legge 17 luglio 1942, n. 907). Ed ha, al riguardo, chiarito che, trattandosi nella specie di beni appartenenti al patrimonio indisponibile (miniere di sale), beni per di più soggetti ad esaurimento, siffatta qualifica di per sé comporta l'appartenenza dell'immobile e quindi la legittima imposizione di un canone aggiuntivo a carico del concessionario.

Non si versa quindi tanto in un caso tipico di riserva originaria o traslativa di impresa, ma di effetto automatico e consequenziale della circostanza di essere lo Stato titolare del bene (esclusiva).

In ogni caso il regime di appartenenza in questione persegue interessi essenziali (dal lato igienico, alimentare, industriale) che consentono di giustificare tuttora, nonostante la progressiva liberalizzazione del monopolio in esame, anche la gestione diretta da parte dello Stato di nove degli undici giacimenti esistenti sul continente (rimanendo, per i noti motivi storico-sociali, escluse le isole).

### **§ 16) . Prestazioni imposte**

Terminata la rassegna delle decisioni relative alle situazioni di vantaggio considerate dalla Costituzione, si passa ora all'illustrazione delle decisioni in ordine alle situazioni passive.

Per esse norma generalissima è l'art. 23 che riguarda qualsiasi prestazione imposta.

Il servizio antincendio è soggetto a monopolio pubblico così come risulta dall'art. 1 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, e dagli artt. 1 e segg. della legge 13 maggio 1961, n. 469. Ne è corollario l'obbligo per i titolari di locali di pubblici spettacoli di contrattare col monopolista e la sottoposizione della tariffa praticata alla riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

Il carattere meramente relativo di tale riserva è sottolineato nella *sentenza n. 90*, red. Ruperto, in cui si precisa che non occorre una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione, purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinare la misura della prestazione medesima.

Nella specie, avendo la legge inizialmente determinato le tariffe nelle tabelle ad esse allegate e creato un modulo procedimentale per il loro aggiornamento che è del tutto congruo al fine di evitare arbitrî, le condizioni in parola sono state ritenute perfettamente soddisfatte.

Questione analoga di rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 si è data anche nella *sentenza n. 236*, red. Santosuosso. Qui, raggiungendosi lo stesso risultato per quanto riguarda il rispetto della riserva (e con riferimento all'art. 12, quinto comma, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito nella legge 26 giugno 1990, n. 165) si è maggiormente approfondita la nozione di prestazione imposta, attraverso un completo *excursus* della giurisprudenza costituzionale in materia. Se ne è concluso che va riconosciuto peso decisivo agli aspetti pubblicistici dell'intervento dell'autorità, in ordine alla destinazione dei beni o dei servizi, per i quali si verifica che, in considerazione della loro natura giuridica, della situazione di monopolio pubblico o della essenzialità di alcuni bisogni di vita soddisfatti da quei beni o servizi, la determinazione della prestazione sia unilateralmente imposta con atti formali autoritativi, i quali incidono sostanzialmente sull'autonomia privata.

### **§ 17) . Servizio militare**

In materia di servizio militare, il rilievo della tutela della famiglia è stato già segnalato al § 8 in relazione alla *sentenza n. 340*.

Circa il contemperamento in generale della prestazione col principio di ragionevolezza, va ricordata la *sentenza n. 76*, red. Vari, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, numero



10, della legge 31 maggio 1975, n. 191 (e successive integrazioni) nella parte in cui non contemplava il beneficio della dispensa dall'obbligo della ferma di leva per i figli dei lavoratori deceduti nello svolgimento di attività di lavoro autonomo.

L'illogicità della disposizione, che discriminava tra categorie di orfani caduti per lavoro (e già per tanto non poteva non apparire arbitraria), si coglieva compiutamente considerando come la stessa legge, nello stesso articolo, accorda il beneficio della dispensa al figlio di padre invalido del lavoro, senza distinguere se trattasi di lavoro autonomo o subordinato.

### **§ 18) . Capacità contributiva**

Una notevole precisazione sulla capacità contributiva è contenuta nella *sentenza n. 315*, red. Vari (resa a proposito dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

Rammenta dapprima la pronunzia la costante giurisprudenza della Corte in ordine alle leggi tributarie retroattive, che non comportano perciò solo violazione dell'art. 53, occorrendo, invece, considerare, di volta in volta, se la legge stessa, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, abbia spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità stessa, violando così il precetto costituzionale.

Tale verifica però (e qui sta la precisazione anticipata), dato il valore dell'art. 53, che, come già dalla Corte riconosciuto, è oggettivo e non soggettivo riferendosi ad indici rivelatori di ricchezza e non a condizioni del contribuente, deve essa stessa svolgersi con criteri egualmente oggettivi. Talché, accertata l'idoneità (anche con riferimento al passato) del presupposto economico cui la prestazione tributaria è collegata, resta indifferente la sorte (concreto consumo o reimpiego) delle somme a suo tempo ricavate.

### **§ 19) . Fattispecie criminose e pene**

Alla previsione dei reati e delle relative pene presidiano in generale i principî ricavabili dagli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, essendo ormai pacifico che quest'ultima norma, laddove si riferisce alla rieducazione del condannato, non riguarda soltanto il momento esecutivo ma anche quello formativo delle fattispecie criminose.

Una prima importante decisione in materia di creazione di ipotesi di reato è costituita dalla *sentenza n. 48*, red. Vassalli, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356 e successive modificazioni.

Questa norma puniva chi disponesse di beni di valore sproporzionato al reddito o alla attività economica, ove di tale disponibilità non giustificasse la legittima provenienza e ove nei suoi confronti pendesse procedimento penale per determinati reati (in genere di natura associativa e di rilevante allarme sociale).

L'ultima condizione si poneva in evidente contrasto con la presunzione di non colpevolezza dettata dal secondo comma dell'art. 27 della Costituzione, inficiando l'intera fattispecie. Se infatti può ritenersi rispettosa dei principî costituzionali una norma che, al limitato fine di attivare misure di tipo preventivo, desume dalla qualità di indiziato per taluni tipi di reato la massima d'esperienza che la sproporzione tra beni posseduti e reddito dichiarato possa esser frutto di illecita attività, altrettanto non può dirsi ove l'analoga situazione venga ricondotta all'interno di una previsione incriminatrice, giacché, come s'è detto, tanto viola la presunzione di non colpevolezza.

Il naturale sviluppo del precetto sancito dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione, comporta, infatti, che la condizione di persona sottoposta a procedimento penale assume connotazioni del tutto amorse agli effetti del diritto sostanziale, cosicché dalla stessa non è consentito trarre «sospetti» o «presunzioni» di sorta che valgano a qualificare una specifica condotta che il legislatore ritenga meritevole di sanzione penale. In altre parole, il fatto penalmente rilevante deve essere tale a prescindere dalla circostanza che il suo autore sia o meno indagato, perché tali condizioni, instabili come ogni *status* processuale, non legittimano alcun apprezzamento in termini di disvalore: un apprezzamento che varrebbe ineluttabilmente ad anticipare «effetti» che la Costituzione riserva, invece, soltanto alla sentenza irrevocabile di condanna. L'art. 12-*quinquies*, secondo comma, del decreto-legge n. 306 del 1992, invece, ispirandosi con fin troppa chiarezza a modelli tipici del procedimento di prevenzione, fonda proprio sulla qualità di indagato o di imputato il presupposto soggettivo che rende punibile un dato di fatto—la sproporzione non giustificata tra beni e reddito—che altrimenti non sarebbe perseguito, cosicché la persona indiziata o imputata, ancorché presunta non colpevole, è, per ciò solo, assoggettata a pena per una





condotta che, ove posta in essere da qualsiasi altro soggetto, viene ad essere normativamente riguardata in termini di totale indifferenza.

La lesione inferta all'indicato parametro traspare, quindi, in tutta la sua evidenza. Vi è anzi da osservare che l'ambigua formula adottata dal legislatore ha pretermesso qualsiasi risalto all'epilogo processuale dei reati presupposti.

E' quest'ultima una conseguenza paradossale, ma altre ne sono evidenziate dalla pronunzia: dovendo la persona asseverare la legittima provenienza dei beni, nessuna portata scriminante assumerebbe la stessa ammissione che quei beni provengono proprio da quel reato in ordine al quale pende procedimento penale, così da rendere possibile, sia pure in alcuni casi, il risultato, davvero paradossale, di considerare un medesimo fatto punibile a doppio titolo: prima per la condotta illecita volta ad acquisire la disponibilità dei beni e, poi, per il semplice possesso di quei beni dei quali non può dedursi la legittima provenienza. Il tutto, poi, a sottacere dei riflessi che da una situazione del genere vengono a riverberarsi sul piano del diritto di difesa, essendo inevitabile che, qualsiasi scelta difensiva si ritenesse di adottare in ordine al delitto previsto dall'art. 12-*quinquies* del decreto-legge n. 306 del 1992, la stessa non sarebbe priva di conseguenze in merito all'accertamento del reato presupposto, dal momento che questo è per definizione ancora *sub iudice*.

Circa la proporzione tra reato e pena, tema tradizionalmente rimesso alla piena discrezionalità del legislatore, la *sentenza n. 341*, red. Spagnoli, a conclusione di una messa in mora di durata ultraquarantennale, ha sanzionato la perdurante inadempnienza del Parlamento in materia di sanzioni previste per il reato di oltraggio, ritenendo che il minimo edittale per esso comminato si ponga in contrasto col principio di proporzione tra offensività della concreta violazione e la finalità rieducativa della pena.

La Corte ha infatti osservato che già il reato in quanto tale appare prodotto di una concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è di imperio ma strumentale.

Comunque, mantenendo in vita la fattispecie, per tutelare anche per questa via il buon andamento della pubblica Amministrazione attraverso il prestigio del pubblico ufficiale che l'incarna, è del tutto irragionevole che per i casi più lievi sia applicabile una pena minima che deve necessariamente essere di dodici volte superiore a quella irrogata per l'ingiuria.

Venuto meno così il limite censurato, è possibile individuare la pena minima per il reato in questione facendo riferimento al limite di quindici giorni fissato in via generale per la reclusione dall'art. 23 cod. pen., senza con ciò effettuare alcuna opzione invasiva della discrezionalità del legislatore, il quale peraltro resta libero di stabilire, per il reato medesimo, un diverso trattamento sanzionatorio, purché ragionevole nei sensi e secondo i principi illustrati nella pronunzia.

Relativamente alle pene in quanto tali, l'idoneità della questione prospettata e la sua esatta formulazione hanno permesso alla Corte di intervenire in materia di ergastolo, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che ne prevedevano l'irrogazione al minore (artt. 17 e 22 cod. pen.) anche a seguito di giudizio di comparazione (art. 69 cod. pen.) o di cumulo delle pene (art. 73 cod. pen.).

A tale risultato la *sentenza n. 168*, red. Caianiello, è pervenuta essenzialmente nella considerazione dell'art. 31 della Costituzione, il quale (letto anche alla luce degli obblighi enunciati nelle Convenzioni internazionali, le quali impegnano gli Stati nel senso della particolare protezione dei minorenni) fa assumere all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, relativamente ai minori, un significato distinto da quello che è riferibile alla generalità dei soggetti quanto alla funzione rieducativa della pena. Questa funzione—data la particolare attenzione che deve essere riservata, in ossequio all'art. 31 della Costituzione, ai problemi educativi dei giovani—per i soggetti minori di età è da considerarsi, se non esclusiva, certamente preminente, per cui si manifesta un insanabile contrasto fra essa e le norme denunciate—e cioè l'art. 17 cod. pen., che elenca fra le pene che accedono ai reati quella dell'ergastolo, e l'art. 22 del codice stesso che caratterizza questa pena con la perpetuità—riferendosi entrambi alla generalità dei soggetti, senza escludere i minori.

## **§ 20) . Esecuzione della pena**

Numerose decisioni hanno a parametro l'art. 27 della Costituzione nella parte in cui si riferisce al momento esecutivo della pena.





Vengono in primo luogo in considerazione quelle relative a norme che sospendono o rinviando tale esecuzione.

Tale la *sentenza n. 283*, red. Baldassarre, relativa all'art. 7, commi 12-*bis* e 12-*ter*, del decreto-legge 28 febbraio 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 187, in ordine all'espulsione dello straniero, che chiarisce come le finalità rieducative possano venire in considerazione solo in caso di trattamento penitenziario in quanto applicato.

Nella specie, però, si tratta di un'incidenza sull'adempimento delle funzioni connesse a quel trattamento. E a giustificazione di tale incidenza valgono i motivi (già evidenziati nella *sentenza n. 62*, stesso redattore) adottati dal legislatore che convincono della non arbitrarietà della scelta: interesse pubblico di ridurre l'enorme affollamento carcerario, di per sé difficilmente compatibile con un efficace perseguimento della funzione rieducativa della pena, e di allontanare dal territorio dello Stato stranieri sottoposti a procedimento penale (ovvero condannati con sentenza definitiva).

L'espulsione, mentre non modifica la posizione dello straniero di fronte all'ordinamento penale (nel senso, che si tratta di una misura meramente sospensiva dell'esecuzione della custodia cautelare o della espiazione della pena), risulta connotata da cautele e da limiti normativi, che ne circoscrivono significativamente la possibilità di applicazione.

La *sentenza n. 70*, red. Vassalli, ha preso in esame l'art. 146, primo comma, n. 3 cod. pen. (come aggiunto dal decreto-legge 12 novembre 1992, n. 431) nella parte in cui prevede il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena per i soggetti affetti da infezione HIV.

Questa decisione dà atto che si tratta di una scelta sofferta, costosa in termini di sicurezza sociale, ma osserva che dinanzi alle finalità di salvaguardia della salute pubblica in sede carceraria, cui la scelta in questione evidentemente mira, un eventuale onere del legislatore è quello di assicurare per altra via la tutela collettiva. Si tratta insomma di ovviare alla carenza di adeguati strumenti preventivi volti ad impedire che il condannato, posto in libertà, commetta nuovi reati.

In ogni caso quello perseguito è un valore primario che giustifica perché tale trattamento, riservato alla persona affetta da AIDS, non è esteso a portatori di malattie altrettanto gravi, ma non altrettanto pericolose per la salute pubblica (*sentenza n. 210*, stesso redattore) e perché solo il legislatore debba valutare se lo stesso regime vada adottato per l'esecuzione di misure di sicurezza detentive realizzabili in un contesto ben diverso dal carcere, ove assume risalto esclusivo l'esigenza di salvaguardare il bene della salute del singolo internato (*sentenza n. 308*, stesso redattore).

Il regime di conversione della pena pecuniaria in privativa della libertà come previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 e dall'art. 660 cod. proc. pen., è stato esaminato dalla *sentenza n. 119*, red. Vassalli.

Le censure, relative alla salvaguardia del lavoro del condannato ed all'adeguamento della conversione nel caso di pene pecuniarie di importo molto elevato, sono state peraltro ritenute inammissibili. Esse infatti non miravano a caducare *sic et simpliciter* le regole della conversione, ma a consentire di modulare le prescrizioni delle sanzioni sostitutive in base a supposti poteri di integrazione normativa di cui la Corte costituzionale verrebbe ad essere investita.

In ordine ai regimi alternativi alla pena detentiva la Corte, con la *sentenza n. 357*, red. Spagnoli, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, primo comma, secondo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'art. 15, primo comma, lett. a), del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui non prevedeva che i benefici di cui al primo periodo del medesimo comma possano essere concessi anche nel caso in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, come accertata nella sentenza di condanna, renda impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, sempre che siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La ragione del divieto di concessione dei benefici ai non collaboranti appartenenti alla criminalità organizzata sta nella considerazione che solo la collaborazione, in questi casi, può dimostrare *per facta concludentia* l'uscita del soggetto dal sodalizio criminoso. Ma, sulla scia di quanto già osservato nella sentenza n. 306 del 1993, una volta ritenuto che la collaborazione impossibile (fatti già acclarati, posizione marginale del soggetto) non è ostativa alla concessione del beneficio, si deve riconoscere che l'apprezzamento relativo al recupero del soggetto spetta al giudice in base agli elementi ricavabili dalla sentenza di condanna al di là delle valutazioni legali tipiche previste dalla norma (applicazione delle attenuanti di cui agli artt. 62, n. 6, 114 e 116, secondo comma, cod. pen.).



Infine la *sentenza n. 361*, stesso redattore, dà del medesimo articolo una lettura costituzionalmente adeguata, rifiutando l'idea che esso fondi una nozione di detenuto legalmente pericoloso ed ammettendo la concessione ordinaria dei regimi alternativi, una volta espiata la pena per i reati associativi, anche se questa sia stata cumulata con pene irrogate per altri reati.

## **-F: . LE FONTI**

### **§ 1) . Il referendum abrogativo**

Nell'anno trascorso le *sentenze nn. 1*, red. Mengoni, e *2*, red. Mirabelli, hanno valutato l'ammissibilità di sei quesiti referendari, dichiarati legittimi dall'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

La prima decisione ha avuto ad oggetto la materia della rappresentatività sindacale, la seconda la privatizzazione di beni patrimoniali dello Stato nonché le norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e privati (rispettivamente artt. 19 legge 20 maggio 1970, n. 300; 47 decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; 2 decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386; decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 503; 1, 2, 3 e 4 legge 24 dicembre 1993, n. 537 e norme richiamate).

Ai fini che qui interessano, che sono quelli di illustrare la giurisprudenza della Corte relativamente alle materie sottoponibili ad abrogazione referendaria, particolare rilievo assume la *sentenza n. 2*. Essa infatti focalizza il senso dell'art. 75 della Costituzione nella parte in cui sottrae a questa fonte le leggi di bilancio.

Si premette che sin dalla sentenza n. 16 del 1978 è stato affermato che la norma costituzionale deve essere integrata da una interpretazione logico-sistematica, per cui devono ritenersi non sottoponibili a referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo indissolubile all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75.

Si specifica quindi che il collegamento in parola deve ritenersi sussistere con la legge di bilancio (che è di natura formale), quando le norme sostanziali ad essa siano unite da vincolo genetico, strutturale e funzionale, tale da incidere direttamente sulle coerenze macroeconomiche e da realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario. Si tratta perciò di disposizioni che non si limitano a porre discipline ordinamentali, prive di diretti effetti finanziari, ma che, delineando l'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionarie avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprimesse su di un solo elemento del sistema complessivo.

Nella specie è stato riconosciuto il legame tra le leggi di bilancio e le norme di cui si richiedeva l'abrogazione e la relativa domanda referendaria è stata dunque dichiarata inammissibile.

### **§ 2) . Leggi retroattive, di interpretazione autentica e leggi di sanatoria**

Nell'anno passato (e specie ad opera di disposizioni dirette ad intervenire in via d'urgenza nel settore economico-finanziario) si è assistito ad una proliferazione di norme ad efficacia retroattiva o perché asseritamente tali o perché dichiaratesi di interpretazione autentica.

Conseguentemente la Corte costituzionale è stata più volte chiamata a decidere circa i limiti di ammissibilità di tale ricorso.

La prima decisione al riguardo (*n. 6*, red. Cheli, relativa ai decreti-legge 19 settembre 1992, n. 384 e 11 luglio 1992, n. 333) ha avuto di mira precipuamente l'effetto retroattivo connesso all'interpretazione autentica ed ha negato che l'impiego di tale qualificazione corrisponda ad un uso deviato dello strumento legislativo, quando le formule proprie dell'interpretazione siano usate, nonostante la sostanziale innovatività delle norme, per rendere più generali ed incondizionati certi effetti. In altri termini, secondo la sentenza in esame, sebbene la legge impugnata non chiarisca il significato di una precedente legge ma la innovi con effetti *ex tunc*, tanto non comporta di per sé alcun vizio, essendo la norma retroattiva perché innovativa o perché interpretativa pur sempre soggetta a controllo di conformità e ragionevolezza nella parte in cui dispone la sua efficacia *ex tunc*.

In questa linea si pone anche la *sentenza n. 153*, red. Guizzi, concernente l'art. 4, quinto comma, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, mentre, per quanto riguarda gli *standard* cui commisurare il controllo di ragionevolezza, può essere segnalata la *sentenza n. 38*, red. Vari, che, in riferimento all'art. 36 del d.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42, ha interpretato come dovute le imposte relative ad interessi percepiti per ritardato rimborso tributario, ove tali interessi fossero stati a suo tempo inclusi nella dichiarazione dei redditi.



Angolazione in parte diversa hanno le *sentenze nn. 240*, red. Mengoni (già citata), e *397*, red. Santosuosso (concernente l'articolo unico della legge Regione Toscana 26 novembre 1990, n. 97). Queste si preoccupano dell'evenienza che la legge di interpretazione autentica si proponga di mutare la decisione del giudice in ordine alla controversia. Entrambe distinguono tra il caso in cui la legge tenda al cambiamento in generale della regola di giudizio (per ragionevoli intenti di politica del diritto) dal caso in cui si voglia vincolare il giudice ad una determinata decisione in relazione a specifiche controversie, apparendo chiaro come in quest'ultima ipotesi il ricorso allo strumento interpretativo sia viziato da sviamento di potere.

Da un punto di vista di applicazione concreta, può poi ricavarsi dalla *sentenza n. 385*, red. Guizzi (resa con riferimento all'art. 7, terzo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412) che la legge di interpretazione autentica trova un limite di retroattività nelle prestazioni già eseguite in forza di un giudicato formatosi sulla norma diversamente interpretata, mentre le ulteriori prestazioni da eseguirsi vengono regolate dalla normativa successivamente introdotta.

Quanto alle leggi di sanatoria, occorre riferirsi alla *sentenza n. 263*, red. Vari, che ha ad oggetto gli artt. 2 del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16 (convertito in legge 24 marzo 1993, n. 75) e 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nonché del capo I del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Essa, in base al precedente costituito dalla sentenza n. 356 del 1993, osserva che non può negarsi al legislatore la facoltà di disciplinare settori per i quali vi sia insufficiente copertura legislativa, così rimediando a vizi di provvedimenti rilevati in pronunzie giudiziarie.

### **§ 3) . Legge e contrattazione collettiva**

I contratti collettivi normativi, previsti dal quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, sono destinati a regolare i rapporti individuali di lavoro di una o più categorie professionali o di una o più singole imprese. Diversa natura hanno gli accordi sindacali previsti dall'art. 5, comma primo, della legge 23 luglio 1991, n. 223, che stabiliscono i criteri di scelta dei lavoratori da collocare in mobilità. La loro efficacia diretta, secondo la *sentenza n. 268*, red. Mengoni, si esplica esclusivamente nei confronti degli imprenditori stipulanti ed incide solo indirettamente sul prestatore di lavoro, attraverso l'atto di recesso del datore, in quanto vincolato dalla legge al rispetto dei criteri di scelta concordati in sede sindacale.

L'accordo non è valido—con conseguente annullabilità del recesso intimato dal datore di lavoro—quando è contrario a principi costituzionali o a norme imperative di legge. Poiché adempie una funzione regolamentare delegata dalla legge, la determinazione pattizia dei criteri di scelta deve rispettare non solo il principio di non discriminazione sanzionato dall'art. 15 della legge n. 300 del 1970, ma anche il principio di razionalità, alla stregua del quale i criteri concordati devono avere i caratteri dell'obiettività e della generalità e devono essere coerenti col fine dell'istituto della mobilità dei lavoratori. Come parametro del giudizio di razionalità o di ragionevolezza possono venire in considerazione anche i criteri legali, non come tali, ma in quanto riproducono criteri tradizionalmente praticati nei rapporti collettivi connessi ai licenziamenti per riduzione del personale nel settore dell'industria, sicché lo scostamento da essi deve essere giustificato.

### **§ 4) . Le leggi rinforzate di cui all'art. 133 della Costituzione**

Per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, il primo comma dell'art. 133 della Costituzione prescrive l'adozione di una legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione.

La *sentenza n. 347*, red. Cheli, chiarisce che questa procedura è soddisfatta anche mediante il ricorso ad una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati dall'art. 76 della Costituzione (come nella specie è avvenuto attraverso l'art. 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142). Infatti, ferma la potestà di delegare anche leggi provvedimento, gli adempimenti procedurali destinati a rinforzare l'atto (iniziativa dei comuni e parere della regione) ben possono inserirsi nella fase di formazione o della legge di delegazione o di quella delegata.

Quanto al secondo comma dell'art. 133 (nuovi comuni da istituirsi con leggi regionali), la *sentenza n. 279*, red. Ruperto, a proposito della legge Regione Calabria riapprovata il 28 dicembre 1993, riafferma che l'obbligo di sentire le popolazioni interessate, è espressione di un generale principio ricevuto dalla tradizione storica che vuole la partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano.

Tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che esso assume a tutela dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle regioni, al fine di evitare che queste possano



addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate.

Le modalità attuative della consultazione formano oggetto della riserva di legge regionale espressamente prevista dall'art. 11, comma primo, della legge 8 giugno 1990, n. 142; ma la mancata emanazione di una legge in tal senso non può considerarsi ostativa all'accertamento effettivo della volontà autonomistica delle popolazioni.

### **§ 5) . Leggi dello Stato e delle Regioni**

La *sentenza n. 303*, red. Caianiello, conferma il divieto di leggi recettizie della regione in materie riservate alla legislazione dello Stato (legge Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, artt. 22, secondo comma, 21, sesto comma).

Quanto alle leggi dello Stato, non è sufficiente la qualificazione operata dal legislatore ai fini di individuare le norme fondamentali di riforma economica e sociale, occorrendo verificare gli aspetti sostanziali della normativa in questione al fine di accertare il valore assiomatico dei principî ricavabili. Tuttavia una qualificazione inidonea, non rispondendo ad un corretto rapporto tra Stato e regione, è di per sé lesiva delle competenze regionali (*sentenza n. 354*, red. Guizzi, relativa al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

### **§ 6) . Decreti-legge e decreti legislativi**

Una volta intervenuta la legge di conversione, non è più deducibile dinanzi alla Corte costituzionale un'eventuale violazione dell'art. 77 della Costituzione per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge ormai convertito. Né è deducibile, come vizio di legittimità costituzionale, l'eventuale coartazione della libera espressione della volontà delle Camere resa palese dalla ripetuta reiterazione del contenuto del decreto-legge non convertito nei termini prescritti. Entrambe le affermazioni si trovano nella *sentenza n. 263*, red. Vari, che è stata già ricordata a proposito delle leggi di sanatoria.

La distinzione tra termine per l'esercizio della delega legislativa e termine per l'entrata in vigore di norme del decreto delegato è alla base della *ordinanza n. 230*, red. Ruperto, resa in riferimento al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

### **§ 7) . Copertura delle leggi di spesa**

Le leggi che conferiscono nuovi compiti non costituiscono, in quanto tali, leggi di spesa soggette al quarto comma dell'art. 81 della Costituzione.

Infatti, nella disciplina delle competenze dei soggetti e nella salvaguardia dell'autonomia di essi, soprattutto di quelli diversi dallo Stato, è senza dubbio essenziale la considerazione del momento economico e finanziario. Ma tale elemento non è strettamente e necessariamente collegato con la legge che prevede attribuzioni e competenze. Queste ultime, infatti, si collocano nel quadro dei soggetti chiamati ad attuare le finalità della legge, ed è sufficiente una indicazione di esse, per così dire, pura, non necessariamente connessa con la valutazione e le implicazioni del se e del quando delle modalità di attuazione e dei mezzi per farvi fronte.

E' nella fase propriamente operativa, regolabile anche per legge, che gli aspetti finanziari vanno approfonditamente valutati; ad essi può farsi fronte con mezzi previsti dalla stessa legge attuativa o con quelli afferenti ai fondi statali e regionali ed alle istanze finanziarie proprie dello Stato e delle regioni, nella rispettiva autonomia e nel necessario coordinamento.

Così la *sentenza n. 317*, red. Pescatore, resa a proposito della legge 28 gennaio 1994, n. 84, relativa al riordino della legislazione in materia portuale.

Circa il ripianamento del debito pubblico è stato precisato il senso delle norme statutarie o d'attuazione le quali attribuiscono allo Stato il maggior gettito derivante da modificazioni di tributi, ma solo se occorra dare copertura a nuove o maggiori spese ex art. 81 della Costituzione (si veda, ad esempio, l'art. 9, comma secondo, del decreto legislativo n. 268 del 1992 relativo alla Provincia di Bolzano).

Il riferimento all'art. 81 della Costituzione non vale a stabilire una precisa relazione giuridica, in termini qualitativi, quantitativi e temporali, tra le entrate disposte e le singole spese, ma piuttosto una generale destinazione delle prime a copertura delle seconde. In tal modo le maggiori entrate possono essere destinate al debito pubblico, inteso come specifico servizio gestito dal Ministero per il tesoro, al fine del



riequilibrio del bilancio dello Stato, ovvero al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, come è avvenuto nei casi esaminati dalle *sentenze nn. 52*, red. Pescatore (relativa al decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155) e *355*, red. Guizzi (relativa alla legge 24 dicembre 1993, n. 537).

### **§ 8) . Pubblicazione delle fonti**

Una questione di estremo interesse circa i confini tra giudizio di esistenza e giudizio di legittimità costituzionale è affrontata dalla *sentenza n. 152*, red. Baldassarre.

Era stato impugnato l'art. 231 del nuovo codice della strada, nel testo risultante dall'avviso di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 del 9 febbraio 1993, deducendosi il contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 70 della Costituzione.

In realtà il giudice *a quo* denunciava direttamente l'avviso di rettifica, perché con esso sarebbe stata introdotta non una correzione di errore nella comunicazione o nella pubblicazione dell'atto normativo, ma una vera e propria modifica sostanziale al testo realmente approvato.

Data l'imidoneità dell'oggetto del giudizio, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione, aggiungendo però che, di fronte a un uso dell'avviso di rettifica divenuto assai frequente negli ultimi tempi, la preoccupazione, manifestata dal giudice *a quo*, di salvaguardare il bene giuridico della certezza del diritto da presunte irregolarità o illegittimità può avere soddisfazione soltanto davanti ai giudici comuni di volta in volta competenti secondo le norme generali.

In relazione a un comunicato, il sindacato della Corte costituzionale può essere attivato dai titolari del potere legislativo soltanto nelle evenienze suscettive di configurare ipotesi di conflitto di attribuzione.

## **-G: . L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA**

### **§ 1) . Principî organizzativi generali**

Principî generali sull'organizzazione degli uffici pubblici sono quelli dell'imparzialità e del buon andamento espressi dall'art. 97 della Costituzione. Specificazione di quest'ultimo è la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nella Pubblica Amministrazione, regola contenuta nell'ultimo comma dell'articolo menzionato, il quale fa salvi i casi stabiliti dalla legge.

Si tratta così di un potere discrezionale del cui uso la Corte è stata chiamata a decidere con la *sentenza n. 234*, red. Guizzi, a proposito della legge della Regione Lombardia 29 novembre 1984, n. 60. In tale pronuncia è stato valutato ragionevole ritenere sufficiente il servizio nella qualifica immediatamente inferiore ai fini dell'ammissione del personale interno al concorso pubblico, per partecipare al quale l'aspirante esterno deve invece possedere un determinato titolo di studio. E ciò nella considerazione che le prove concorsuali si svolgeranno in posizione di piena parità. La previsione di una riserva di posti messi a concorso, a favore dei dipendenti, è stata poi giudicata legittima perché si ispira ad un criterio presente nella legislazione dello Stato.

Per contro la *sentenza n. 314*, red. Vari (relativa alla legge della Regione Lazio riapprovata il 10 novembre 1993) ha censurato la circostanza che fossero ammessi a concorso speciale per l'accesso alla sesta qualifica funzionale anche i dipendenti appartenenti alla quarta qualifica, oltre naturalmente quelli della quinta, poiché appare lesiva del principio del buon andamento un'identica considerazione di esperienze maturate nell'esercizio di attività diverse quanto a livelli e contenuti. Nella stessa pronuncia si afferma poi—circa l'*an* del concorso—che all'ordinamento è estranea la regola per la quale lo svolgimento di fatto delle mansioni fonda il diritto all'acquisizione della qualifica superiore.

Quanto poi alla genuinità delle prove concorsuali, la *sentenza n. 313*, red. Vari, dinanzi alla legge della Regione Lazio riapprovata il 23 settembre 1993, ribadisce che la presenza di tecnici ed esperti nelle commissioni giudicatrici deve essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, sì da garantire scelte finali fondate sul-

l'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla preparazione e dall'attitudine dei candidati.

In ordine ai requisiti generali del soggetto per l'ammissione al concorso, la *sentenza n. 108*, red. Baldassarre, considera quello dell'appartenenza a famiglia di estimazione indiscussa, richiesto dall'art. 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53. Tale requisito, che non è attitudinale, essendo imputabile non all'aspirante ma al suo ambiente familiare, viene riferito al primo mediante un'arbitraria presunzione legislativa.





Questa riflette una situazione storica della società italiana propria di molti anni or sono, quando la famiglia era di norma l'ambito di socializzazione pressoché esclusivo di giovani. Ora però l'attuazione dell'obbligo scolastico, lo sviluppo delle possibilità reali di frequentare istituti di istruzione superiore, l'evoluzione dei rapporti sociali in generale rendono probabile l'eventualità che i soggetti maturino in se stessi la credenza in valori diversi o antitetici a quelli diffusi nella famiglia di origine. Beninteso è ragionevole accertare la moralità e la condotta di un soggetto, anche con riferimento al suo comportamento familiare, è invece arbitrario equiparare per presunzione tale moralità a quella del proprio nucleo.

Quanto alla patologia del rapporto col pubblico ufficio, la *sentenza n. 147*, red. Vari, considera le misure interdittive previste dall'art. 308 cod. proc. pen. per le quali non è consentita alcuna rinnovazione al di là dell'esiguo termine di due mesi. Tanto è stato ritenuto legittimo, considerando come in questo caso si tratti di misure disposte a fini di prevenzione legate ad esigenze extraprocessuali e quindi ordinariamente di competenza di altre autorità più idonee ad operare una ponderazione tra gli interessi coinvolti. E passando quindi ai menzionati provvedimenti amministrativi, occorre ricordare la *sentenza n. 184*, red. Pescatore, che ha esaminato l'art. 15, comma quarto-*septies*, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (introdotto dalla legge n. 16 del 1992). Esso prevede la sospensione obbligatoria del dipendente nei cui confronti sia stata emessa sentenza di condanna per taluni reati prevalentemente di criminalità organizzata.

La pericolosità della posizione del pubblico dipendente (a volte maggiore di quella di colui che sia legato alla P.A. da servizio onorario), la natura di provvedimento cautelare (perché collegato al processo penale) e non di sanzione disciplinare della misura in esame (la quale si ispira alla tutela dell'ordine pubblico), hanno convinto della legittimità dell'irrogazione automatica della stessa, a seguito di una ragionevole valutazione dei presupposti direttamente operata dal legislatore.

Ancora in tema di pronunzia sull'organizzazione in generale si deve citare la *sentenza n. 231*, red. Guizzi, la quale (a proposito dell'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180) osserva come rispecchi una visione anacronistica l'evocazione unitaria della personalità dello Stato. La Pubblica Amministrazione non è più da considerare un blocco unitario né sotto il profilo strutturale né sotto quello funzionale, giacché si articola in un complesso di centri operativi a cui il legislatore deve far separato riferimento per rendere più agevole il rapporto tra i cittadini ed i pubblici uffici.

## § 2) . Le formazioni sociali

La *sentenza n. 233*, red. Santosuoso, a proposito delle minoranze di lingua ladina, osserva che l'art. 62 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, in deroga al principio dell'eguaglianza del voto, prescrive che tale gruppo linguistico debba essere rappresentato nel Consiglio provinciale di Bolzano.

Simile ponderazione delle diverse circostanze, operata nel caso in esame dal legislatore costituzionale attraverso, come si è visto, una norma derogatoria, non può validamente essere effettuata dal legislatore regionale. Questo, con delibera riapprovata il 24 settembre 1993, aveva predisposto un'analogia normativa per consentire la rappresentanza della popolazione ladina della Val di Fassa, in seno al Consiglio provinciale di Trento.

Alla tutela delle minoranze linguistiche mediante azioni positive che derogano a principi della Carta fondamentale può infatti provvedersi solo col procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione.

Esorbita dalla competenza attuativa ed integrativa in materia di istruzione, spettante alla regione, prevedere norme che, modificando gli insegnamenti curricolari mediante l'inserimento di nuove materie nei programmi scolastici, siano dirette alla tutela ed alla valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna.

A questa conclusione perviene la *sentenza n. 290*, red. Baldassarre, in relazione alla delibera riapprovata dal Consiglio regionale sardo nella seduta del 3 novembre

1993, decisione che nota le significative differenze del relativo Statuto con quelli del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta.

In ordine poi alla tutela attualmente vigente per le minoranze linguistiche, vanno ricordate le *sentenze nn. 95*, red. Cheli e *271*, dello stesso redattore.

Con la prima si è considerato il ruolo della Commissione paritetica, prevista dall'art. 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, la quale, chiamata anche ad esprimersi sulle norme d'attuazione in materia di riserva proporzionale tra i vari gruppi linguistici, deve rendere un parere consultivo obbligatorio. L'omissione della richiesta del parere, oltre a condizionare la validità dell'atto, è





idonea a produrre lesione della competenza provinciale ed a conferire alla Provincia interesse al ricorso (specie: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 decreto legislativo 6 luglio 1993, n. 291).

Con la seconda è stato chiarito il senso della scelta della lingua del processo, prevista dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574. Il cittadino, appartenente ad una minoranza linguistica, conserva, ai sensi dell'art. 109, secondo comma, del cod. proc. pen., il diritto ad essere interrogato ed esaminato nel proprio idioma. Ciò vale anche per i parlanti in tedesco della Provincia di Bolzano, il cui diritto alla scelta non si presenta come alternativo a quello conferito dal ricordato art. 109 che è espressione della garanzia dell'autodifesa, mentre il primo ha riguardo alle esigenze della difesa tecnica.

### § 3) . Gli organi costituzionali

I rapporti tra Parlamento e Collegio inquirente per i reati ministeriali sono oggetto della *sentenza n. 403*, red. Granata.

Le indagini preliminari che l'organo da ultimo menzionato deve compiere, prima di richiedere l'autorizzazione a procedere, comprendono anche gli atti di interrogatorio e confronto dei coindagati laici concorrenti nel reato ministeriale.

Infatti la richiesta in parola—considerata l'ampiezza dei poteri di indagini e la durata dei relativi termini—deve essere preceduta (a differenza di altre fattispecie di domanda di autorizzazione a procedere) dall'acquisizione di elementi di fatto tali da porre la Camera in grado di esprimersi idoneamente circa il riscontro delle finalità di cui all'art. 9, comma terzo, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Tanto in uno spirito di leale collaborazione, mentre, sotto il profilo della disciplina positiva, non vi sono ostacoli derivanti da norme di rito. Infatti i limiti ai poteri del Collegio inquirente, prima dell'autorizzazione, sono tracciati dall'art. 10 della legge costituzionale citata e non dall'art. 343 cod. proc. pen., inapplicabile al procedimento in esame.

### § 4) . Le Regioni

Il Commissario del Governo nelle regioni, la cui posizione è esaminata *funditus* dalla *sentenza n. 342*, red. Guizzi, svolge un ruolo di rappresentanza dello Stato nel territorio regionale ed è strumento del coordinamento, su base paritaria, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle regionali. Assolve, altresì, compiti di trasmissione delle informazioni *da e verso* la regione.

Il principio di leale cooperazione fra lo Stato e le regioni rappresenta la cornice generale nella quale inscrivere la tematica dei poteri commissariali (e, in particolare, quella dei flussi di informazione) al fine di evitare sia indebite ingerenze nella sfera d'autonomia della regione, con lesione della sua potestà di autoorganizzazione, sia nuovi «steccati» fra lo Stato e gli enti autonomi, quando deve affermarsi un'istanza di cooperazione, volta al più efficiente esercizio delle rispettive attribuzioni.

In quest'ottica vanno riconosciuti al Commissario poteri d'impulso, di acquisizione della documentazione legislativa regionale, di promozione di conferenze e riunioni e, in genere, di iniziative finalizzate al coordinamento paritario, anche se non destinate a tradursi in atti formali. Il Commissario può inoltre avanzare proposte nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in vista dell'adozione di atti di indirizzo e di coordinamento. Ne discende che il Commissario del Governo—strumento, come si è detto, del coordinamento su base paritaria delle funzioni amministrative statali con quelle regionali—non ha poteri sostitutivi nei confronti delle attività amministrative di competenza regionale.

In base a tali principî la decisione risolve il conflitto insorto tra lo Stato e la Regione Lombardia a seguito della direttiva 11 ottobre 1993 del Presidente del Consiglio dei ministri.

La materia del controllo dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni è stata ridisciplinata dal decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, e dal decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 471, oggetto, quest'ultimo, della *sentenza n. 343*, red. Santosuoso.

Questa, confermando che nel controllo previsto dall'art. 125 della Costituzione rientra anche il vizio di eccesso di potere, da sempre considerato come vizio di legittimità e non di merito, riporta ad una lettura costituzionalmente adeguata il potere del Presidente del Consiglio di adottare i criteri procedurali diretti ad assicurare l'uniformità dell'esercizio del controllo. Si deve trattare non di direttive d'ordine politico-amministrativo, ma di indirizzi di coordinamento, limitato ad attività di informazione e di circolazione delle valutazioni assunte dalle commissioni di controllo, finalizzati a favorire l'omogeneità delle metodologie, con riduzione della disparità dei risultati.



Quanto alla composizione delle Commissioni di controllo, trattandosi di organi dello Stato si giustifica che i singoli membri siano in prevalenza provenienti dalle amministrazioni dello Stato e che gli esperti designati dai Consigli regionali siano in minoranza, anche ad evitare una commistione tra controllori e controllati. Le altre regole censurate, dirette come sono ad assicurare il buon funzionamento dell'organo nel rispetto della sua indipendenza e dei principi generali sul funzionamento dei collegi, hanno egualmente superato il vaglio di legittimità costituzionale.

In ordine ai controlli della Corte dei conti nella Regione Sicilia, la *sentenza n. 40*, red. Cheli, fa presente che il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 -- recante le norme di attuazione dello Statuto speciale in tema di istituzione delle Sezioni della Corte dei conti per gli affari concernenti la regione siciliana—ha elencato, al primo comma dell'art. 2, le competenze della Sezione regionale del controllo, competenze da esercitare «in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti».

La formula adottata con questa disposizione—ove collegata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti—non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio «dinamico» alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano.

Se ne è ricavato che, anche nell'ambito della regione siciliana, è cessato il controllo preventivo di legittimità operante ai sensi del regio decreto n. 1214 del 1934, per effetto della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In ordine alle risorse finanziarie delle regioni ed a proposito degli artt. 7 e 8-bis del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (convertito nella legge 19 luglio 1993, n. 243), la *sentenza n. 222*, red. Mirabelli, osserva, in primo luogo, che anche le regioni sono coinvolte nell'opera di risanamento della finanza pubblica, che richiede un impegno solidale di tutti gli enti territoriali erogatori di spesa, di fronte al quale la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria non può fungere da impropria giustificazione per una singola esenzione.

In secondo luogo precisa che l'attribuzione alle regioni di tributi o di quote di tributi non è irreversibile e che il legislatore può sostituire ad essi figure diverse, purché non venga gravemente alterato il rapporto fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. Sicché il dovuto rispetto dell'autonomia regionale non impedisce che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte.

### **§ 5) . Gli enti autonomi minori**

Quanto agli organi degli enti locali, la *sentenza n. 84*, red. Ferri, ha preso in esame la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 ottobre 1993.

Tale pronuncia ha osservato che questa normativa prevede l'incompatibilità con la carica di deputato regionale dei sindaci di comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti.

Detta disciplina si differenzia radicalmente da quella nazionale, non solo ponendo a confronto i membri dell'Assemblea regionale siciliana con i membri dei consigli delle regioni a statuto ordinario, ma persino ove si intendano prendere a paragone i membri del Parlamento nazionale. Infatti, per quanto riguarda i componenti dei consigli regionali, è stabilita l'incompatibilità di tale carica con quella di presidente e di assessore di giunta provinciale, nonché di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della regione, quale che sia la popolazione dei medesimi (art. 4, primo comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154), mentre per l'elezione a deputato e a senatore è stabilita l'ineleggibilità dei presidenti delle giunte provinciali, nonché dei sindaci dei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti (art. 7, primo comma, lett. b) e c), del d.P.R. n. 361 del 1957).

Simile diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della regione siciliana. Infatti, non può certo sostenersi che in essa sussistano minori rischi di indebite influenze sulla competizione elettorale o maggiori possibilità di esercizio congiunto di più cariche pubbliche elettive rispetto al restante territorio della Repubblica.

Circa le funzioni degli enti locali, la *sentenza n. 61*, red. Vari, ribadisce che, a garanzia del principio autonomistico previsto dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, resta ferma la necessità che il procedimento



che incide sull'approvazione ovvero sulla modifica degli strumenti urbanistici si articoli in maniera tale da assicurare la sostanziale partecipazione, allo stesso, degli enti il cui assetto territoriale è determinato proprio dagli strumenti in questione.

Ne è stata ricavata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, della legge Regione Piemonte riapprovata il 6 luglio 1993 che, con riferimento alle aree idropotabili, abilitava la Giunta regionale a definire i vincoli e le limitazioni d'uso del territorio, a norma dell'art. 7 del d.P.R. n. 236 del 1988, sia pure sentiti gli enti locali, ma stabilendo che «tali vincoli e limitazioni costituiscono ad ogni effetto variante agli strumenti urbanistici locali».

Quanto all'autonomia finanziaria degli enti locali, si è ritenuta la ragionevolezza di accollare gli oneri per opere eseguite nei porti ai comuni ed alle province del territorio. Si è osservato che la distinzione e la diversità della posizione delle province e dei comuni territorialmente connessi ai porti, rispetto a quella delle altre categorie di utenti, oltre a caratterizzarsi per riflessi quantitativi, si determina per il carattere di benefici *ex re*, in quanto derivanti proprio dalla posizione territoriale, che consente talune peculiari utilizzazioni, che giustificano il riferimento non improprio al concetto di uso speciale di determinate collettività (*sentenza n. 182*, red. Pescatore, relativa al regio decreto 2 aprile 1895, n. 3095 ed alle norme ad esso collegate).

In ordine ai controlli, la *sentenza n. 191*, red. Baldassarre, considerando le esigenze di ordine pubblico che sono alla base dell'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, afferma che il Commissario del Governo nella Provincia di Bolzano può esercitare il potere di richiesta di controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti.

Tra tali enti non rientrano peraltro i consorzi di bonifica (*sentenza n. 346*, red. Vari) in quanto enti amministrativi dipendenti dalle regioni.

La categoria di ente locale va infatti definita sulla base di coordinate istituzionali quali la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari.

Circa la potestà legislativa della Regione Sardegna in materia di controllo, la *sentenza n. 415*, red. Pescatore, con riferimento alla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, afferma che questa deve ritenersi esclusiva, avuto anche riguardo alla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali.

Tale potestà quindi è limitata da principî generali dell'ordinamento dello Stato, considerato come espressione complessiva del sistema normativo, e non dai principî fondamentali ricavabili dalle leggi.

## **§ 6) . I procedimenti e le funzioni**

Un contributo al giusto procedimento è offerto dalla *sentenza n. 14*, red. Santosuosso, relativa all'art. 122 d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124. Pronunzia che infatti ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale norma nella parte in cui non prevedeva che l'Istituto assicuratore, nel caso di decesso dell'assicurato, debba avvertire i superstiti della loro facoltà di proporre domanda per la rendita nella misura e nei modi previsti dall'art. 85 nel termine decadenziale di novanta giorni decorrenti dalla data dell'avvenuta comunicazione.

In ordine allo svolgimento delle funzioni, la Corte è spesso intervenuta per razionalizzare le formule organizzative adottate dal legislatore.

Così, in ordine alla tutela della salute, la *sentenza n. 116*, red. Baldassarre, ha ribadito la necessità dell'intesa per la definizione dei livelli uniformi di assistenza, intesa che trova la sua sede nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Essa non si risolve in un semplice onere di informazione da parte dello Stato, finalizzato a ricercare la cooperazione delle regioni, ma è una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa.

Ove, peraltro, l'accordo non si raggiunga, è ammesso l'intervento del Governo, a condizione che questo fornisca un'adeguata motivazione, volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni d'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente.



Tanto è connaturato al principio di leale collaborazione cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e regione, come ribadisce anche la *sentenza n. 338*, red. Mirabelli, resa a proposito del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, sul riordino degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

In tema di tutela dell'ambiente, la *sentenza n. 302*, red. Santosuoso (a proposito della legge 4 gennaio 1994 n. 10 relativa ai parchi nazionali), richiamando anche la precedente pronuncia *n. 116*, ritorna sul concetto di intesa. Osserva che la nozione in questione deve intendersi come paradigma di concertazione, cui tuttavia non è possibile attribuire un contenuto di uguale spessore nelle varie ipotesi, variando esso anche a seconda delle diverse forme di partecipazione stabilite dalla legge (come nel caso, ad esempio, in cui la regione a statuto speciale o la provincia autonoma siano titolari principali della competenza, ovvero allorché alla stessa sia riconosciuto un ruolo di mera consultazione). Certo è comunque che, ove sia prevista una delle figure d'intesa, l'atteggiamento delle parti deve essere «ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui», mentre l'ente cui spetta esprimere il proprio consenso, in quanto titolare di un potere di effettiva partecipazione all'esercizio di una particolare competenza, deve essere coinvolto altresì nella determinazione del contenuto del provvedimento: con il conseguente necessario annullamento dell'atto adottato senza l'osservanza di tale meccanismo di collaborazione.

Chiamata a decidere delle agenzie per la protezione ambientale (decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito nella legge 21 gennaio 1994, n. 61), la *sentenza n. 356*, red. Mirabelli, si è espressa a proposito delle consultazioni delle organizzazioni sindacali e degli imprenditori cui le agenzie provinciali sono tenute.

Esse rispondono ad una generale esigenza di partecipazione di qualificate organizzazioni rappresentative di interessi collettivi, in un settore, quello della protezione e dei controlli ambientali, nel quale sono evidenti l'interesse ed il contributo che può offrire il mondo della produzione e del lavoro, sul piano tecnico dell'esperienza e dell'applicazione delle prescrizioni.

La stessa sentenza distingue poi la nozione di coordinamento tecnico da quella di coordinamento politico ed amministrativo e conclude nel senso che il primo può anche essere svolto da un organismo centrale, senza che ciò determini lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni o alle province autonome.

La formula dell'intesa con le Province autonome di Trento e di Bolzano è impiegata dalla Corte anche nella *sentenza n. 412*, red. Guizzi, relativa alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, sulle risorse idriche. Decisione che, analogamente a quella prima citata, ritiene non lesiva delle competenze provinciali l'attività informativa centralizzata affidata all'Osservatorio dei servizi idrici.

## **§ 7) . Potere giudiziario**

La *sentenza n. 460*, red. Mirabelli, fa il punto sulla garanzia prevista dall'art. 25 del giudice naturale pre-costituito per legge e nel contempo opera un'interessante applicazione dei principî che afferma alla giustizia militare (artt. 3, regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022; 2 legge 7 maggio 1981; 180 e 13 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449), con riferimento anche a quella minorile.

La garanzia in esame risponde al diritto fondamentale ad avere un giudice indipendente ed imparziale, il quale, nel conflitto tra opposte pretese sottoposte al suo giudizio e tra le parti che ne sono portatrici nel processo, non possa dare adito al dubbio di essere stato appositamente istituito per quella controversia e per quelle parti, con una scelta idonea ad essere orientata in vista di un determinato giudizio.

La giurisprudenza costituzionale ha, sin dalla sentenza n. 29 del 1958, ripetutamente affermato che la locuzione «giudice naturale» corrisponde a quella di «giudice precostituito per legge». E' stata così più volte chiarita la portata del principio sancito dall'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Questa norma tutela «l'esigenza che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una garanzia rigorosa della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibile arbitrio attraverso la precostituzione per legge del giudice in base a criteri fissati in anticipo e non in vista di singole controversie» (sentenza n. 127 del 1979; nello stesso senso, tra le molte, da ultimo sentenze nn. 140 del 1994, 217 del 1993 e 269 del 1992; ordinanze nn. 161 del 1992 e 271 del 1989).

Non assume dunque rilievo la presunta maggiore o minore idoneità o qualificazione, che possa essere rivendicata o riconosciuta all'uno o all'altro organo della giurisdizione. Il criterio di predeterminazione della competenza, in quest'ambito, ricade nella discrezionalità del legislatore (cfr. sentenza n. 135 del 1980).



Per quanto più specificatamente concerne il giudizio abbreviato, la Corte ha già ritenuto che il giudice naturale precostituito per legge è quello dell'udienza preliminare, cioè un organo, anziché un altro dello stesso ufficio, che è investito del giudizio in presenza di determinati presupposti previsti in via generale ed astratta dalla legge (sentenza n. 305 del 1993), senza che rilevi la diversa composizione (monocratica, anziché collegiale) dell'organo preordinato per il giudizio abbreviato, rispetto a quella prevista per il giudizio dibattimentale.

La stessa valutazione deve essere espressa per il processo penale militare, nel quale l'aver chiamato a comporre i collegi giudicanti anche ufficiali non appartenenti all'ordine giudiziario militare può far ritenere che la partecipazione di questi ultimi contribuisca alla migliore comprensione, utile ai fini del giudizio, della vita e dell'ambiente militare nel quale i fatti illeciti sono stati commessi (sentenza n. 49 del 1989). Ma questa particolarità, se vale a giustificare la presenza di militari nell'organo giudicante, non la impone. La presenza di un militare con funzioni di giudice assieme a magistrati militari in quel processo non rispecchia un contenuto normativo costituzionalmente vincolato (cfr. sentenza n. 25 del 1981), ma risponde invece ad una valutazione di opportunità rimessa al legislatore.

E' parimenti compresa nella discrezionalità legislativa la scelta tra diverse forme di composizione dell'organo giurisdizionale (cfr. da ultimo ordinanze nn. 10 e 395 del 1994).

Ne segue che non è possibile considerare elemento di comparazione o trarre argomento di valutazione, dalla diversa composizione del giudice per l'udienza preliminare nel Tribunale per i minorenni, che rimane collegiale, con la partecipazione di due giudici onorari (art. 50-*bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, aggiunto dall'art. 14 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449). In questo caso la discrezionalità del legislatore si è diversamente orientata, con riferimento ad un organo la cui posizione non può essere «formalisticamente equiparata a quella dei tribunali militari» (cfr. sentenza n. 78 del 1989) ed in relazione ad un processo, quello minorile, che ha molteplici connotazioni esclusivamente proprie, connesse alla particolare protezione che la Costituzione assicura ai minori.

La *sentenza n. 209*, red. Baldassarre, delinea i poteri della Corte dei conti, in sede di giurisdizione contabile, rispetto all'Assemblea regionale siciliana.

Ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, nell'ambito delle istruttorie di propria competenza, «può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti». Esclusi gli «organi costituzionali» -- quali la Camera, il Senato, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale—oggetto del potere disciplinato dal ricordato art. 74 sono soltanto le «autorità amministrative e giudiziarie», non anche quelle legislative. La formula usata dall'articolo appena citato va interpretata tenendo conto che essa è stata adottata prima dell'entrata in vigore della Costituzione e, pertanto, entro un contesto ordinamentale che non conosceva organi «non costituzionali», come ad esempio i consigli regionali, attribuitari tanto di competenze amministrative, quanto di competenze legislative.

Questo problema interpretativo rileva anche nel caso di specie, poiché, pur se lo Statuto speciale per la regione siciliana (art. 20) attribuisce in via generale le «funzioni amministrative» alla Giunta regionale, tuttavia residuano in capo all'Assemblea regionale siciliana ulteriori funzioni specificamente amministrative, collegate alla assunzione e alla gestione del personale dipendente, nonché all'organizzazione degli uffici dell'Assemblea medesima.

In realtà, l'esclusione delle funzioni legislative (qualunque sia il soggetto o l'organo che le eserciti) dagli oggetti del potere istruttorio connesso alla giurisdizione contabile ha la sua giustificazione costituzionale nel carattere primario delle predette funzioni, carattere dal quale deriva la stessa soggezione del giudice (soltanto) alle leggi, tanto se statali, quanto se regionali (art. 101 della Costituzione).

Sotto il profilo indicato, in relazione a organi «non costituzionali», ancorché di rilievo costituzionale—come l'Assemblea regionale siciliana o, in genere, i consigli regionali—che non godono, in quanto tali, di un'eccezionale esenzione dalla giurisdizione ordinaria o amministrativa, la nozione di «autorità amministrativa» contenuta nell'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, va decifrata nel senso che, mentre ricomprende le attività delle Assemblee regionali di carattere amministrativo (vale a dire, nel caso della Assemblea siciliana, le attività organizzative degli uffici e quelle del personale dipendente) esclude, invece, le attività inerenti alle funzioni legislative e quelle direttamente strumentali (ispettive, commissioni d'inchiesta, poteri di controllo politico, etc.).





Problematica in parte analoga è affrontata dalla *sentenza n. 432*, red. Cheli, a fronte dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, secondo cui i membri della Giunta regionale (oltre che naturalmente i consiglieri ed il presidente) “non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”.

La pronunzia distingue, per la prima volta, tra la formazione e l'approvazione del disegno di legge regionale (momenti coperti da immunità) e i comportamenti tenuti anteriormente all'avvio del procedimento legislativo.

Questi ultimi, ove illeciti, possono essere perseguiti dal giudice anche in relazione al reato di abuso d'ufficio previsto dall'art. 323 del codice penale.

Tre *sentenze* (*nn. 49*, red. Santosuosso, *206*, red. Vari, *232*, red. Santosuosso) hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di arbitrati obbligatori (previsti rispettivamente dall'art. 26, comma settimo, decreto-leg-

ge 7 maggio 1980, n. 488; dall'art. 18, comma quinto, decreto-legge 9 agosto 1986, n. 488; dall'art. 18, comma quinto, decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359).

Infatti, l'istituto dell'arbitrato non è costituzionalmente illegittimo, nel nostro ordinamento, esclusivamente nelle ipotesi in cui ad esso si ricorra per concorde volontà delle parti: soltanto in tale circostanza, infatti, sono consentite deroghe al fondamentale principio della statualità della giurisdizione.

Negli altri casi risulta evidente il contrasto con il principio di cui all'art. 102, primo comma, della Costituzione, con connesso pregiudizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

Quanto all'indipendenza dei giudici speciali, la *sentenza n. 107*, red. Guizzi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, lett. *a*), del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), in riferimento all'art. 4, lett. *c*), nella parte in cui non prevede garanzie di contraddittorio ai fini della declaratoria della decadenza dall'incarico di componente la commissione tributaria, per sopravvenuto difetto della «buona condotta».

Infatti tale provvedimento, benché adottato dal Ministro delle finanze in assenza di ogni potere discrezionale, veniva deciso su segnalazione dei capi degli uffici giudiziari, senza che fosse previsto alcun controllo al riguardo.

## **§ 8) . Il processo**

Numerose pronunzie hanno avuto ad oggetto le procedure concorsuali dei comuni in dissesto (art. 21 decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68: *sentenze nn. 149, 155 e 242*, red. Granata). L'istituto, sia pure attraverso una lettura costituzionalmente adeguata di singole norme, ha superato il controllo di questa Corte. Può in generale ricordarsi come le singolarità della disciplina in esame, rispetto a quelle delle altre procedure concorsuali, derivano dalla circostanza che la situazione del comune dissestato non è omologa a quella dell'imprenditore privato essendo quest'ultimo per sua natura guidato dalla considerazione e dalla cura del proprio interesse personale, laddove il primo, per vocazione istituzionale, si ispira alla cura degli interessi pubblici dei quali è portatore come ente esponenziale della collettività di base e dei quali deve essere fedele interprete. Così che è in principio da escludere l'assunzione, da parte dei suoi organi istituzionali, di una posizione conflittuale con quella dell'organo della procedura.

Quanto al processo penale, tre pronunzie sono intervenute sui problemi dell'utilizzabilità di atti di indagine e della formazione della prova.

La *sentenza n. 77*, red. Spagnoli, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 392 e 393 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, nei casi previsti dalla prima di tali disposizioni, l'incidente probatorio possa essere richiesto ed eseguito anche nella fase dell'udienza preliminare.

La *sentenza n. 179*, red. Ferri, ritiene che l'art. 512 cod. proc. pen. non preclude la lettura delle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria o al pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari da prossimi congiunti dell'imputato, citati come testi, che si siano avvalsi al dibattimento della facoltà di non rispondere.

La *sentenza n. 241*, red. Ferri, ha considerato il nuovo testo dell'art. 500 cod. proc. pen. a seguito della legge 7 agosto 1992, n. 356 ed alla luce dei principi espressi dalla sentenza di questa Corte n. 255 del 1992.



La decisione osserva che è principio generale, direttamente discendente dal primo comma dell'art. 111 della Costituzione, che ogni qualvolta si sia in presenza di due versioni difformi di un fatto rese dal medesimo testimone non è consentito al giudice di privilegiarne una a propria discrezione, ma sussiste invece l'obbligo di un più attento esame, sia intrinseco che globale, delle dichiarazioni contrastanti, al fine di rendere ragione della maggiore credibilità delle une, ovvero della non genuinità delle altre, della concordanza di alcuna di esse con altri elementi di prova, o, infine, dell'inattendibilità di entrambe.

Eliminato il limite della inutilizzabilità *a priori* delle dichiarazioni predibattimentali, la novella portata dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, modificando il quarto comma originario ed introducendone un quinto, ha sostanzialmente esplicitato, codificandole, alcune ipotesi tratte da regole d'esperienza che possono ritenersi corrispondenti a talune delle situazioni che, anche in assenza della modifica legislativa, avrebbero consentito, secondo il vaglio critico del giudice, di ritenere veritiera la dichiarazione contestata.

Infine, circa i rapporti tra GIP e PM, la *sentenza n. 88*, red. Ferri, ritiene che l'art. 424 cod. proc. pen. non preclude al giudice per le indagini preliminari il potere di ordinare la trasmissione degli atti al pubblico ministero affinché descriva diversamente il fatto contestato, modificando l'originario capo di imputazione.

## **-H: . STATO. COMUNITA' INTERNAZIONALE. ENTI SOVRANAZIONALI**

### **§ 1) . Diritto internazionale consuetudinario e pattizio**

L'impossibilità per il notificante di influire sugli adempimenti delle autorità locali, in ipotesi interessate a che la notificazione non avvenga, ha condotto la Corte (*sentenza n. 69*, red. Ruperto), a dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 142, terzo comma, 143, terzo comma, e 680, primo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono che la notificazione all'estero del sequestro si perfezioni, ai fini dell'osservanza del prescritto termine, con il tempestivo compimento delle formalità imposte al notificante dalle Convenzioni internazionali e dagli artt. 30 e 75 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 500.

Escluso che in materia di pene irrogabili ai minori esista una norma internazionale generalmente riconosciuta cui fa riferimento l'art. 10, primo comma, della Costituzione, la già ricordata *sentenza n. 168*, red. Caianiello, puntualizza gli obblighi al riguardo contratti dallo Stato italiano mediante Convenzioni internazionali.

Cita in primo luogo la «Dichiarazione dei diritti del fanciullo» della Società delle Nazioni, del 1924, in cui le disposizioni che maggiormente si riferiscono all'oggetto della questione riguardano (punti 1 e 5) l'esigenza che «il fanciullo deve essere messo in grado di svilupparsi normalmente, materialmente e spiritualmente» e che «deve essere allevato nel sentimento che le sue migliori qualità dovranno essere poste al servizio dei suoi fratelli». Così ancora richiama la «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» (ONU, New York, 10 dicembre 1948), secondo cui (punto 25) «la maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza»; la «Dichiarazione dei diritti del fanciullo» (ONU, New York, 20 novembre 1959), in cui si prevede (principio secondo) che «il fanciullo deve beneficiare di una speciale protezione e godere di possibilità e facilitazioni, in base alla legge e ad altri provvedimenti, così da essere in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale». Analoghi concetti sono espressi nelle «Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile» (ONU, New York, 29 novembre 1985: c.d. Regole di Pechino), le quali prevedono (punto 3) che «un minore è un ragazzo o una persona che nel rispettivo sistema legale può essere imputato per un reato, ma non è penalmente responsabile come un adulto», che (punto 5) «il sistema della giustizia minorile deve avere per obiettivo la tutela del giovane ed assicurare che la misura adottata nei confronti del giovane sia proporzionale alle circostanze del reato o all'autore dello stesso» ed ancora (punto 17) che, nell'ambito del processo, la decisione «deve essere sempre proporzionata non soltanto alle circostanze e alla gravità del reato, ma anche alle condizioni e ai bisogni del soggetto che ha delinquitto come anche ai bisogni della società», che «la tutela del minore deve essere il criterio determinante nella valutazione del suo caso» e che «la pena capitale non è applicabile ai reati commessi da minori». Analogamente infine si richiama la Convenzione di New York «sui diritti del fanciullo» del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, che, oltre a riaffermare i principi enunciati in precedenza, prescrive all'art. 37 che «Nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita *senza possibilità di rilascio* devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto



anni»; ed inoltre che «la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile».

In ordine al cosiddetto potere estero delle regioni deve infine richiamarsi la *sentenza n. 26*, red. Guizzi, che, in un'ipotesi di conflitto di attribuzioni, lo riafferma e lo limita nell'attività di indirizzo e coordinamento dello Stato, volta a valutare la compatibilità delle attività proposte con gli indirizzi di politica estera anche per gli aspetti commerciali e finanziari.

## **§ 2) . Comunità economica europea**

La *sentenza n. 25*, red. Spagnoli, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 73 della legge 19 febbraio 1992, n. 142. Tale decisione condiziona simile infondatezza ed un rapporto "razionale" tra la norma impugnata e gli artt. 640 e 640-*bis* cod. pen., rapporto che mai dovrà condurre al più mite trattamento sanzionatorio, quando i comportamenti fraudolenti in danno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) debbano qualificarsi come vera e propria truffa.