



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1992

**CONFERENZA STAMPA**

DEL PRESIDENTE PAOLO CASAVOLA

---

Palazzo della Consulta, 22 febbraio 1993

---

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



-A: . INTRODUZIONE.....	4
-B: . IL PROCESSO COSTITUZIONALE.....	4
§ 1) . Linee generali del controllo di legittimità costituzionale.....	4
§ 2) . Il ricorso in via principale ed in via incidentale in genere.....	5
§ 3) . L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale: gli atti sindacabili.....	5
§ 4) . La norma denunciata.....	5
§ 5) . La norma vivente.....	6
§ 6) . La scomposizione dell'oggetto del giudizio.....	6
§ 7) . Parametri di giudizio e vizi sindacabili: violazioni dirette ed indirette della Costituzione.....	6
§ 8) . Il controllo sulla discrezionalità legislativa.....	7
§ 9) . Il principio di eguaglianza.....	7
§ 10) . Il procedimento: il ricorso in via principale (requisiti formali, termini, interesse a ricorrere, disponibilità).....	8
§ 11) . Il procedimento: il ricorso in via incidentale (requisiti formali dell'ordinanza).....	9
§ 12) . Riesame dei presupposti dell'ordinanza.....	9
§ 13) . Riesame della rilevanza.....	9
§ 14) . Restituzione degli atti.....	10
§ 15) . Riesame della non manifesta infondatezza.....	10
§ 16) . Costituzione delle parti e intervento.....	11
§ 17) . Decisioni della Corte: sentenze interpretative di rigetto.....	11
§ 18) . Sentenze di accoglimento.....	11
§ 19) . Sentenze additive.....	12
§ 20) . Gli altri giudizi.....	12
-C: . DIRITTI FONDAMENTALI.....	12
§ 1) . Solidarietà sociale (art. 2 Costituzione).....	12
§ 2) . Tutela delle minoranze linguistiche.....	13
§ 3) . Libertà di religione.....	13
§ 4) . Libertà di manifestazione del pensiero.....	13
§ 5) . Diritto alla salute.....	13
§ 6) . Ambiente, beni culturali, patrimonio artistico.....	14
§ 7) . Diritto di famiglia.....	15
-D: . DIRITTO DI AZIONE E DI DIFESA.....	15
§ 1) . Processo civile.....	15
§ 2) . Processo penale.....	16
-E: . DIRITTO PENALE.....	19
-F: . ORDINAMENTO PENITENZIARIO.....	20
-G: . DIRITTO PENALE MILITARE.....	20
-H: . LA TUTELA DEL LAVORO.....	21
§ 1) . Licenziamento illegittimo e opzione del lavoratore.....	21
§ 2) . Controversie di lavoro e tentativo obbligatorio di conciliazione.....	21
§ 3) . Part-time e distribuzione unilaterale dell'orario di lavoro.....	21
§ 4) . Sciopero nei servizi pubblici essenziali.....	22
§ 5) . Dirigenti e facoltà di opzione.....	22
-I: . LA PREVIDENZA.....	22
§ 1) . L'adeguatezza dei trattamenti.....	22
§ 2) . L'operatività del principio di eguaglianza.....	23
§ 3) . I requisiti per l'erogazione della pensione.....	23
§ 4) . La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.....	24
-J: . PROPRIETÀ PRIVATA.....	24
§ 1) . Espropriazione.....	24
§ 2) . Locazioni urbane.....	24
§ 3) . Edilizia residenziale pubblica.....	24
-K: . DIRITTO TRIBUTARIO.....	25
-L: . PUBBLICO IMPIEGO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	26
§ 1) . Stato giuridico del personale.....	26
§ 2) . Responsabilità civile dei dipendenti pubblici e della Pubblica Amministrazione.....	27
§ 3) . Docenti universitari.....	27
§ 4) . Accordi sindacali (ai sensi della legge-quadro sul pubblico impiego).....	27



§ 5) . Procedimento disciplinare.....	27
-M: . LA MAGISTRATURA .....	28
-N: . DIRITTO ELETTORALE .....	29
-O: . FORMAZIONE DELLE LEGGI.....	30
-P: . DIRITTO REGIONALE.....	30



## **-A: . INTRODUZIONE**

L'attenzione, che i mass media e l'opinione pubblica da essi raggiunta riservano alla Corte costituzionale, si accende più volte durante l'anno intorno a poche questioni di interesse politico o sociale di grande orizzonte. Dalle relative decisioni si usa ricavare linee di orientamento della Corte pro o contro l'indirizzo di Governo e Parlamento in materia, con pretese varie opinioni dei giudici rispetto a opinioni dei partiti, persuasioni etiche o culturali, valutazioni contrastanti dello stato dell'economia e dei processi sociali. La conferenza annuale, che descrive l'insieme delle decisioni assunte nel 1992, consente una visione meno banalizzata e romanzata di una attività assai complessa, che si muove tra vincoli di una logica esigente, quale quella giuridica, e fini da perseguire in senso lato e alto politici perché indicati da valori e precetti della Costituzione, che è insieme progetto politico e legge fondamentale della convivenza nazionale.

E' nostra ambizione intrattenere una comunicazione chiara e comprensibile con l'opinione pubblica, adeguando gradatamente al linguaggio comune quello specialistico delle sentenze e delle ordinanze, nella consapevolezza che, a differenza dalle decisioni degli organi giurisdizionali in senso proprio e tradizionale, le pronunce costituzionali non si indirizzano soltanto a esperti quali giudici e avvocati, ma a corpi legislativi e di governo dello Stato e delle Regioni, a soggetti sociali e istituzionali, a intere categorie di cittadini. Non va peraltro taciuta la difficoltà di una operazione siffatta su un altro versante, che è quello della dottrina giuridica, in particolare costituzionalistica, osservatrice attenta e critica della giurisprudenza della Corte.

Non c'è dubbio che il contributo della riflessione scientifica alle deliberazioni della Corte sia altissimo, ma è pur vera la reciproca che la giurisprudenza costituzionale, proprio quando suscita critiche, non di rado influenza mutamenti delle opinioni degli studiosi, soprattutto di quelli avvertiti dalle esigenze del decidere, fondate sul terreno della storicità di un diritto giurisprudenziale, almeno nella stessa misura dei problemi dell'argomentare. Colloquiare proficuamente con due interlocutori—da un lato l'opinione pubblica che assembla in sé cittadini e ceto politico, dall'altro uomini di legge e giuristi—non è impresa dappoco e non ha nella tradizione italiana precedenti cui ispirarsi.

Può sperimentarsi per ora una composizione di principi logici e di valori etico-sociali, che si muova entro e al di sopra del tessuto delle norme, e consenta formulazioni immediatamente significative e condivisibili.

## **-B: . IL PROCESSO COSTITUZIONALE**

### **§ 1) . Linee generali del controllo di legittimità costituzionale**

Il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi è evidentemente diretto a risolvere i dubbi del contrasto tra queste e la Costituzione.

Rappresenta perciò impiego distorto dell'incidente di costituzionalità quello con cui il giudice *a quo* tende ad intervenire in un procedimento già pendente dinanzi alla Corte con l'intento (fatto palese dalle argomentazioni addotte) di dimostrare l'infondatezza delle censure sollevate da un altro giudice (*ordinanza n. 425* red. Mengoni).

Ma il sindacato di legittimità costituzionale va anche tenuto distinto dall'interpretazione e dall'applicazione della legge. E' stato quindi respinto il tentativo di avvalorare con una decisione efficace *erga omnes* un risultato normativo che già il giudice aveva implicitamente tratto (*sentenza n. 155* red. Greco). Ed è ancora uso improprio del giudizio di costituzionalità quello diretto al solo scopo di reiterare una garanzia già approntata dal legislatore (*sentenza n. 249* red. Guizzi, il cui dispositivo è peraltro di infondatezza).

L'istituzionale compito ermeneutico dell'autorità giudiziaria, anche dinanzi a disposizioni che richiedono un'elaborazione concettuale difficoltosa, è stato sottolineato dalla *sentenza n. 280*, red. Greco, e dall'*ordinanza n. 285*, red. Caianiello.

In ordine al rapporto tra le leggi italiane e la normativa comunitaria, mentre è stato ribadito che spetta al giudice *a quo* non applicare la norma nazionale che contrasti quella (*ordinanza n. 391* red. Guizzi), si è pure sottolineato come le disposizioni dello Stato emanate in adempimento di obblighi comunitari pongano principi a cui le Regioni devono uniformarsi (*sentenze nn. 306, 307 e 437* red. Greco).



Sia pure al solo fine di escludere la riconducibilità della legge censurata all'ambito di applicazione di una direttiva CEE, si è tuttavia valutato il contrasto tra la legge in parola e l'art. 11 della Costituzione nei cui confronti l'anzidetta direttiva si colloca come normativa interposta (*sentenza n. 354* red. Mirabelli).

## § 2) . Il ricorso in via principale ed in via incidentale in genere

L'ingresso al giudizio di legittimità costituzionale è dato direttamente allo Stato ed alle Regioni che ritengono lese le proprie competenze dalla legge dello Stato.

Il giudice comune può adire la Corte quando ritenga rilevante per la definizione di un processo in corso e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della legge.

Per l'assenza di un giudizio sul quale esercitare poteri decisori è stata ritenuta inammissibile una questione sollevata (potrebbe dirsi in via principale) dal Magistrato istruttore preposto all'Ufficio controllo della Corte dei Conti (*ordinanza n. 168* red. Greco). Anche la Corte costituzionale può fungere, a parità di condizioni col giudice comune, da giudice che solleva questioni di legittimità, così come rammenta la *sentenza n. 51*, red. Baldassarre, e come è avvenuto con l'*ordinanza n. 378*, red. Vassalli.

## § 3) . L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale: gli atti sindacabili

L'art. 134 della Costituzione delimita l'oggetto del giudizio di legittimità alle leggi e agli atti aventi forza di legge. La necessaria essenzialità della formula costituzionale non esclude peraltro alcune peculiarità del sindacato in relazione a specifici atti.

Così, nella vicenda della delegazione legislativa (che la Corte ribadisce essere esclusiva della legislazione nazionale: *sentenza n. 221* red. Mengoni), il delegato deve dare attuazione alla legge di delegazione ed il giudice costituzionale deve ricavarne i contenuti normativi in armonia sia con i principi costituzionali (*sentenza n. 51* red. Baldassarre) sia con lo spirito informatore cui tale legge si ispira (*sentenza n. 261* red. Spagnoli).

Per quanto riguarda le leggi provvedimento, mentre si è ribadito che il legislatore regionale può legittimamente ricorrervi (*sentenza n. 301* red. Cheli), si è aggiunto che anche in tal caso il sindacato della Corte non deve spingersi oltre i limiti di un esame della palese irragionevolezza senza che si possano considerare gli elementi di fatto posti a base della scelta legislativa.

In ordine alle leggi penali, è fermo l'orientamento della inammissibilità di questioni dirette a riparare ad omissioni o ad esclusioni del legislatore in questa materia (*ordinanza n. 377* red. Pescatore).

Quanto ai decreti-legge, si è ripetuto che la loro mancata conversione rende la questione inammissibile per carenza dell'oggetto, sia essa proposta in via principale (*ordinanza n. 390* red. Casavola), sia essa proposta in via incidentale (*ordinanza n. 410* red. Mengoni).

## § 4) . La norma denunciata

Per valutare un contrasto con la Costituzione, dalle leggi e dagli atti aventi forza di legge—e più specificamente dalle disposizioni in essi formulate—occorre ricavare, tranne il caso di denuncia di vizi formali, la norma che viene introdotta nell'ordinamento.

Tale compito spetta dapprima a chi solleva l'eccezione, ma ad esso è chiamata anche la Corte costituzionale, senza che l'ordinamento appresti esplicitamente un sistema per risolvere eventuali divergenze tra questi soggetti. Si allude insomma alla coesistenza dei poteri interpretativi della Corte e del giudice *a quo*, classico luogo di passate polemiche.

Oggi alla Corte costituzionale è unanimemente riconosciuta una autorità interpretativa primaria, e tuttavia essa stessa si preoccupa di armonizzare le sue valutazioni con quelle dei giudici comuni.

Così per la *sentenza n. 24*, red. Ferri, è addirittura superfluo dire che la Corte deve verificare la legittimità costituzionale della norma, così come essa è interpretata dai giudici chiamati ad applicarla, fatta salva l'ipotesi in cui si tratti di interpretazione del tutto minoritaria o palesemente arbitraria ed erronea.

A questi fini la Corte indaga sugli orientamenti giurisprudenziali (*sentenza n. 205* red. Granata) privilegiando quelli della Cassazione (*ordinanza n. 6* red. Vassalli, *sentenza n. 254* red. Ferri), non senza riferimento alle opinioni espresse in sede scientifica (*sentenza n. 318* red. Spagnoli) ed ai suoi stessi precedenti (*ordinanza n. 377* red. Pescatore).

Non mancano tuttavia autonomi indirizzi della Corte, sia su materie specifiche, come meglio si vedrà a proposito delle sentenze interpretative, sia sull'impiego di canoni ermeneutici generali, quale il principio



di conservazione dei valori giuridici che “impone il mantenimento in vita di una norma di legge, quando a questa possa essere riconosciuto almeno un significato conforme a Costituzione” (*sentenza n. 368* red. Baldassarre).

### § 5) . La norma vivente

Un punto di equilibrio nell’opera interpretativa potrebbe essere costituito dal ricorso alla nozione di diritto vivente, al significato della disposizione quale costantemente inteso e ricevuto.

Le difficoltà, già palesatesi nel passato, di reperire fonti certe dalle quali trarre questo diritto (la sua stessa esistenza va accertata caso per caso) hanno però reso eccessivo l’impiego della categoria, la cui valenza dovrebbe essere anche rapportata al principio di conservazione dianzi illustrato.

Si rinvengono peraltro, nell’anno trascorso, decisioni che accennano al diritto vivente o su di esso si fondano.

Nella *sentenza n. 205*, red. Granata, il diritto vivente è la consolidata interpretazione della Corte regolatrice. Nella *sentenza n. 210*, red. Spagnoli, si contesta che una interpretazione della Cassazione costituisca diritto vivente, trattandosi di affermazione non ripresa in seguito e rappresentando non la *ratio decidendi*, ma un semplice *obiter dictum* della pronunzia. Infine nella *sentenza n. 260*, red. Spagnoli, il diritto vivente, formatosi per effetto di una soluzione adottata dalle Sezioni unite della Cassazione, è posto a base della decisione adottata.

### § 6) . La scomposizione dell’oggetto del giudizio

In dottrina è stato già osservato come la Corte tenda a delimitare, circoscrivendo l’eccezione sottopostale, le pronunzie di incostituzionalità alle sole applicazioni della legge censurata che risultino affette dal vizio denunciato dal giudice *a quo* e ciò anche in relazione al principio di conservazione dei valori giuridici, della cui posizione ermeneutica si è già detto. In altri termini la Corte è propensa a recepire i profili di illegittimità costituzionale (le cause efficienti dell’incostituzionalità lamentate dal giudice *a quo*) come oggetti della censura, a trasformare cioè l’illegittimità costituzionale di un’intera disposizione “*perché*” in illegittimità costituzionale “*nella parte*”.

Corollario del discorso è quello per cui la situazione patologica che si prospetta come vizio della legge deve essere presente nel giudizio *a quo* secondo il requisito della rilevanza della questione. Così un giudice ha denunciato una legge sul gratuito patrocinio, applicabile nel giudizio in corso, in quanto non prevede un obbligo di rimborso delle spese anticipate dallo Stato; la questione è stata dalla Corte ritenuta inammissibile perché eventuale, non essendosi ancora accordato alla parte il beneficio in parola (sottintendendo perciò che una possibile dichiarazione di illegittimità coinvolgerebbe non l’intera legge, ma la sola norma che esclude il rimborso: *sentenza n. 144* red. Granata).

Ulteriore conseguenza è quella che la stessa disposizione può essere oggetto di molteplici dichiarazioni di illegittimità costituzionale, in relazione alle sue molteplici applicazioni (v. per es. il caso della *sentenza n. 428* red. Casavola).

### § 7) . Parametri di giudizio e vizi sindacabili: violazioni dirette ed indirette della Costituzione

Posto che la Corte è giudice delle violazioni della Costituzione, numerose disposizioni della Costituzione fanno riferimento a norme giuridiche ricavabili da diverse fonti, norme alle quali il legislatore deve adeguarsi e della cui osservanza è ancora giudice la Corte costituzionale.

Nell’anno trascorso, a parte il caso delle leggi di delegazione di cui si è fatto cenno in relazione all’oggetto del giudizio, la Corte ha considerato il valore delle norme internazionali generalmente riconosciute, richiamate dall’art. 10 della Costituzione, osservando che le leggi nazionali in contrasto con quelle debbono essere caducate ricavando il tenore e l’esistenza di tali norme dalla prassi internazionale generale (*sentenza n. 278*, red. Casavola).

Stessa riserva di dichiarazione di illegittimità costituzionale di legge nazionale anteriore alla Costituzione, difforme da norma internazionale generalmente riconosciuta (che peraltro, a seguito della entrata in vigore della Costituzione, ha pure efficacia abrogante per effetto della norma interna di adattamento), è contenuta nella *sentenza n. 329*, red. Mengoni (decisione questa in cui l’attribuzione del carattere generalmente riconosciuto alla consuetudine internazionale è particolarmente motivato con riferimento a molteplici precedenti).



I principi generali dell'ordinamento giuridico che vincolano anche la potestà legislativa regionale esclusiva, secondo le norme espresse dagli Statuti speciali, vengono ricavati, nella *sentenza n. 75*, red. Baldassarre, da quelle disposizioni dello Stato che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e che soprattutto contengono criteri direttivi così generali da abbracciare molteplici campi di attività materiali.

I principi settoriali della materia, posti a limite dell'attività legislativa concorrente dall'art. 117 della Costituzione, si traggono anche da provvedimenti dello Stato attuativi di direttive comunitarie che peraltro di regola non fungono da norme interposte alla Costituzione: *sentenze nn. 306, 307 e 437* citate e, per l'ultima affermazione, *ordinanza n. 391* citata.

### **§ 8) . Il controllo sulla discrezionalità legislativa**

Sovente la Costituzione impone il perseguimento di fini, lasciando poi al legislatore il compito di apprestare i mezzi più idonei per conseguirli. Sovente ancora, a presupposto di discipline subordinate, pone giudizi di fatto, di opportunità, di carattere politico-sociale, valutazioni tutte caratterizzate da margini più o meno ampi di opinabilità.

Si tratta in queste ipotesi di manifestazioni di discrezionalità legislativa, terminologia con duplice significato: a) da un lato indica una piena libertà di determinazione (come quando si impiega nelle espressioni discrezionalità assoluta, a discrezione e via dicendo); b) dall'altro presuppone la presenza di uno scopo che trascende il soggetto che è dotato di discrezionalità, scopo in vista del quale le scelte operate divengono relativamente controllabili.

Al primo aspetto allude l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 («il controllo di legittimità [...] esclude [...] ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale»), al secondo si rifà la Corte quando controlla l'attività legislativa col metro della ragionevolezza, della congruità, della razionalità e simili.

Nell'anno trascorso si registrano vari atteggiamenti.

Un primo, che potrebbe definirsi astensivo, è, a sua volta, suscettibile di distinzione.

Da un lato infatti alcune pronunce, riconosciuta la presenza di ambiti di apprezzamenti discrezionali nella materia, affermano di non poterla controllare e pertanto dichiarano la questione inammissibile (*ordinanza n. 183* red. Borzellino, *sentenza n. 247* red. Borzellino, *sentenza n. 373* red. Greco, *ordinanza n. 423* red. Borzellino).

Da altro lato si afferma sempre di non poter controllare la riconosciuta discrezionalità del legislatore (non è giustificabile in tesi un controllo di costituzionalità: *sentenza n. 178*, red. Granata), ma nel contempo si svolge un sindacato intrinseco diretto a dimostrare la ragionevolezza della scelta operata attraverso i lavori preparatori, la sistematica legislativa, i precedenti normativi, e si conclude con una pronuncia in merito di infondatezza della questione.

Un secondo indirizzo, potremmo dire valutativo, sovrappone un giudizio di valore alla scelta del legislatore, con l'effetto di approvarla o di respingerla. Nella prospettiva della Corte siamo qui in ambiti non opinabili, discendendo la legittimità o meno della scelta da opzioni già contenute esplicitamente o implicitamente nella Costituzione.

A favore della soluzione legislativa stanno le *sentenze nn. 51*, red. Baldassarre, in materia di utilizzabilità degli accertamenti fiscali, *189*, red. Guizzi, sulla competenza del TAR Lazio, *281*, red. Cheli, in materia di Università, *310*, red. Granata, in materia di dichiarazione di fallimento, *336*, red. Granata, in materia di base imponibile.

Contro la soluzione legislativa sono le *sentenze nn. 1*, red. Borzellino, sui limiti e i presupposti della pensione di reversibilità (il vincolo del matrimonio è e deve rimanere frutto di libera scelta autoresponsabile), *16*, red. Casavola, sulla sanatoria dell'occupazione abusiva di alloggi in Sicilia (ogni norma che sopravvenga ad omologare fatti conseguiti in violazione del *neminem laedere* si pone fuori del quadro dei valori su cui è costruito lo Stato di diritto), *90*, red. Greco, sullo stato giuridico del personale delle USSLL (non può essere preclusa la possibilità di completare il periodo minimo di servizio), *278*, red. Casavola, sul servizio di leva di chi abbia perso la cittadinanza (tale finalità è divenuta anacronistica).

### **§ 9) . Il principio di eguaglianza**

Una sede, individuata come classica, della valutazione di ragionevolezza delle scelte legislative è costituita dall'esame di compatibilità di una disciplina con l'art. 3 della Costituzione, principio, secondo alcuni,





così pervasivo da riguardare qualsiasi legge, da rendere insomma discrezionale ogni manifestazione dell'attività normativa primaria, ancorandola ad uno scopo che la giustifichi. Né, sotto un profilo quantitativo, la tesi pare discostarsi dalla realtà, se è vero che una indagine statistica del lavoro della Corte mostra che il parametro costituito dall'art. 3 della Costituzione è stato invocato ed applicato più di tutte le altre norme costituzionali contate insieme.

Peraltro, a partire dagli anni '80, alla concezione valutativa della eguaglianza si è affiancata una concezione formale che richiede al giudice *a quo* l'adempimento di oneri dimostrativi, quando avanza denunce del genere (indicazione di un idoneo termine di paragone a livello legislativo: c.d. *tertium comparationis*) e che intende risolvere i problemi di conformità al principio in esame in base a caratteristiche oggettive della norma controllata e del termine di paragone.

Quest'ultimo orientamento, se rigorosamente considerato, appare recessivo nella giurisprudenza più recente della Corte.

Il più delle volte, tuttavia, alla terminologia formale corrisponde un esame finalistico delle discipline paragonate (non è comparabile per i diversi interessi da tutelare: *ordinanza n. 12*, red. Mengoni; obbedisce ad esigenze diverse tali da rendere disomogenei i termini della comparazione: *sentenza n. 94*, red. Spagnoli; cfr. anche *sentenza n. 192*, red. Granata, *ordinanza n. 213* red. Greco, *sentenza n. 331*, red. Spagnoli, *ordinanza n. 363*, red. Casavola, *sentenza n. 309*, red. Greco, *ordinanza n. 326*, red. Borzellino, *ordinanza n. 448*, red. Casavola, *sentenza n. 440*, red. Caianiello) che già introduce nella concezione valutativa dell'eguaglianza.

In questo senso, l'indagine sulla ragionevolezza della norma denunciata viene il più delle volte connessa alla logica che regge il complesso normativo di cui fa parte, confrontando gli interessi tutelati da questa col sistema cui inerisce. Si tratta perciò di una ragionevolezza relativa, condizionata insomma alla ragionevolezza dell'intero *corpus* che è o implicita o evidente o non messa in dubbio (v. *sentenze nn. 45* red. Spagnoli, *50* red. Mengoni, *87* red. Spagnoli, *119* red. Casavola, *143* red. Granata, *174* red. Ferri, *177* red. Granata, *301* red. Cheli, *316* red. Spagnoli, *334* red. Guizzi, *359* red. Mirabelli, *381* red. Guizzi, *476* red. Ferri, *465* red. Mirabelli, *477* red. Ferri).

Ma l'idea che il giudizio di eguaglianza sia essenzialmente trilaterale, debba cioè riferirsi necessariamente a termini di paragone tratti della legislazione ordinaria, entra in crisi quando la stessa Corte costituzionale si pone il dubbio se il termine di paragone sia idoneo perché irragionevole in sé, secondo quindi una concezione della ragionevolezza ormai svincolata dal sistema legislativo (cfr. nell'anno trascorso *ordinanza n. 11* e *sentenza n. 383* red. Mengoni).

Analogo esame della ragionevolezza in sé è necessitato quando venga censurata non una discriminazione, ma una parificazione che si ritiene ingiustificata. Si lamenta, in altri termini, che alcune situazioni meritavano una tutela distinta e separata da quella apprestata dal sistema vigente (cfr. *sentenze nn. 29* red. Ferri, *67* red. Pescatore, *248* red. Ferri, *289* red. Baldassarre).

La giurisprudenza è consapevole di questa molteplice valenza dell'art. 3, tanto che si afferma che esso contiene "i principî di eguaglianza e di ragionevolezza" (*sentenza n. 2* red. Casavola, *sentenza n. 144* red. Granata), che si procede a un giudizio trilaterale e ad uno di razionalità tracciandone i rapporti (*sentenze nn. 81* e *258* red. Mengoni); si specifica che il principio è invocato sotto il profilo della ragionevolezza (*sentenza n. 96* red. Borzellino).

#### **§ 10) . Il procedimento: il ricorso in via principale (requisiti formali, termini, interesse a ricorrere, disponibilità)**

Il ricorso avverso leggi dello Stato e delle regioni deve contenere, a pena di inammissibilità della questione, una necessaria ed adeguata esposizione dei motivi dell'impugnativa (*sentenza n. 393* red. Pescatore e, per implicito, *sentenza n. 392* red. Borzellino nonché *sentenza n. 427* red. Caianiello, in cui si accenna ad una possibile collaborazione della Corte nell'individuazione dei motivi).

In riferimento ai termini di proposizione, si è ribadito, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto siciliano, che il ritardo della comunicazione al Commissario dello Stato della legge approvata, dovuto alla festività del terzo giorno utile, altra conseguenza non produce se non che il termine per l'impugnazione della legge decorre dall'ulteriore giorno dell'effettivo invio (*sentenze nn. 16* red. Casavola, che considera anche l'ipotesi dell'invio tardivo, *35* red. Baldassarre).





Sul concetto di legge regionale riapprovata, impugnabile nei quindici giorni dalla comunicazione, e di legge nuova, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 127 Cost., una puntualizzazione riassuntiva della giurisprudenza della Corte è contenuta nella *sentenza n. 497*, red. Baldassarre.

L'impugnativa deve essere sorretta dall'interesse a ricorrere che va adeguatamente motivato (*sentenza n. 366* red. Baldassarre). L'interesse in parola sussiste per le regioni quando si deduca la lesione di competenze legislative proprie e, a tal fine, le regioni sono legittimate ad invocare anche precetti diversi da quelli contenuti nel titolo quinto della Costituzione, purché ne colleghino la violazione all'incidenza sull'autonomia regionale (*sentenze n. 393* red. Pescatore, *n. 407* red. Ferri).

L'interesse deve permanere per tutto il giudizio e la sua sopravvenuta mancanza determina la cessazione della materia del contendere, come accade in caso di revoca della delibera legislativa impugnata (*sentenza n. 145* red. Baldassarre) o di abrogazione della legge siciliana contestuale alla sua pubblicazione (*sentenza n. 137* red. Spagnoli).

Le parti hanno la disponibilità dell'impugnativa e possono rinunziarvi determinando l'estinzione del processo (*ordinanza n. 375* red. Granata, *sentenza n. 461* red. Guizzi).

### **§ 11) . Il procedimento: il ricorso in via incidentale (requisiti formali dell'ordinanza)**

L'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiede al giudice che intende sollevare questione di legittimità costituzionale, di indicare le disposizioni viziato e le norme costituzionali violate nonché di riferire i termini del processo in corso, motivando sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza dell'eccezione.

L'osservanza formale di questi requisiti—che la Corte richiede a pena di inammissibilità e in relazione all'instaurarsi di un corretto contraddittorio nella fase dinanzi a sé e in relazione al regime di pubblicità cui sono soggette le ordinanze di rimessione—è stata sovente elusa negli anni passati. In tempi più recenti si assiste ad una maggiore cura nella proposizione di incidenti di costituzionalità, tanto che nel 1992 solo cinque ordinanze hanno ommesso di indicare tutti o alcuni degli elementi necessari (*ordinanze nn. 86* red. Mengoni, *173* red. Granata, *181* red. Borzellino, *sentenza n. 191* red. Mengoni, *ordinanza n. 324* red. Mirabelli) e d'altronde la Corte rifiuta di assumere atteggiamenti rigidamente rigorosi, quando risulti evidente la ricorrenza del requisito (*sentenza n. 62* red. Baldassarre).

### **§ 12) . Riesame dei presupposti dell'ordinanza**

L'eccezione di illegittimità deve evidentemente riguardare una norma esistente sia nel momento della sua proposizione che in quello del giudizio. Tanto non accade quando si impugna "ogni successiva norma di proroga" che venga emanata dopo l'incidente di costituzionalità (*ordinanza n. 72* red. Granata), ovvero si denunci una norma già dichiarata incostituzionale.

In questi casi la questione è inammissibile per mancanza dell'oggetto, ipotesi che si è verificata per 33 volte nell'anno trascorso (v. ad es. *ordinanza n. 76* red. Caianiello, cfr. anche *ordinanza n. 443* red. Casavola e *n. 449* red. Ferri per l'assorbimento della questione subordinata, una volta accolta quella principale. Per i decreti legge decaduti cfr. *supra*, 2.3).

Inammissibile è ancora la questione ove il giudice erri nell'identificazione delle disposizioni denunciate per le quali chiede o una caducatoria o una additiva (cfr. *ordinanza n. 112* red. Casavola, *sentenza n. 303* red. Casavola, *sentenza n. 439* red. Greco, *sentenza n. 487* red. Mengoni, *ordinanza n. 483* red. Mirabelli). Resta sempre salva la possibilità della Corte di correggere lo sbaglio e di entrare nel merito, se la denuncia si presta agevolmente a questa trasposizione (*sentenza n. 25* red. Mengoni, *sentenza n. 340* red. Vassalli).

Il *thema decidendum* non deve essere contraddittorio (*sentenza n. 383* red. Mengoni), perplesso (*sentenza n. 357* red. Mirabelli, *ordinanza n. 456* red. Spagnoli) o prospettato in via alternativa (*sentenza n. 187* red. Spagnoli). La Corte resta ovviamente libera di esaminare nell'ordine più opportuno le questioni, ove una gradazione tra queste non sia imposta da un rapporto di pregiudizialità (*sentenza n. 464* red. Guizzi).

### **§ 13) . Riesame della rilevanza**

Il requisito della rilevanza, quello per cui il processo di merito non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, è elemento caratterizzante il giudizio incidentale, rendendo la giurisdizione della Corte di natura concreta e limitando in tal modo l'altrimenti possibile rischio di esercitare attività di indirizzo politico.



La cura con cui la Corte riesamina la ricorrenza di tale requisito ai fini dell'ammissibilità dell'eccezione, è quindi frutto di un'importante preoccupazione istituzionale e non manifestazione di ossequio formalistico al dettato normativo.

In generale (*sentenza n. 436* red. Caianiello) si dice che, una volta che il giudice *a quo* abbia ritenuto di dover fare applicazione della norma, il controllo sull'ammissibilità della questione non deve scendere a problemi di definizione della fattispecie concreta e di individuazione delle disposizioni che la regolano.

Ed in questo senso la Corte tipizza, in genere, il suo riesame in base a categorie venute nel tempo a formarsi.

In primo luogo sono inammissibili per irrilevanza le questioni eventuali o ipotetiche, quelle che il giudice stesso definisce o mostra incerte e future rispetto al giudizio in corso (cfr. per es. *ordinanza n. 435* red. Cheli).

Sono egualmente inammissibili le questioni sollevate dal giudice privo di legittimazione o per non poter applicare la norma in quella fase del giudizio o per averla già definitivamente applicata (cfr. per es. *ordinanza n. 10* red. Mengoni). Al difetto di legittimazione va assimilato il difetto di giurisdizione rilevabile *ictu oculi* (*ordinanza n. 458* red. Greco).

Inammissibile è ancora la questione quando, per vicende normative anteriori all'*ordinanza* e non considerate dal giudice *a quo*, la norma denunciata appaia evidentemente inapplicabile nel processo principale (perché ad es. norma processuale abrogata e sostituita: *ordinanza n. 68* red. Spagnoli).

Meno propensa è invece la Corte ad accogliere eccezioni di irrilevanza sollevate dalle parti e tese a dimostrare che il giudizio poteva essere definito indipendentemente dalla questione proposta (perché, ad esempio, il processo principale era stato introdotto irritualmente: *sentenza n. 80* red. Granata; o perché il giudice era territorialmente incompetente: *sentenza n. 354* red. Mirabelli). In generale non si può imporre al giudice, nell'ordine degli accertamenti, una sequenza logica diversa da quella che ha seguito per dimostrare che la questione era rilevante (*sentenza n. 467* red. Mirabelli).

Non mancano tuttavia nella giurisprudenza frequenti casi, definibili come atipici, di ricorso alla descrizione dei fatti contenuti nell'*ordinanza* (v. p. es. *ordinanza n. 240* red. Granata), o al fascicolo per dimostrare l'irrilevanza *ex actis* della questione. L'ipotesi più avanzata in questo senso è costituita dalla *sentenza n. 395*, red. Mengoni, in cui l'eccezione di irrilevanza è stata accolta in base ad un fatto la cui documentazione non risultava dagli atti.

#### **§ 14) . Restituzione degli atti**

Una volta correttamente instaurato, il procedimento dinanzi alla Corte costituzionale è insensibile alle vicende del processo principale.

Peraltro può accadere che la regola del giudizio, impugnata dal giudice *a quo*, sia modificata dopo l'emanazione dell'*ordinanza* e prima della decisione.

In questi casi, trattandosi di vicenda oggettiva e non relativa al solo procedimento di merito può accadere che la Corte rilevi l'irrilevanza sopravvenuta della questione (cfr. *ordinanza n. 131* red. Spagnoli).

Più di frequente la Corte invita il giudice *a quo*, con una *ordinanza* di restituzione degli atti, a valutare se la disposizione censurata sia tuttora applicabile nel giudizio di origine (cfr. per es. *ordinanza n. 71* red. Cheli). Stesso provvedimento può darsi quando la nuova normativa, modificando il quadro di riferimento, incida sui profili di illegittimità costituzionale (cfr. *ordinanza n. 218* red. Mengoni).

#### **§ 15) . Riesame della non manifesta infondatezza**

A fini di speditezza processuale (rito in Camera di Consiglio, decisione con *ordinanza*) la Corte può riesaminare sommariamente in merito le argomentazioni che il giudice ha posto a base della motivazione della non manifesta infondatezza della questione.

Il caso più frequente ricorre quando si sollevi questione identica o analoga a questione già dichiarata non fondata e la Corte definisce il giudizio con un'*ordinanza* di manifesta infondatezza (cfr. per es. *ordinanza n. 9* red. Vassalli).

Meno frequente ma egualmente ricorrente è il caso che la Corte, in sede di riesame, offra una interpretazione della legge censurata diversa da quella adottata dal giudice *a quo* (cfr. *ordinanza n. 222* red. Ferri).



Dimostrativo di un *corpus* consolidato di principi elaborati dalla Corte è infine l'alto numero (32) di ordinanze di manifesta infondatezza rese per un'erronea interpretazione delle norme costituzionali adottata dal giudice *a quo* (cfr. *ordinanza n. 11* red. Mengoni).

### § 16) . Costituzione delle parti e intervento

Nei termini perentori previsti dalla legge (cfr. *sentenza n. 42* red. Pescatore), le parti del processo *a quo* possono costituirsi nel giudizio pendente innanzi alla Corte.

La nozione di parte del processo è generalmente ritenuta equivalente a parte costituita nel giudizio *a quo* (cfr. *sentenza n. 30* red. Greco, *ordinanza n. 98* red. Greco, *sentenza n. 395* red. Mengoni). Tuttavia ad essa si è già derogato con l'ammettere anche la costituzione dinanzi alla Corte del soggetto che sarebbe potuto intervenire nel giudizio *a quo*, solo a seguito di una decisione favorevole della Corte costituzionale (*sentenza n. 429* del 1991 red. Mengoni), ovvero di chi aveva interesse a stare in giudizio a seguito di ordinanza di rimessione pronunciata dalla stessa Corte costituzionale (*sentenza n. 20* del 1982 red. Roehrsen). Con la *sentenza n. 314*, red. Baldassarre, si è ammessa la costituzione di chi non poteva essere parte in un giudizio *a quo* di natura cautelare, ma nei cui confronti una eventuale pronuncia di accoglimento avrebbe spiegato una influenza diretta tale da produrre un pregiudizio irrimediabile sulla posizione giuridica soggettiva fatta valere (cfr. anche *sentenza n. 315* red. Pescatore).

Le parti costituite non possono sollevare nuove questioni (*ordinanza n. 469* red. Guizzi) né ampliare il *thema decidendum*.

### § 17) . Decisioni della Corte: sentenze interpretative di rigetto

Giunta così alla decisione, la Corte costituzionale può respingere la questione proposta, accoglierla o dichiararsi incompetente a provvedere.

Nel respingere l'eccezione, la Corte, come già si è visto, può o rifarsi a un senso di principi costituzionali invocati diverso da quello affermato dal giudice *a quo*, o ad una interpretazione della legge, anche essa diversa da quella contenuta nell'ordinanza e costituzionalmente corretta.

Questa attività interpretativa della legge ordinaria, di cui si è in parte detto a proposito della norma denunziata, naturalmente vincola, data la struttura incidentale della questione di costituzionalità, il giudice del processo principale. A volte tuttavia la Corte intende conferire una più ampia portata al risultato cui è pervenuta ed esplicitamente condiziona il rigetto della questione al senso della norma da essa tratto.

Speciale coerenza (dato che la Corte è giudice della legittimità costituzionale, ma è anche giudice di eventuali conflitti: cfr. per es. *sentenza n. 370* red. Baldassarre) hanno le sentenze interpretative di rigetto rese nei ricorsi in via principale dello Stato o delle Regioni. Per il 1992 occorre citare le *sentenze nn. 38*, red. Baldassarre, *40*, red. Cheli, *123*, red. Ferri, *188*, red. Baldassarre, *281*, red. Cheli, *352*, red. Mirabelli, *366*, red. Baldassarre, *369*, red. Guizzi, *393*, red. Pescatore.

Particolare valore, data la specifica vocazione della Corte costituzionale, assumono le sentenze interpretative in materia di diritti fondamentali. Per l'anno trascorso, vanno ricordate la *sentenza n. 52*, red. Greco, in materia di riposo e retribuzione per i donatori di sangue, la *sentenza n. 132*, red. Spagnoli, in materia di vaccinazione obbligatoria, la *sentenza n. 199*, red. Vassalli, in materia di libertà personale, la *sentenza n. 210*, red. Spagnoli, in materia di diritto al lavoro, la *sentenza n. 343*, red. Cheli, in materia di diritto alla salute e di indennità di rischio, la *sentenza n. 368*, red. Baldassarre, in materia di libertà di manifestazione del pensiero.

### § 18) . Sentenze di accoglimento

La dichiarazione di illegittimità costituzionale—che, in virtù dell'art. 136 della Costituzione, ha efficacia *erga omnes*—deve, per definizione, essere esplicita e formale, e non può ricavarsi dall'interprete in via estensiva o analogica, sia pure al solo fine di ritenere abrogata una norma non espressamente investita da una sentenza di accoglimento (*sentenza n. 436* red. Caianiello).

Tra i destinatari della decisione vi è anche il legislatore, che non può preservare o rinnovare l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali (l'eventuale disposizione legislativa che disponga l'abrogazione di tali norme deve ritenersi del tutto superflua: *sentenza n. 78* red. Cheli). Né il giudice può chiedere alla Corte di sindacare i risultati di tali decisioni, anche in forza dell'art. 137 della Costituzione: *sentenza n. 17*, red. Granata.



Con la *sentenza n. 416*, red. Granata, è stata dichiarata una illegittimità costituzionale sopravvenuta, nel quadro dell'interpretazione trilaterale del principio d'eguaglianza e dell'arbitrarietà dell'operato del legislatore dal momento dell'entrata in vigore di un'altra legge che funge da termine di paragone.

### § 19) . Sentenze additive

Un particolare tipo di sentenze di accoglimento è costituito dalle sentenze additive, quelle con cui la Corte colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede alcunché.

Con esse si introduce nell'ordinamento una nuova norma costituzionalmente necessitata (risultato peraltro a cui pervengono anche decisioni formalmente caducatorie, quando dichiarano la incostituzionalità di disposizioni che espressamente escludono qualcuno da qualcosa).

Per le decisioni additive il problema è stabilire quando una soluzione sia costituzionalmente necessitata (con possibilità della Corte di ripianare l'esclusione) e quando invece non lo sia (e perciò il modo in cui si deve intervenire è necessariamente affidato alle scelte pienamente discrezionali del legislatore: *sentenza n. 471* red. Baldassarre).

In quest'ultimo caso la questione è inammissibile per incompetenza della Corte a provvedere.

Nell'anno trascorso (cfr. per es. *sentenza n. 26* red. Borzellino, *sentenza n. 32* red. Granata, *sentenza n. 63* red. Greco, *sentenza n. 105* red. Casavola, *sentenza n. 332* red. Mengoni, *sentenza n. 380* red. Guizzi, *sentenza n. 453* red. Vassalli) è emersa la connessione tra la possibilità di intervento della Corte e la presenza di un quadro normativo univoco che funge da *tertium comparationis* nel giudizio di violazione del principio di eguaglianza in cui prevalentemente la richiesta additiva si pone. In questo senso, quale onere formale, si richiede all'ordinanza di rimessione di non prospettare criteri alternativi per la soluzione, in positivo, del caso (cfr. *sentenza n. 79* red. Granata, *sentenza n. 265* red. Greco, *sentenza n. 318* red. Spagnoli).

Diverse dalle ormai tipiche sentenze additive sono le sentenze, denominate da alcuni dichiarative, con cui la Corte dichiara l'incostituzionalità di una omissione, senza peraltro disporre un nuovo innesto normativo, ma anzi riconoscendo in materia l'infungibilità dell'operato del legislatore.

Ancora diverse dalle sentenze additive sono le decisioni sostitutive: quelle con cui la Corte trasferisce la norma costituzionalmente adeguata in una disposizione incostituzionale, previa dichiarazione di illegittimità di quest'ultima (dichiara l'illegittimità nella parte in cui prevede qualcosa *anziché* prevedere etc.). I limiti di esperibilità di questo rimedio sono ancora più rigorosi di quelli propri delle additive (cfr. *sentenze nn. 123* red. Ferri, *185* red. Spagnoli, questa solo formale, *406* red. Spagnoli, *429* red. Casavola).

### § 20) . Gli altri giudizi

Nell'anno trascorso la Corte è stata più volte adita per la soluzione di conflitti tra Stato e regione. Ha risolto un conflitto tra poteri dello Stato (*ordinanza n. 184* red. Corasaniti e *sentenza n. 379* red. Baldassarre). Ha dichiarato il non luogo a provvedere su due istanze connesse al processo Lockheed celebrato nel 1979 (*ordinanze nn. 33 e 387* red. Granata).

Del contenzioso affrontato si dirà nelle opportune sedi della materia.

## **-C: . DIRITTI FONDAMENTALI**

### § 1) . Solidarietà sociale (art. 2 Costituzione)

Il principio è stato esplicitamente richiamato dalla Corte nelle *sentenze nn. 75 e 202*, red. Baldassarre, a motivazione essenziale della dichiarazione di infondatezza di questioni sollevate, rispettivamente, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalla regione Puglia su due importanti leggi statali.

Con la *sentenza n. 75*, che aveva ad oggetto la legge-quadro sul volontariato (legge n. 266 del 1991), ha affermato che il volontariato è “un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali” e sfugge, come tale, a qualsiasi rigida classificazione di competenza, potendosi realizzare in ogni campo materiale della vita della collettività, tanto di competenza statale quanto di competenza delle Regioni e delle province autonome.

Il volontariato è infatti “modello fondamentale” dell'azione dell'individuo che gratuitamente e spontaneamente offre proprie prestazioni a favore di altri individui o della collettività; esso costituisce la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale—“posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico” --, e partecipa “della natura dei diritti fondamentali”.



Con la *sentenza n. 202*, relativa alla questione di legittimità costituzionale di norme dettate in tema di cooperazione sociale (legge n. 381 del 1991), la Corte ha adottato motivazioni analoghe: le attività che la legge sulla cooperazione sociale considera sono di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, in particolare di quelli svantaggiati, attività cioè riconducibili al principio di solidarietà sociale (art. 2 della Costituzione), “il cui sviluppo e sostegno rappresentano un compito che coinvolge l’intera comunità nazionale”, compito da perseguirsi, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome”.

## § 2) . Tutela delle minoranze linguistiche

Con la *sentenza n. 62*, red. Baldassarre, la Corte—premessi che la lingua italiana costituisce comunque la lingua ufficiale di qualsiasi processo svolto in Italia—ha riconosciuto il diritto degli appartenenti alla minoranza linguistica slovena di usare, su loro richiesta, la lingua materna nei propri atti, usufruendo per questi della traduzione nella lingua italiana, e di ricevere tradotti nella propria lingua gli atti dell’autorità giudiziaria e le risposte della controparte. I principi costituzionali e quelli di diritto internazionale includono nella tutela delle minoranze etniche il riconoscimento del diritto di usare la propria madrelingua. Tale riconoscimento si realizza pienamente proprio quando, nell’ambito territoriale in cui è insediata una minoranza, si consenta agli appartenenti ad essa di usare la lingua materna nei rapporti con le autorità pubbliche e in particolare—perché sia salvaguardato anche il fondamentale diritto a un regolare processo (art. 24 della Costituzione) -- con l’autorità giudiziaria.

## § 3) . Libertà di religione

Con la *sentenza n. 290*, red. Casavola, di inammissibilità delle questioni proposte, la Corte ha demandato al giudice amministrativo la soluzione del problema della collocazione dell’insegnamento della religione cattolica all’interno dell’orario scolastico. Il problema infatti, “attenendo alla organizzazione didattica della scuola e versando interamente in profili amministrativi”, non riguarda il giudice della costituzionalità.

## § 4) . Libertà di manifestazione del pensiero

Con la *sentenza n. 368*, red. Baldassarre, si è puntualizzato il concetto di “buon costume” come limite costituzionale al diritto di libera manifestazione del pensiero e, di conseguenza, come limite della rilevanza penale dell’osceno.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in un processo che vedeva imputato del delitto *ex art. 528 c.p.* il titolare di un esercizio di noleggio e vendita di videocassette pornografiche, le quali però erano collocate in un locale separato e riservato ai soli clienti che ne facessero richiesta.

La Corte ha dichiarato infondata la questione “nei sensi di cui in motivazione”: ha cioè elaborato essa stessa una interpretazione della norma denunciata che consente di ritenerla costituzionalmente legittima.

Ha affermato che sul “buon costume”—che, quale “valore della vita di relazione sociale” limita, in base all’art. 21 della Costituzione, la specifica libertà degli individui—l’osceno incide come offesa e assume quindi rilievo di illecito penale solo quando “comporti modalità espressive destinate a raggiungere la percezione della collettività”. In altri termini, non rileva l’oscenità dell’oggetto o dell’atto in sé, ma la “pubblicità” degli stessi, intesa come “reale o potenziale percezione da parte della collettività o comunque di terzi non consenzienti” del messaggio osceno.

Dunque nell’art. 528 c.p., interpretato nel suo significato conforme a Costituzione, la misura dell’illiceità dell’osceno è data dalla sua capacità offensiva (“pubblicità” o meno), che evidentemente non esiste nelle ipotesi in cui l’accesso al materiale pornografico non sia indiscriminatamente aperto al pubblico, ma riservato solo agli adulti che ne facciano richiesta.

## § 5) . Diritto alla salute

Numerosi sono stati, anche nel 1992, gli interventi della Corte in materia di diritto alla salute.

Sul delicato tema dei trattamenti sanitari obbligatori, la *sentenza n. 132*, red. Spagnoli, ha rigettato la questione di costituzionalità della legge 4 febbraio 1966, n. 51, che prevede l’obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica per i bambini entro il primo anno di età.

La Corte ha rilevato che—anche se non espressamente previsti dalla legge impugnata—possono desumersi dall’ordinamento vigente efficaci rimedi all’inadempimento dell’obbligo in questione. In particolare, ai sensi degli artt. 333 e 336 del codice civile, il Tribunale dei minori può adottare ogni





provvedimento idoneo perché il bambino sia sottoposto alla vaccinazione, così come ad ogni altro trattamento sanitario la cui omissione sia di pregiudizio alla salute del fanciullo. Peraltro, la decisione della Corte ha sottolineato come la potestà dei genitori—riconosciuta dall'art. 30, primo e secondo comma, della Costituzione—non si configura «come loro libertà personale, ma come diritto-dovere che trova nell'interesse del figlio la sua funzione e il suo limite. E la Costituzione ha rovesciato le concezioni che assoggettavano i figli ad un potere assoluto ed incontrollato, affermando il diritto del minore ad un pieno sviluppo della sua personalità e collegando funzionalmente a tale interesse i doveri che ineriscono, prima ancora dei diritti, all'esercizio della potestà genitoriale».

Per quanto riguarda il contenzioso relativo alle spese mediche ed ai relativi rimborsi, meritano di essere ricordate alcune pronunce. In primo luogo, con la *sentenza n. 356*, red. Caianiello, la Corte ha ritenuto che non contrastino con la Costituzione le norme in materia di finanza pubblica che hanno disposto la riduzione delle quote di parte corrente del fondo sanitario nazionale nei confronti delle Regioni a statuto speciale, sia per i caratteri dell'urgenza e della provvisorietà che connotano le disposizioni stesse, sia perché queste si inquadrano in una manovra economico-finanziaria complessiva, caratterizzata dalla riduzione delle spese in molti settori nella prospettiva del risanamento del bilancio nazionale. La Corte ha precisato, peraltro, che è inevitabile che la limitatezza delle risorse condizioni ogni spesa, anche quella caratterizzata da elementi di rigidità in quanto connessa al livello delle prestazioni sanitarie, dovendo comunque essere perseguite le fondamentali esigenze connesse alla tutela della salute.

Con la *sentenza n. 247*, red. Borzellino, la Corte—pur ritenendo inammissibile la questione di legittimità costituzionale concernente la misura del rimborso della spesa per prestazioni sanitarie e di ricovero ospedaliero all'estero, la cui determinazione rientra nella sfera insindacabile della discrezionalità legislativa—ha ribadito quanto già ebbe ad affermare con la sentenza n. 992 del 1988, e cioè che in tali casi non è escluso «in assoluto» un qualsivoglia ristoro.

La *sentenza n. 256*, red. Borzellino, ha invece dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, che, per i soggetti ivi contemplati (lavoratori autonomi, liberi professionisti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni), ai fini della determinazione del contributo di malattia, non consentiva prova contraria di un minore effettivo reddito imponibile.

In tema di indennità di rischio da radiazioni, la Corte si è espressa con la *sentenza n. 343*, red. Cheli, con la quale è stata dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 ottobre 1988, n. 460, in quanto—contrariamente a quanto prospettato dal giudice *a quo*—la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che l'indennità ivi prevista spetta non solo al personale medico e tecnico di radiologia, ma anche ai lavoratori non addetti ai servizi di radiologia ma comunque sottoposti con continuità al rischio di radiazioni ionizzanti.

Attinenza con il diritto alla salute ha anche la *sentenza n. 52*, red. Greco, che ha respinto le censure di incostituzionalità delle norme che riconoscono il diritto del donatore di sangue ad una giornata di riposo, dopo il salasso per trasfusione, ed alla corresponsione della retribuzione relativa alla giornata stessa, rilevando che tali disposizioni sono dirette a favorire la donazione di sangue, caratterizzata da apprezzabili ed elevati contenuti di solidarietà umana e di utilità sociale e, pertanto, strumentali alla realizzazione di fondamentali valori costituzionali.

## **§ 6) . Ambiente, beni culturali, patrimonio artistico**

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente—alla quale la Corte è particolarmente sensibile dato il carattere primario dei valori costituzionali cui l'attività legislativa in materia deve dare attuazione e garanzia --, vanno segnalate le diverse pronunce relative a leggi regionali regolanti le modalità di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi. In particolare, con la *sentenza n. 306*, red. Greco, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo, terzo e quarto comma, e dell'art. 4, quarto comma, della legge regionale del Friuli Venezia-Giulia 4 settembre 1991, n. 41, perché va escluso che, per qualunque fase dello smaltimento di rifiuti tossici e nocivi, possa farsi ricorso all'istituto del silenzio-assenso e cioè, in definitiva, ad una autorizzazione tacita.

Analoghe argomentazioni sono state fatte valere, nella *sentenza n. 437*, red. Greco, per la dichiarazione dell'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 della legge regionale della Lombardia 25 novembre 1991, n. 28, che prevedevano anche essi una forma di autorizzazione tacita.





Infine, è stata dichiarata l'incostituzionalità della normativa ligure (art. 18, primo comma, legge regionale 8 gennaio 1990, n. 1) che addirittura sottraeva all'obbligo di autorizzazione determinate attività di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi (*sentenza n. 307* red. Greco).

In tema di tutela del patrimonio storico ed ambientale, va segnalata la *sentenza n. 388*, red. Greco, con la quale è stata ritenuta non fondata la questione di costituzionalità della norma che prevede che l'autorità comunale possa precludere, nel proprio territorio, l'esercizio di determinate attività imprenditoriali (esercizi commerciali, esercizi pubblici ed imprese artigiane) ritenute incompatibili con la finalità di tutelare le tradizioni locali e le aree di particolare interesse, «caratterizzate da un nucleo edilizio e abitativo riconducibile al concetto di centro storico il quale rappresenta l'immagine della città ed esprime anche l'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura».

## § 7) . Diritto di famiglia

Le pronunce in materia di diritto di famiglia sono centrate soprattutto sulla tutela della posizione dei figli minori e sul regime dell'adozione.

Si segnala, per il primo aspetto, la *sentenza n. 416*, red. Granata, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta dell'art. 710 c.p.c. (sia nel testo originario che in quello novellato dall'art. 1 della legge n. 331 del 1988) nella parte in cui, per i provvedimenti relativi ai figli, non prevede la partecipazione del pubblico ministero.

La Corte ha posto in rilievo che, se tale intervento risponde alla particolare esigenza di tutela dei figli minori di genitori divorziati, analogo (se non ancor più pressante) interesse sussiste nel caso dei provvedimenti modificativi delle condizioni di separazione riguardanti la prole, provvedimenti che sono adottati «con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale» della prole.

L'esigenza di tutela del minore è sottesa anche alla pronuncia *n. 132*, red. Spagnoli, già in precedenza illustrata.

In materia di adozione, poi, la Corte, con la *sentenza n. 148*, red. Mirabelli, è tornata sul tema del divario di età tra adottanti ed adottato, riconoscendo che il limite di quarant'anni può essere ragionevolmente intaccato in casi strettamente circoscritti ed eccezionali, per consentire l'affermazione di interessi, particolarmente attinenti al minore ed alla famiglia, che trovano radicamento e protezione costituzionale, e la cui esistenza in concreto sia rimessa al prudente accertamento giudiziale.

Sempre in materia di adozione, con la *sentenza n. 344*, red. Mirabelli, la Corte ha ritenuto immune da vizi di incostituzionalità la scelta del legislatore di costruire come definitivo il vincolo che deriva dalla adozione legittimante.

Mette conto infine di ricordare altre due *sentenze (nn. 1 e 392*, red. Borzellino): la prima—ribadendo che il vincolo matrimoniale deve essere frutto di libera scelta, attenendo a diritti intrinseci ed essenziali della persona umana—ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, quinto comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 12, nella parte in cui subordina il diritto alla pensione di reversibilità del pensionato che abbia contratto il matrimonio dopo il compimento del settantaduesimo anno di età, alla condizione che esso sia durato almeno due anni; la seconda pronuncia ha escluso la possibilità di discipline regionali difformi dalla normativa generale in materia di congedo retribuito dei pubblici dipendenti con riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 4 della legge della Regione Liguria riapprovata il 26 febbraio 1992 per l'ipotesi in cui sia «richiesta la permanenza» all'estero del dipendente regionale che aspiri ad adottare un minore straniero.

## **-D: . DIRITTO DI AZIONE E DI DIFESA**

### § 1) . Processo civile

Con la *sentenza n. 136*, red. Granata, la Corte ha ritenuto che, nel caso di *interruzione del processo* dovuta alla perdita di capacità, per fallimento, della parte costituita, dichiarata dal suo difensore ai sensi dell'art. 300 c.p.c., sussiste per il difensore l'obbligo di comunicare tempestivamente l'avvenuta interruzione al curatore, che subentra al fallito nelle controversie in corso relative a rapporti patrimoniali, e che quindi, avendo il curatore la possibilità di avere tempestiva conoscenza della pendenza del processo e della sua interruzione, nessuna violazione del diritto di difesa è prospettabile in suo danno, sotto il profilo della integrale utilizzabilità del termine per la riassunzione del giudizio.



In relazione al ricorso per cassazione, la Corte, chiamata a giudicare della ragionevolezza del termine preteritorio prescritto, a pena di improcedibilità, dall'art. 369 c.p.c. per il deposito della procura speciale, con la *sentenza n. 471*, red. Baldassarre, nel ribadire il principio secondo il quale l'effettiva garanzia dei diritti della difesa riposa sull'esercizio, non irragionevole, dell'ampia potestà discrezionale che il legislatore possiede circa la conformazione del processo, ha ripetuto altresì che, nello svolgimento di tale ampia discrezionalità politica, il legislatore può legittimamente imporre all'esercizio di facoltà e poteri processuali limitazioni temporali inderogabili.

In tema di esecuzione forzata, la *sentenza n. 329*, red. Mengoni, ha inciso sulla disciplina che subordina all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia il compimento di atti conservativi o esecutivi su beni appartenenti a Stati esteri. La Corte ha infatti dichiarato illegittima la previsione di tale autorizzazione allorché l'esecuzione abbia ad oggetto beni non destinati all'adempimento di funzioni pubbliche dello Stato estero. A sostegno del principio della "immunità ristretta", accolto dalla pronuncia, la Corte ha osservato che, se non opera l'immunità dalla giurisdizione per le attività svolte *iure privatorum*, non deve egualmente operare l'immunità in ordine all'esecuzione forzata della sentenza che ha riconosciuto la pretesa del privato, qualora lo Stato straniero rifiuti di adempiere.

In relazione all'arbitrato, la *sentenza n. 80*, red. Granata, ha affermato che l'omessa previsione della previa audizione delle parti prima dell'apposizione della formula esecutiva al lodo arbitrale (art. 825 c.p.c.) è giustificata dal fatto che la procedura è ispirata a finalità di semplificazione e di celerità, senza che ciò leda il diritto di difesa.

Chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione del divieto—posto dall'art. 705 c.p.c. per il convenuto nel giudizio possessorio—di proporre giudizio petitorio finché il primo giudizio non sia definito e la decisione non sia stata eseguita, la Corte, con la *sentenza n. 25*, red. Mengoni, ha dichiarato illegittima la disposizione nella parte in cui vieta il cumulo tra giudizio petitorio e giudizio possessorio anche nel caso che ne derivi o possa derivarne un pregiudizio irreparabile al convenuto.

Con la *sentenza n. 194*, red. Granata, la Corte ha rilevato che la mancata previsione, nell'art. 11 del r.d. n. 3282 del 1923 sul gratuito patrocinio, dell'obbligo dello Stato di anticipare le spese necessarie per l'esecuzione forzata degli obblighi di fare e di non fare (artt. 612-614 c.p.c.) può precludere alla parte che abbia conseguito il titolo esecutivo, se non abbinato, l'esecuzione in forma specifica, che pure rientra a pieno titolo nell'area della giurisdizione, ed ha conseguentemente dichiarato illegittima la suindicata disposizione nella parte in cui non prevede l'anticipazione a carico dello Stato delle spese per il compimento dell'opera non eseguita o per la distruzione di quella compiuta, salvo il diritto di ripetere tali spese nei confronti della parte eseguita ovvero di quella ammessa al gratuito patrocinio, qualora venga a cessare il suo stato di non abbinanza.

## § 2) . Processo penale

Lo scenario offerto dalle questioni affrontate dalla Corte in tema di processo penale risente, naturalmente, della particolare instabilità di questo settore dell'ordinamento. Ancor più che nel passato e, verosimilmente, proprio per un certo grado di "sperimentalità" dichiaratamente assegnato alla riforma del 1988, il codice di procedura penale presenta una fisionomia interpretabile solo diacronicamente. Nel volgere di poco più di tre anni questo testo normativo, considerando anche i decreti ad esso collegati, è passato attraverso una cinquantina di provvedimenti di novellazione legislativa, i più rilevanti dei quali, quanto meno sotto il profilo della qualità degli istituti coinvolti, sono stati approvati tra la fine del 1991 e il corso del 1992. Ciò ha impegnato la Corte nella interpretazione di un quadro normativo che, per la sua continua evoluzione, non sempre appare ricomponibile in una visione sistematica univoca e coerente. Al fenomeno, del resto, hanno oggettivamente contribuito anche le decisioni della Corte: in tutto, 31 sentenze di accoglimento, cui vanno aggiunte 16 sentenze interpretative di rigetto, rispetto a un totale, nella materia considerata, di 350 decisioni, distinte in 94 sentenze e 256 ordinanze. Pur nella molteplicità delle ragioni ispiratrici, dai vari interventi di modifica della disciplina è possibile cogliere, almeno in questo ultimo periodo, una tendenza di fondo. La recrudescente violenza del fenomeno mafioso, culminata nei tragici fatti di Capaci e di Palermo, ha fornito lo spunto per una riconsiderazione a livello politico della idoneità del modello elaborato dal legislatore delegato a raggiungere attendibilmente uno dei due obiettivi di ogni processo penale, e cioè (accanto a quello dell'assoluzione degli imputati innocenti) l'individuazione e la punizione degli autori di fatti penalmente rilevanti. Questa tendenza ha trovato la sua espressione più significativa (e più controversa) nel decreto legge n. 306 dell'8 giugno 1992, convertito nella legge n. 356 del successivo 7 agosto.



D'altra parte, era la stessa legge-delega del 1987 ad offrire la giustificazione di un simile processo di agiustamento dell'originario impianto codicistico, visto che in una sua direttiva è richiamata esplicitamente, quale finalità coesistente al processo penale, quella della "ricerca della verità".

Proprio nell'ambito di questo principio si collocano alcune delle più importanti decisioni della Corte.

Con la *sentenza n. 24*, red. Ferri, che ha eliminato la preclusione alla testimonianza indiretta per gli appartenenti alla polizia giudiziaria, si è sottolineato che, se il metodo orale costituisce uno dei principi informativi del nuovo codice, con esso non contrasta il dare ingresso alla testimonianza indiretta della polizia giudiziaria, che talvolta può risultare fondamentale per l'accertamento dei fatti, come quando l'esame della fonte diretta sia impossibile per morte, infermità o irripetibilità.

Con riguardo alla posizione dell'imputato nei confronti del quale si procede o si è proceduto separatamente, e che viene esaminato nell'ambito di un dibattimento a carico di un imputato di un reato connesso, la Corte, con la *sentenza n. 254*, red. Ferri, ha assimilato—ai fini della utilizzazione delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini—il rifiuto di rispondere di tale soggetto al comportamento tenuto dall'imputato che, nel procedimento a suo carico, rifiuta di sottoporsi all'esame. In proposito la Corte, sviluppando ulteriormente il tema dell'oralità, ha affermato che tale principio-guida va temperato, come risulta del resto già dal complesso della disciplina codicistica, con l'esigenza di evitare, entro certi limiti e a determinate condizioni, la perdita, ai fini della decisione, di quanto acquisito prima del dibattimento e che sia irripetibile in tale sede.

Da ultimo, affermazioni forse ancora più nette si rinvencono nella *sentenza n. 255*, red. Ferri, che ha aperto alla piena utilizzazione probatoria tutte le dichiarazioni rese nella fase predibattimentale dal testimone che, nel dibattimento, renda dichiarazioni con esse contrastanti, esponendosi alle relative "contestazioni".

La Corte ha in tale occasione rilevato che "l'oralità, assunta a principio ispiratore del nuovo sistema, non rappresenta, nella disciplina del codice, il veicolo esclusivo di formazione della prova nel dibattimento; ciò perché fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità"; ne consegue che se "il sistema accusatorio positivamente instaurato ha prescelto la dialettica del contraddittorio dibattimentale quale criterio maggiormente rispondente all'esigenza di ricerca della verità", assieme a tale criterio "è presente, nel nuovo sistema processuale, il principio di non dispersione degli elementi di prova non compiutamente (o non genuinamente) acquisibili col metodo orale".

Per altro verso, con la *sentenza n. 476*, red. Ferri, la Corte, pur ribadendo che il principio di oralità va temperato con la esigenza di evitare la irrimediabile dispersione di quanto acquisito prima del dibattimento, ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di limitare la possibilità delle letture alle sole dichiarazioni rese dall'imputato all'autorità giudiziaria, escludendo le sommarie informazioni alla polizia giudiziaria, che non hanno la natura e le garanzie dell'interrogatorio.

A parte l'ultima, si tratta di decisioni che hanno suscitato un certo scalpore tra gli studiosi della materia, tanto che da alcuni di essi si è parlato persino di "tradimento" della scelta accusatoria. Non potendosi qui entrare nel merito del dibattito, ci si può limitare ad osservare che è proprio la legge-delega, come si è sopra accennato, ad offrire indicazioni che autorizzano a ritenere che lo specifico tipo di processo accusatorio prescelto dal Parlamento non sia in dissonanza con quello che concretamente si è venuto a delineare a seguito degli interventi della Corte. Va d'altra parte registrata una buona "tenuta" di questa legge al vaglio di costituzionalità: solo in tre occasioni, in tutto, essa è stata interessata da pronunce di illegittimità (*sentenze n. 390 del 1991 e nn. 24 e 255 del 1992*, red. Ferri), la prima delle quali, tra l'altro, interessante un istituto del tutto marginale.

Sulla linea di fondo di un processo penale non indifferente alla verità materiale, si possono inserire altre decisioni: in tema di proroga dei termini per le indagini, quella (*sentenza n. 174*, red. Ferri) che, eliminando incongrue limitazioni temporali di tipo formale per la richiesta di proroga, recupera il giusto spazio alla attività investigativa che, secondo la valutazione del giudice, meriti di essere proseguita; in tema di procedimento abbreviato, quella (*sentenza n. 92*, red. Spagnoli) che sollecita il legislatore a rimediare con urgenza sulla rigida caratteristica del rito come giudizio allo stato degli atti introducendo adeguate forme di integrazione probatoria (si vedano anche, al riguardo, le *sentenze nn. 187 e n. 318*, red. Spagnoli).

In controtendenza, forse, con la linea sopra indicata, appare la decisione con la quale la Corte, valorizzando il principio della "domanda" nel quadro di una impostazione accusatoria del processo, ha dichiarato infondata una questione che sottoponeva a censura la disciplina della sentenza predibattimentale di



proscioglimento nella parte in cui inibisce al giudice la conoscenza di elementi, contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, necessari per una esatta valutazione del fatto e della relativa fattispecie penale (*sentenza n. 91*, red. Vassalli). Sempre ispirata al principio della domanda, sia pure nel più limitato ambito dell'azione cautelare, è la decisione con la quale la Corte ha avuto modo di ricostruire i rapporti che si stabiliscono tra pubblico ministero e giudice in sede di applicazione delle misure cautelari, rilevando al riguardo che in tale contesto si iscrive coerentemente la particolare previsione secondo la quale nel corso delle indagini il giudice può disporre misure meno gravi di quelle sollecitate solo se il pubblico ministero non abbia richiesto di provvedere esclusivamente in ordine alle misure da esso indicate (*sentenza n. 4*, red. Vassalli).

Ma all'aspirazione ad un processo idoneo al raggiungimento della verità non può non accompagnarsi l'esigenza di un "giusto" processo. Su questo versante si muovono numerose altre decisioni.

Con la *sentenza n. 241*, red. Spagnoli, la Corte ha ritenuto che, in un sistema processuale imperniato su un ampio riconoscimento del diritto alla prova per tutte le parti, non è consentito, nel caso di nuove contestazioni dibattimentali, né precludere tale diritto per alcune parti né contenerlo nei ristretti limiti dell'assoluta necessità. Le nuove contestazioni non riaprono invece i termini per i procedimenti speciali, essendo esse evenienze preventivabili dall'imputato, che ne deve pertanto tenere conto al momento di esercitare la sua facoltà di richiedere il patteggiamento o il giudizio abbreviato (*ordinanza n. 213*, red. Greco, *sentenza n. 316*, red. Spagnoli).

Sul diritto alla prova, va pure ricordata la *sentenza n. 203*, red. Ferri, con cui è stato affermato che dal collegamento di varie disposizioni inserite nella disciplina del dibattimento risulta che il diritto di ciascuna parte alla controprova deve poter essere esercitato entro un tempo ragionevole, connesso ad un adeguato esame delle prove indicate dalle altre parti, pur quando le prove siano state introdotte, ove consentito, nel corso del giudizio.

In tema di rito abbreviato, la Corte, sulla scia di precedenti decisioni, ha affermato l'illegittimità delle disposizioni che non consentono al giudice del dibattimento alcun controllo sull'operato del giudice per le indagini preliminari il quale, nonostante il consenso espresso dal pubblico ministero, abbia respinto la richiesta di tale forma di giudizio sul presupposto che il processo non poteva essere definito allo stato degli atti (*sentenza n. 23*, red. Caianiello). E' stato anche ritenuto (*sentenza n. 300*, red. Mirabelli) che il sindacato del giudice del dibattimento sulla decidibilità del processo allo stato degli atti, ai fini dell'applicazione della riduzione di pena in caso di condanna, può essere esercitato anche nel caso in cui il pubblico ministero abbia del tutto omesso di esprimere la propria valutazione sulla richiesta formulata dall'imputato. Inoltre, sempre relativamente al rito abbreviato, è stata dichiarata inammissibile, *sentenza n. 373*, red. Greco, una questione concernente la previsione della mancanza di pubblicità in tale speciale procedimento.

Con riguardo al giudizio direttissimo davanti al pretore, la Corte, richiamandosi ad argomentazioni svolte nella sentenza 102 del 1991, ha ritenuto irragionevole, per la discriminazione che si determina tra identiche situazioni processuali, la preclusione all'instaurazione del suddetto celere rito nel caso, contemplato solo per il procedimento davanti al tribunale, della presentazione dell'imputato entro il quindicesimo giorno dall'arresto convalidato dal giudice per le indagini preliminari (*sentenza n. 175*, red. Cheli).

I casi di incompatibilità del giudice, espressione della primaria esigenza di una valutazione delle ragioni dell'accusa e della difesa che appaia formalmente e concretamente imparziale, hanno ricevuto, dopo le importanti pronunce degli anni passati, un'ulteriore espansione con le *sentenze nn. 124, 186 e 399*, red. Spagnoli, tutte relative ai rapporti tra rigetto da parte del giudice della richiesta di pena "patteggiata" e funzione dibattimentale.

Con riguardo all'importante tema della capacità processuale dell'imputato, la Corte ha equiparato l'infermità mentale concomitante al fatto-reato a quella sopravvenuta, la sola considerata dall'art. 70 c.p.p., che, pertanto, è stato dichiarato in tale parte incostituzionale (*sentenza n. 340*, red. Vassalli).

Per il suo carattere di novità, anche rispetto al sistema del codice previgente, merita una particolare menzione anche la *sentenza n. 108*, red. Ferri, con la quale si è venuta interpretativamente ad assimilare, quanto ad incompatibilità con l'ufficio di testimone, la posizione del "coindagato" nei cui confronti sia stato emesso decreto di archiviazione a quella del coimputato prosciolto: al riguardo la Corte ha rilevato che la disposizione dell'art. 61, comma primo, c.p.p., che estende all'indagato i diritti e le garanzie dell'imputato, "è talmente chiara da non poter dare adito a dubbi circa l'applicabilità alla persona sottoposta alle indagini preliminari di ogni disposizione dettata *in bonam partem* per l'imputato", tra cui,



dunque, anche quella (art. 197 c.p.p.) che, regolando i casi di incompatibilità alla testimonianza, fa esplicita menzione del solo imputato.

Anche la tutela dei diritti delle parti private diverse dall'imputato ha ricevuto significativi riconoscimenti: con la *sentenza n. 453*, red. Vassalli, è stata dichiarata l'illegittimità della disciplina che, nel procedimento davanti al pretore, non prevedeva per la citazione del responsabile civile il medesimo termine per comparire assegnato all'imputato, così da menomarne fortemente l'esercizio del diritto di difesa; mentre, in precedenza, con la *sentenza n. 430*, red. Vassalli, riguardante analoga questione relativa al procedimento davanti al tribunale, la previsione del termine per comparire espressamente riferita dalla norma ai soli imputato e persona offesa è stata interpretativamente ritenuta applicabile anche al responsabile civile.

## **-E: . DIRITTO PENALE**

In materia penale, meritano innanzi tutto menzione due pronunce interessanti il principio di legalità.

Con la prima, *sentenza n. 185*, red. Spagnoli, la Corte ha affrontato un problema nuovo, che, al di là della questione concreta, presentava profili teorici di un certo rilievo. A causa di un evidente errore materiale di redazione del testo legislativo, una norma penale—l'art. 25 del d.P.R. 203 del 1988 in materia di inquinamento dell'aria—conteneva il riferimento ad una autorizzazione diversa da quella che il legislatore intendeva richiamare. Tale errore di redazione costituiva per il cittadino una vera e propria insidia, idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale o, quanto meno, a fuorviarlo. Rilevato ciò, la Corte ha ribadito che la norma penale, in ragione del principio di determinatezza di cui all'art. 25 Cost., deve rispondere a requisiti minimi di riconoscibilità e di intelligibilità, senza i quali la libertà e la sicurezza dei cittadini sarebbero pregiudicate, ed ha quindi dichiarato l'incostituzionalità della norma impugnata nella parte in cui conteneva l'erroneo riferimento.

Con la seconda pronuncia (*sentenza n. 299*, red. Spagnoli), la Corte ha affermato che il principio di legalità richiede anche che l'ampiezza del divario tra il minimo ed il massimo della pena edittale non ecceda il margine di elasticità necessario a consentire l'individualizzazione della pena secondo i criteri di cui all'art. 133 c.p. e che quindi non risulti manifestamente scollegato rispetto alla variabilità delle fattispecie concrete e delle tipologie soggettive rapportabili alla fattispecie astratta. Esaminando l'art. 122 del codice penale militare di pace—che, per il reato di violata consegna prevedeva una pena da 2 a 24 anni—la Corte ha ritenuto che un massimo edittale così elevato rispetto al minimo determinava un'abnorme ed ingiustificata estensione della discrezionalità del giudice.

Sulla materia delle sanzioni sostitutive delle pene detentive, la Corte (*sentenza n. 199*, red. Vassalli), nel dichiarare non fondata, nei sensi di cui in motivazione, una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 66 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha offerto l'interpretazione *secundum Constitutionem* del delicato meccanismo normativo che disciplina la conversione della semidetenzione e della libertà controllata nella pena detentiva sostituita, nell'ipotesi di violazione delle prescrizioni inerenti a tali sanzioni sostitutive.

In una linea di continuità con la sentenza n. 333 del 1991 -- sulla dibattuta questione della legittimità costituzionale del nucleo fondamentale della legge sugli stupefacenti e sostanze psicotrope (artt. 71, 72 e 72 *quater*, legge 22 dicembre 1975, n. 685, come modificata dalla legge 26 giugno 1990, n. 162) -- si colloca la *sentenza n. 133*, red. Granata (poi ribadita anche dalla *sentenza n. 308*, red. Granata), nella parte in cui ha confermato l'infondatezza di questioni relative a tale normativa che, sanzionando penalmente—e con maggior rigore che in passato—la detenzione di droghe, leggere o pesanti, in misura superiore alla dose media giornaliera [=d.m.g.] stabilita con apposito decreto ministeriale, ha nuovamente disegnato lo scrimine tra il lecito ed il penalmente illecito. Altresì sono stati ribaditi quegli elementi di flessibilità già evidenziati dalla Corte stessa: il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicazione del decreto suddetto, ove se ne ritenga l'illegittimità; il riscontro della necessaria offensività della condotta in concreto in caso di detenzione per uso personale eccedente la d.m.g. in misura di modesta entità, la necessità che il dolo investa anche la d.m.g. (e quindi la necessità della consapevolezza della detenzione in eccedenza ai limiti tabellati); la valorizzazione dell'attenuante (o fattispecie attenuata) del quinto comma dell'art. 73 citato sì da farvi rientrare anche l'ipotesi di detenzione di sostanze stupefacenti in misura non lieve, ma inequivocabilmente destinate al consumo personale. Di questa esigenza di flessibilità della nuova normativa (peraltro sottoposta alla verifica del referendum popolare) si è reso avvertito il legislatore, che con il recente decreto-legge 12 gennaio 1993 n. 3 ha ridotto l'area della punibilità tenendo conto, in determinati casi e a certe condizioni, della dose individuale abitualmente assunta dal tossicodipendente o tossicofilo. Inoltre la Corte ha affermato che l'aver riservato la concessione del





beneficio della sospensione condizionale della pena a quei tossicodipendenti che si sottopongono ad un programma terapeutico, risponde alla finalità dell'istituto—volta al recupero di tossicodipendenti che abbiano dimostrato di volersi sottrarre al giogo della droga—e non è censurabile sotto il profilo della disparità di trattamento, né in ragione del tipo di sostanza stupefacente che ha indotto lo stato di tossicodipendenza, dal momento che l'impugnato art. 90, t.u. 9 ottobre 1990, n. 309, non contiene di proposito alcuna limitazione, né in ragione del fatto che tale beneficio non sarebbe usufruibile dal consumatore occasionale (che non avrebbe ragione di sottoporsi ad alcun programma terapeutico) poiché le due categorie di assuntori di stupefacenti messe a raffronto presentano evidenti elementi di diversità, che giustificano la differente disciplina prevista.

Riguardo alla tutela penale degli assegni bancari, con *sentenza n. 32*, red. Granata, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 11, legge 15 dicembre 1990, n. 386, nella parte in cui non prevede che il termine di 90 giorni—entro il quale è offerta all'imputato del reato di emissione di assegni a vuoto la possibilità di pagare l'assegno e rendere così improcedibile l'azione penale—decorra, per il fallito, dal momento della chiusura del fallimento, in considerazione dello stato di incapacità patrimoniale nel quale egli versa.

Con la *sentenza n. 291*, red. Guizzi, poi, la Corte ha respinto una questione relativa alla tutela penale del privilegio automobilistico. Una forma di tutela rafforzata da questa vera e propria ipoteca mobiliare, istituita a favore dei venditori e finanziatori degli autoveicoli acquistati a credito. Recuperando il significato originario della disposizione penale incriminatrice, la Corte ha individuato la ragione apparentemente non visibile dell'illecito in un fraudolento comportamento tanto più ingiustificato quanto, alla luce della sopravvenuta importanza assunta dal Pubblico Registro Automobilistico—ai fini della sicurezza stradale, del regime della responsabilità civile, dei controlli sulla limitazione della circolazione dei veicoli con finalità di tutela della salute, dei profili fiscali—essa è strettamente connessa con evidenti finalità pubblicistiche, oramai insopprimibili.

## **-F: . ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

In tema di affidamento in prova al servizio sociale, a parte quanto si dirà più oltre relativamente all'ordinamento militare, la Corte, con la *sentenza n. 17*, red. Granata, ha puntualizzato la portata della precedente sentenza n. 386 del 1989, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui non prevede che, nel computo delle pene (inflitte, con una o più sentenze, per più reati), non si debba tener conto—al fine della determinazione del limite dei tre anni stabilito perché possa concedersi il beneficio dell'affidamento al servizio sociale—delle pene espiate; ha infatti chiarito che tale pronuncia non riguarda anche il caso di soggetti cui resti da espiaire un residuo di pena inferiore a tre anni, ma ai quali sia stata inizialmente irrogata una pena superiore a tale limite per un unico reato. E' però da avvertire che, successivamente, l'art. 47, primo comma, ha costituito oggetto di una disposizione di interpretazione autentica (art. 14 *bis* decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

La *sentenza n. 49*, red. Greco, ha riguardato il particolare settore del lavoro nell'ordinamento penitenziario. La Corte ha ritenuto che non si può più porre a carico dei detenuti una riduzione della mercede corrisposta per il loro lavoro, qual è quella prevista, nella misura di tre decimi, dall'art. 23 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo che, in seguito alla soppressione, nel 1978, della Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime dei delitti, un decreto del 1979 aveva previsto il versamento delle ritenute in questione ai Comuni, alle Province e alle Regioni, perché fossero utilizzate non per il soddisfacimento dei bisogni delle vittime di azioni delittuose ma per generiche finalità di beneficenza pubblica. Si tratta infatti di un onere che, non avendo più fondamento, per la mutata destinazione, nel dovere di solidarietà dei detenuti verso le vittime dei delitti, deve gravare sull'intera collettività e non solo sui detenuti che lavorano.

## **-G: . DIRITTO PENALE MILITARE**

In tema di diritto penale militare, a parte la già citata *sentenza n. 299*, la Corte, con la *sentenza n. 119*, red. Casavola, ha escluso che, pure nelle peculiarità che caratterizzano la pena militare e la sua esecuzione, sussistano ragioni per imporre al condannato un periodo minimo di osservazione inframurale prima di concedergli l'affidamento in prova. Pertanto la situazione del recluso è stata equiparata a quella del detenuto comune grazie alla declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma che, ai fini dell'adozione del beneficio in questione, imponeva almeno un mese di osservazione all'interno dello stabilimento militare di pena.





Inoltre, con la *sentenza n. 429*, red. Casavola, è stato dichiarato illegittimo l'art. 263 del c.p.m.p. là dove individua la soggezione alla legge penale militare come momento determinativo della giurisdizione del tribunale militare. La Corte ha ricondotto l'ambito di quest'organo ai giudizi concernenti reati militari commessi da soggetti in rapporto di attuale appartenenza alle Forze armate, escludendo che il legislatore, nel descrivere condotte penalmente rilevanti quali reati militari, potesse altresì, in sostanziale violazione dell'art. 103 della Costituzione, determinare la devoluzione degli stessi alla giurisdizione militare anche per coloro che fossero ormai "senza stellette".

## **-H: . LA TUTELA DEL LAVORO**

Anche nell'anno trascorso non potevano mancare alla Corte occasioni per pronunziarsi sul versante—sempre vivo e avvertito anche dalla coscienza comune—della tutela del lavoro, il quale rappresenta uno dei valori costituzionali posti a base dell'ordinamento sociale dello Stato quale strumento essenziale di realizzazione della personalità individuale.

### **§ 1) . Licenziamento illegittimo e opzione del lavoratore**

La *sentenza n. 81*, red. Mengoni, ha positivamente scrutinato la recente normativa sui licenziamenti individuali (art. 1 legge 11 maggio 1990, n. 108), che consente al lavoratore, già reintegrato in base ad una sentenza dichiarativa dell'illegittimità del licenziamento, di ottenere, al posto della riammissione in servizio, una indennità corrispondente a quindici mensilità dell'ultima retribuzione.

Rilevante—anche perché idonea a prevenire possibili contrasti di interpretazione—è la precisazione della Corte secondo cui il rapporto non cessa per effetto della dichiarazione di scelta del lavoratore, bensì solo al momento dell'effettivo pagamento dell'indennità sostitutiva.

### **§ 2) . Controversie di lavoro e tentativo obbligatorio di conciliazione**

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 108 del 1990, nella parte in cui prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione come condizione di procedibilità dell'azione, è stata ritenuta infondata dalla *sentenza n. 82*, red. Guizzi.

Richiamandosi alla sua giurisprudenza precedente (sentenze nn. 57 del 1972 e 93 del 1979), e ponendosi in piena consonanza con la tendenza—emergente anche a livello comunitario—verso una valorizzazione delle soluzioni stragiudiziali delle controversie, quale utile strumento volto ad evitare l'eccessivo sovraccarico della giustizia civile, la Corte ha rilevato che se la garanzia costituzionale del diritto di azione non comporta necessariamente l'assoluta immediatezza nell'esercizio del diritto, "gli oneri e le modalità che condizionano l'esercizio dell'azione non debbono tradursi in una rigida subordinazione dell'azione al previo esperimento di una diversa tutela non giurisdizionale, costringendo il singolo, in un primo tempo, a rivolgersi ad un organo non giudiziale".

### **§ 3) . Part-time e distribuzione unilaterale dell'orario di lavoro**

La *sentenza n. 210*, red. Spagnoli, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, che, secondo la più rigorosa interpretazione della Corte di cassazione, non consente l'adozione di "clausole elastiche", in virtù delle quali le parti si limitano a determinare la durata del periodo lavorativo senza specificarne la collocazione nell'unità di tempo immediatamente più ampia, con conseguente facoltà, per il datore di lavoro, di determinare e variare unilateralmente, nel corso del rapporto, la distribuzione temporale della prestazione lavorativa. La Corte non ha ritenuto sufficiente che il contratto specifichi il numero di ore di lavoro al giorno (ovvero il numero di giorni alla settimana, al mese o all'anno, ovvero il numero di mesi all'anno) in cui la prestazione deve svolgersi, poiché il legislatore ha inteso stabilire che, ove le parti si accordino per un orario giornaliero di lavoro inferiore a quello ordinario, di tale orario occorre prestabilire—in anticipo e non in maniera unilaterale—l'esatta collocazione nell'arco della giornata. Sarebbe certamente lesivo della libertà del lavoratore esporre lo stesso ad un potere di chiamata esercitabile *ad libitum* dal datore, con soppressione, quindi, di qualunque spazio di libera disponibilità del proprio tempo di vita. Ciò è tanto più evidente per il lavoro svolto dalle donne, per molte delle quali il rapporto a tempo parziale costituisce l'unico accesso o l'unica possibilità di permanenza nel mondo del lavoro, perché consente di contemperare l'attività lavorativa con gli impegni di assistenza familiare che di fatto ancora oggi gravano prevalentemente su di esse.



#### § 4) . Sciopero nei servizi pubblici essenziali

Pur nel contesto di una pronuncia di inammissibilità per vizi formali dell'ordinanza di rimessione, la Corte ha avuto occasione di delineare la portata della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Già nel 1991 la Corte aveva chiarito (sentenza n. 32) che essa non ha come oggetto la regolamentazione, l'organizzazione o le modalità in concreto di erogazione dei servizi pubblici.

La *sentenza n. 317*, red. Spagnoli, ha aggiunto l'ulteriore precisazione che la legge 12 giugno 1990, n. 146 non regola “la disciplina dei rapporti tra l'esercizio del diritto di sciopero e gli interessi dell'impresa in quanto tale, pur se costituzionalmente tutelati”, ma unicamente i rapporti tra l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali ed i diritti propri degli utenti di tali servizi o dei cittadini in generale.

#### § 5) . Dirigenti e facoltà di opzione

Con *sentenza n. 309*, red. Greco, la Corte ha confermato la legittimità dell'art. 6, primo comma, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 791, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 54, nella parte in cui attribuisce, come interpretato dalla giurisprudenza dominante, ai dirigenti la facoltà di optare per la continuazione del rapporto di lavoro anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile, al fine di conseguire la massima anzianità contributiva, ma senza fruizione delle garanzie di stabilità del posto di lavoro previste dalle leggi n. 604 del 1966 e n. 300 del 1970.

### -I: . LA PREVIDENZA

#### § 1) . L'adeguatezza dei trattamenti

Fra i temi più complessi e di ricorrente frequenza si collocano quelli che attengono alla identificazione dei criteri che presiedono alla determinazione della prestazione previdenziale adeguata.

Essi, non di rado, propongono delicati problemi di equilibrio fra esigenze di sostanziale rispetto dei precetti costituzionali in materia di previdenza—volto ad impedire che essi possano degradare a vuote formule declamatorie—e necessità di non eccedere il quadro delle compatibilità finanziarie.

In tale contesto, vanno ricordate le *sentenze nn. 204 e 232*, red. Pescatore, che attengono alla materia della riduzione dei trattamenti pensionistici, in relazione alla percezione, da parte del pensionato, di redditi di lavoro.

Si è, invero, ritenuto che il trattamento previdenziale, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, deve essere non solo proporzionato alla qualità e quantità di lavoro, ma, in ogni caso, idoneo ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Proporzionalità ed adeguatezza non devono sussistere soltanto nel momento del collocamento a riposo, ma devono essere assicurate anche successivamente, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta.

La discrezionalità legislativa, cui è rimessa la predisposizione di meccanismi idonei al conseguimento di adeguati trattamenti, non può ragionevolmente esercitarsi nel senso di escluderne del tutto la operatività, specie quando essi siano stati previsti in via generale, come l'indennità integrativa speciale, per difendere il reddito di ceti socialmente più deboli dall'erosione del potere di acquisto cagionata dall'incedere della svalutazione monetaria; ovvero costituiscano, come la tredicesima mensilità, una componente essenziale del livello di trattamento in atto.

Sono stati dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi, da un lato, gli artt. 17, primo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 843, e 15 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 -- convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33 -- e, dall'altro, l'art. 97, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nelle parti in cui non determinano, in caso di cumulo di pensione e retribuzione, la misura di quest'ultima, oltre la quale diventano operanti, rispettivamente, l'esclusione ed il congelamento della indennità integrativa speciale e la cessazione della erogazione della tredicesima mensilità.

In tema di incidenza del prelievo fiscale sulla sufficienza dei trattamenti previdenziali, va segnalata la *sentenza n. 42*, red. Pescatore, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 26 settembre 1985, n. 482, nella parte in cui assoggetta ad imposta la quota dell'indennità di buonuscita erogata dall'E.N.P.A.S. ai dipendenti statali, corrispondente ad anzianità convenzionali ammesse a riscatto con onere a totale carico dell'assicurato: ciò in quanto la detta quota non è correlata ad un rapporto previdenziale automatico e ad un meccanismo contributivo istituzionalmente riferibile alle parti di tale rapporto, onde non è dato, rispetto ad essa, ribadire quei limiti



di tassabilità tracciati dalla pregressa giurisprudenza della Corte (sent. n. 178 del 1986) in considerazione della necessità di evitare che i meccanismi impositivi si risolvano in frustrazioni del principio di sufficienza dei trattamenti previdenziali, posto dall'art. 38 della Costituzione.

## § 2) . L'operatività del principio di eguaglianza

Anche con riguardo alla normativa previdenziale, numerose continuano ad essere le censure di violazione del precetto fondamentale dettato dall'art. 3 della Costituzione.

Ragioni non secondarie sono, da un lato, la stessa struttura del nostro sistema previdenziale, ispirato alla pluralità di regimi assicurativi, facenti capo ad enti e gestioni differenziate, e, dall'altro lato, la progressiva evoluzione del sistema stesso, talora non accompagnato da adeguata disciplina intertemporale dei rapporti in atto.

Sintomatica delle problematiche che si pongono sotto il profilo delle discipline intertemporali è la *sentenza n. 106*, red. Casavola, con la quale la Corte ha posto rimedio ad una evidente dimenticanza del legislatore, che, nel sopprimere l'assegno di accompagnamento per i minori mutilati ed invalidi civili non deambulanti iscritti alla scuola dell'obbligo, aveva omesso di coordinare la cessazione di tale provvidenza con l'attribuzione del beneficio, sostanzialmente analogo, introdotto a un anno circa dal detto intervento soppressivo, con norma di cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale appunto con riguardo alla mancata previsione di un regime intertemporale.

Per quanto, invece, concerne l'applicazione dei precetti di cui all'art. 3 della Costituzione, in chiave di razionalizzazione di assetti normativi che hanno palesato margini di intrinseca incongruenza, specie in relazione ai particolari ordinamenti previdenziali di determinate categorie di lavoratori, la Corte ha avuto occasione, fra l'altro, di intervenire nella disciplina della previdenza dei liberi professionisti, contribuendo all'ulteriore razionalizzazione di un sistema che ancora presenta notevoli disomogeneità.

Ciò dicasi della *sentenza n. 73*, red. Mengoni, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 576 del 1980, che negava la pensione di anzianità agli avvocati e procuratori iscritti in albi o elenchi di lavoratori autonomi diversi dai propri albi professionali ovvero impegnati in attività di lavoro dipendente.

Con la *sentenza n. 485*, red. Mengoni, è stato ampliato l'ambito soggettivo della tutela previdenziale per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti degli artigiani e dei loro familiari al fine di conformarla alla medesima area di operatività della disciplina sulla impresa familiare introdotta dalla legge di riforma del diritto di famiglia.

Dal momento che tale disciplina, nell'intento di attribuire un più incisivo riconoscimento giuridico al lavoro prestato all'interno della famiglia, ha inteso valorizzare gli apporti collaborativi prestati dai parenti entro il terzo grado e dagli affini entro il secondo grado, la Corte ha esteso la stessa ampiezza applicativa anche alla disciplina previdenziale relativa all'impresa artigiana, che, essendo antecedente all'entrata in vigore della norma sull'impresa familiare, limitava la possibilità di iscrizione, in qualità di familiari coadiuvanti, al coniuge, ai discendenti, agli ascendenti, ai fratelli e alle sorelle e ai nipoti solo in linea retta.

Con riguardo alla posizione previdenziale dei dirigenti di azienda, si è già dato conto della *sentenza n. 309*, red. Greco (v. § 8.5).

## § 3) . I requisiti per l'erogazione della pensione

Circa il requisito dell'anzianità assicurativa, è stato ribadito che la normativa in tema di riscatti si caratterizza per la rilevanza da accordare al periodo di preparazione professionale indispensabile al conseguimento della qualifica rivestita. Pertanto, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni che tale rilevanza escludevano con riguardo alla durata legale degli studi per il conseguimento del diploma rilasciato dagli Istituti superiori di educazione fisica (*sentenza n. 27*, red. Borzellino). Per costante giurisprudenza della Corte, l'indennità premio di servizio, dovuta ai dipendenti degli enti locali all'atto della cessazione del rapporto di impiego, è da porre accanto alla pensione nell'ambito dell'intero trattamento di quiescenza e, pertanto, anche in relazione alla prima si riflette la tendenza a concedere alla preparazione professionale acquisita ogni migliore considerazione.

Da ciò la Corte ha tratto la conseguenza della illegittimità costituzionale (*sentenza n. 26*, red. Borzellino) dell'art. 12 della legge 8 marzo 1968, n. 152, nella parte in cui non prevede, per gli infermieri professionali ai quali sia stato riconosciuto il riscatto del corso di studi a fini di quiescenza, il medesimo riconoscimento per la liquidazione dell'indennità premio di servizio.



E' stata poi ritenuta non fondata (*sentenza n. 246*, red. Pescatore) la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che—imponendo termini di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale, con la correlata conseguenza della perdita dei ratei pregressi di questa e della inammissibilità della relativa domanda giudiziale (art. 6, primo e secondo comma, del decreto-legge n. 103 del 1991, convertito in legge n. 166 dello stesso anno) -- sanciscono la propria efficacia retroattiva (esclusi i casi oggetto di giudizi in corso) nella forma della interpretazione autentica di disposizioni previgenti.

#### **§ 4) . La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali**

L'area soggettiva di operatività della tutela contro gli infortuni e le malattie professionali ha ricevuto ulteriore ampliamento ad opera di recenti decisioni, sul presupposto che, a parità di esposizione a rischio, deve corrispondere parità di tutela assicurativa, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto in base al quale il lavoro è prestato.

E così, nella stessa ottica della già avvenuta estensione della tutela INAIL ad alcune particolari figure di lavoratori (i familiari partecipanti: il c.d. "assistente contrario"), la *sentenza n. 332*, red. Mengoni, ha ricompreso fra gli assicurati anche gli associati in partecipazione che comunque prestino opera manuale.

### **-J: . PROPRIETA' PRIVATA**

#### **§ 1) . Espropriazione**

In materia di occupazione d'urgenza, la *sentenza n. 365*, red. Pescatore, ha dichiarato illegittimo l'art. 20 della legge n. 865 del 1971, nella parte in cui non prevede che anche l'espropriante possa proporre opposizione contro la determinazione dell'indennità di occupazione. Ha osservato la Corte che l'art. 42, comma terzo, della Costituzione, dà fondamento e disciplina non solo agli atti espropriativi in senso proprio, ma anche a quelli inerenti all'occupazione del bene, ed impone quindi un giusto indennizzo per la durata dell'occupazione, che sottrae al proprietario il godimento del bene. Inoltre, il principio del giusto indennizzo deve essere operante, come già affermato in precedente decisione (sent. n. 173 del 1991), non soltanto nei confronti dei soggetti passivi dell'espropriazione, ma pure dei soggetti che la promuovono, i quali, di conseguenza, hanno interesse a che l'indennizzo non travalichi la giusta misura.

#### **§ 2) . Locazioni urbane**

In materia di locazioni urbane, la Corte, con la *sentenza n. 242*, red. Mirabelli, estendendo un principio già affermato con la sentenza n. 542 del 1989, ha dichiarato illegittimo l'art. 69 della legge n. 382 del 1978 nella parte in cui prevede che l'obbligo del locatore di corrispondere al conduttore di immobile locato ad uso diverso dall'abitazione l'indennità per l'avviamento commerciale ricorre anche quando la cessazione del rapporto sia determinata da un provvedimento della pubblica Amministrazione che escluda indefinitamente l'utilizzazione economica dell'immobile. Non ricorre infatti, in tale ipotesi, l'esigenza di ripristinare l'equilibrio tra i soggetti del rapporto.

Va altresì ricordato che la *sentenza n. 149*, red. Mengoni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 393 del 1987, convertito nella legge n. 478 del 1987, nella parte in cui prevede l'esonero del conduttore dalla responsabilità *ex art.* 1591 c.c. per i danni da ritardata restituzione dell'immobile locato ad uso non abitativo anche nell'ipotesi di comprovata insussistenza della difficoltà del conduttore di reperire altro immobile idoneo. Ha osservato la Corte che, essendo la norma in esame espressiva di un giudizio di valore risultante dalla ponderazione di due interessi in conflitto—quello del conduttore a non interrompere l'esercizio dell'impresa, rilevante *ex art.* 41 della Costituzione, e quello del locatore a recuperare l'immobile, tutelato *ex art.* 42 --, la sua conformità al dettato della Costituzione postula necessariamente la riserva, al portatore dell'interesse sacrificato, della facoltà di provare l'inesistenza, nel caso concreto, delle condizioni che, secondo il bilanciamento sotteso alla norma stessa, giustificano la prevalenza attribuita all'interesse antagonistico.

#### **§ 3) . Edilizia residenziale pubblica**

In materia di edilizia residenziale pubblica, va ricordata, innanzi tutto, la *sentenza n. 393*, red. Pescatore, con la quale sono stati presi in esame i numerosi dubbi di costituzionalità prospettati dalle Regioni che hanno impugnato la legge 17 febbraio 1992, n. 179, recante i principi della materia stessa. In particolare, hanno trovato accoglimento le censure rivolte alle norme statali che comprimevano indebitamente la competenza regionale in ordine alla programmazione ed alla gestione degli interventi pubblici nonché alla programmazione del servizio.



Con la *sentenza n. 16*, red. Casavola, è stata dichiarata la incostituzionalità della norma, contenuta in una legge della Regione siciliana, in base alla quale si consentiva di regolarizzare l'occupazione abusiva di alloggi di edilizia residenziale pubblica—anche se già assegnati—attribuendo al legittimo assegnatario soltanto una precedenza nelle graduatorie. Pur tenendo conto che «la Regione è stata indotta a procedere a tale sanatoria dalle difficoltà di fronteggiare emergenze di ordine pubblico derivanti da operazioni di sgombero coattivo degli occupanti senza titolo dagli alloggi da consegnare ai legittimi assegnatari», la Corte non ha potuto fare a meno di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una normativa che, nel consolidare «situazioni di fatto costituite illegalmente a danno di assegnatari già individuati in pubbliche graduatorie», costituisce violazione di «uno dei principi costitutivi dell'ordine giuridico, il divieto di farsi ragione da sé con lesione del diritto altrui. Ogni norma che sopravvenga ad omologare fatti conseguiti alla violazione del *neminem laedere* si pone fuori dai valori su cui è costruito lo Stato di diritto».

## **-K: . DIRITTO TRIBUTARIO**

Gli interventi della Corte in materia tributaria hanno innanzi tutto riguardato il delicato rapporto tra il fisco, che fa valere la sua pretesa impositiva, ed il cittadino contribuente che invoca il rispetto del principio di legalità e della garanzia costituzionale del diritto di difesa. In questo alveo si collocano alcune pronunce che hanno riguardato il procedimento amministrativo di accertamento ed il processo tributario.

Tra esse indubbiamente si segnala innanzi tutto la *sentenza n. 51*, red. Baldassarre, con cui la Corte ha esaminato la dibattuta questione dei limiti della tutela (in passato) accordata al segreto bancario nei confronti della attività di accertamento degli illeciti tributari; pronuncia questa tanto più significativa se inserita in un contesto normativo che proprio in epoca recente ha visto il legislatore privilegiare l'esigenza di una maggiore incisività della repressione dell'evasione (o elusione) fiscale (v. art. 18 legge 30 dicembre 1991 n. 413 che ha rimosso i limiti alla possibilità per l'amministrazione finanziaria di accesso a dati in possesso di aziende di credito). La stessa Corte ha definito l'evasione fiscale come rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e, quindi, violazione di uno dei «doveri inderogabili di solidarietà», sui quali si fonda una convivenza civile ordinata secondo valori di libertà individuale e di giustizia sociale. Nella menzionata pronuncia la Corte infatti—in una fattispecie in cui innanzi al giudice tributario si controverteva della legittimità, o meno, di un accertamento tributario fondato su notizie bancarie acquisite dalla Guardia di finanza nel corso di un'indagine penale—ha affermato la legittimità costituzionale della disciplina che tale utilizzo consentiva in deroga al segreto bancario. La Corte ha chiarito che il dovere del segreto bancario, cui sono tenute le banche in relazione alle operazioni svolte a favore degli utenti dei loro servizi, è esclusivamente strumentale alla sicurezza e al buon andamento dei traffici commerciali e non corrisponde, quindi, ad un diritto dei singoli clienti, oggetto di una specifica garanzia costituzionale di riservatezza; le scelte discrezionali del legislatore non possono spingere la tutela del segreto bancario sino a farne un ostacolo all'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà, primo fra tutti quello di concorrere alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva.

Sul versante più strettamente attinente al processo tributario, la Corte, con la *sentenza n. 120*, red. Caianiello, ha richiamato il generale principio, desumibile dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. e), dell'obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato dei tribunali, principio che, nella sostanza, ha ritenuto non limitato alla ristretta area del giudicato amministrativo, ma estensibile anche al giudicato penale. L'amministrazione quindi non ha soltanto la facoltà, ma «è tenuta» ad uniformarsi al giudicato penale. La Corte, nella medesima pronuncia, ha poi ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, con riferimento all'ipotesi in cui il giudicato penale si sia formato prima della notificazione dell'atto di accertamento; in tale fattispecie, l'ordinario rimedio della impugnativa avverso l'accertamento soddisfa la esigenza di salvaguardia del diritto di difesa; è in sede di ricorso avverso l'avviso di accertamento (ovvero l'iscrizione a ruolo o l'avviso di mora, ove sia mancata la previa notifica dell'atto impositivo) che il contribuente potrà far valere l'eventuale violazione da parte dell'amministrazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato penale.

Con riferimento alla fase della riscossione fiscale, la Corte, nella *sentenza n. 89*, red. Greco, è tornata ad esaminare il travagliato istituto del fallimento fiscale (previsto dall'art. 97, terzo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602) ed ha rinvenuto nei profondi mutamenti nel frattempo verificatisi nel sistema economico-finanziario—non esclusa la considerazione che la intervenuta massiccia svalutazione monetaria ha reso non più ragionevole il limite di £. 500.000 per la dichiarazione di fallimento—ragioni





sufficienti per rivedere il proprio precedente orientamento (sent. n. 215 del 1975) e pervenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale normativa speciale per violazione del diritto di difesa.

Mette conto ricordare altresì due significative pronunce, la *sentenza n. 256*, red. Borzellino, e la *sentenza n. 144*, red. Granata, che hanno un punto di contatto nell'esigenza che sia accertata la effettiva posizione reddituale del contribuente allorché da questa scaturiscano effetti indiretti sia favorevoli che sfavorevoli. Il rispetto del principio di eguaglianza richiede infatti che non si determinino situazioni di imponibile tributario fittizio. Da una parte infatti la prima pronuncia, già illustrata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norma che, in tema di contributi di malattia, non consentiva la prova contraria di un minore effettivo imponibile rispetto a quello fissato dal legislatore. Di segno opposto, ma ispirata alla stessa ragione di fondo, è la *sentenza n. 144*, red. Granata, che ha affermato che nell'accertamento dello stato di "non abbienza" ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, rilevano anche redditi che non sono stati assoggettati ad imposte, vuoi perché non rientranti nella base imponibile, vuoi perché esenti, vuoi perché di fatto non hanno subito alcuna imposizione (quindi rilevano, in ipotesi, anche redditi da attività illecite ovvero redditi per i quali l'imposizione fiscale è stata elusa).

Anche sul **regime delle imposte, dirette ed indirette**, si registrano significativi interventi della Corte.

Con la *sentenza n. 44*, red. Granata, la Corte ha preso in considerazione la particolare disciplina dell'imposta di conguaglio IRPEG sugli utili distribuiti ai soci, prevista a carico delle società dall'art. 2, comma secondo, della legge 25 novembre 1983, n. 649.

Ancora in materia di imposte dirette può richiamarsi la già citata *sentenza n. 42*, red. Pescatore, che ha esaminato il regime fiscale (ai fini dell'IRPEF) della quota di indennità di buonuscita erogata dall'ENPAS ai dipendenti statali, quota corrispondente ad anzianità convenzionali ammesse a riscatto con onere a totale carico dell'interessato.

Con riguardo invece alle imposte indirette, si segnala la *sentenza n. 336*, red. Granata, con cui la Corte ha affermato che l'esclusivo riferimento, ai fini del-

l'imposta di registro, in relazione agli atti di cessione di crediti, al valore nominale del credito e non invece all'effettivo corrispettivo della cessione, diversamente da quanto stabilito nel caso di cessione del contratto, non è arbitrario né in contrasto con il principio della capacità contributiva, dal momento che l'eventuale inadempimento totale o parziale del credito rappresenta un *posterius* di per sé irrilevante al fine della determinazione della base imponibile.

La *sentenza n. 467*, red. Mirabelli, riguarda sia l'imposizione diretta che quella indiretta; tale pronuncia ha esaminato—affermandone la legittimità costituzionale—lo speciale regime di esenzione (in materia di IVA e di IRPEG) per le cessioni di beni e servizi delle associazioni religiose (e più in generale delle associazioni di tendenza) ai propri associati e nel contempo ha escluso i (supposti) esiti irragionevoli di una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni, come pure una latitudine di atti non assoggettati ad imposta, al di là dello stretto ambito della *ratio* esoneratrice.

Un cenno infine al c.d. **diritto clemenziale** in materia tributaria.

La Corte ha ritenuto, nella *sentenza n. 192*, red. Granata, che la "regolarizzazione" di cui all'art. 7 d.l. n. 83 del 1991 convertito nella legge n. 154 del 1991, rappresenta una (legittima) deroga al principio di ultrattività delle norme penali finanziarie.

## **-L: . PUBBLICO IMPIEGO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **§ 1) . Stato giuridico del personale**

Di una legge del Friuli Venezia-Giulia denunciata in quanto aveva introdotto una nuova figura di aspettativa per il personale USSLL la Corte, con la *sentenza n. 28*, red. Borzellino, ha dichiarato la illegittimità costituzionale ribadendo che, in materia di stato giuridico di questo personale, la Regione ha solo competenza legislativa di attuazione e non può quindi porsi in contrasto con la normativa statale.

In materia di assenze retribuite e di congedo straordinario si ricorderà la già citata *sentenza n. 392*, red. Borzellino, in tema di retribuzione per le assenze dovute a malattie dei figli e congedo straordinario per i dipendenti che debbano recarsi all'estero per espletare pratiche di adozione.

La *sentenza n. 374*, red. Greco, ha infine riaffermato che la regola generale per tutti i pubblici dipendenti rimane quella del collocamento a riposo a sessantacinque anni, "nonostante le varie deroghe apportate per singole categorie", e che la previsione di tali deroghe è affidata al potere discrezionale del legislatore, il





quale prende in esame, a questo fine, esigenze di varia natura. L'esercizio di tale potere, "siccome sorretto da ragionevoli motivi, non costituisce mero arbitrio" ed è sottratto al sindacato di costituzionalità.

## § 2) . Responsabilità civile dei dipendenti pubblici e della Pubblica Amministrazione

Va, innanzi tutto, ricordata la *sentenza n. 64*, red. Pescatore, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che stabilisce che l'Amministrazione, salvo rivalsa per dolo o colpa grave, si surroga al dipendente scolastico nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi. Il giudice *a quo* riteneva che la norma in parola, esonerando il dipendente da responsabilità diretta, violasse l'art. 28 della Costituzione.

Tale precetto, ha affermato la Corte, prevede sì la responsabilità diretta per violazione di diritti sia dei dipendenti pubblici per gli atti compiuti sia dello Stato o degli enti pubblici, ma ne rimette la disciplina dei presupposti al legislatore ordinario, il quale può, quindi, legittimamente—nell'ambito della discrezionalità riconosciutagli—emanare norme che limitino la responsabilità diretta dei dipendenti, anche escludendola in relazione a determinate situazioni soggettive o oggettive.

Con la *sentenza n. 74*, red. Pescatore, la Corte ha poi rimosso un ingiustificato privilegio della P.A. in tema di limitazione della responsabilità civile di quest'ultima per i danni derivanti da perdita di corrispondenze raccomandate.

## § 3) . Docenti universitari

Con la *sentenza n. 283*, red. Pescatore, è stata dichiarata non fondata la questione relativa alla mancata estensione ai professori associati vincitori del concorso a professore ordinario del beneficio della nomina in ruolo dopo il sessantacinquesimo anno di età, previsto per gli incaricati stabilizzati divenuti professori associati a seguito di giudizio di idoneità.

Le *sentenze nn. 359 e 367*, red. Mirabelli, seguendo l'indirizzo già manifestato nella *sentenza n. 31*, red. Borzellino, riguardante i titolari di assegni di formazione scientifica e didattica, hanno poi ritenuto non illegittima la esclusione dei medici titolari di borse di studio dalla partecipazione—al pari delle altre categorie invece ammesse (tecnici laureati, aiuti e assistenti dei policlinici e cliniche universitarie, titolari di contratto presso le facoltà di medicina) -- ai giudizi di idoneità per l'inquadramento nel ruolo dei professori associati.

## § 4) . Accordi sindacali (ai sensi della legge-quadro sul pubblico impiego)

Nel decidere un conflitto sollevato dalle Province autonome di Trento e Bolzano nei confronti di un decreto del Ministro della Sanità relativo a corsi di qualificazione del personale sanitario, la Corte ha avuto modo, nella *sentenza n. 341*, red. Cheli, di precisare il particolare valore degli accordi sindacali stipulati ai sensi della legge-quadro sul pubblico impiego.

"Il carattere necessitato dello strumento dell'accordo e la tipicità del procedimento di recepimento dello stesso nel sistema delle fonti statuali" conferiscono al d.P.R. che recepisce l'accordo "un valore peculiare" che non può non riflettersi anche sulla fonte subordinata (regolamento ministeriale)" che dà attuazione alle norme poste in sede sindacale. A tale fonte viene così garantito fondamento legale anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, le quali, del resto, con i loro rappresentanti hanno già concorso a determinare, in sede di formazione dell'accordo, i contenuti della disciplina che attraverso il regolamento ministeriale si è inteso attuare.

## § 5) . Procedimento disciplinare

Con la *sentenza n. 37*, red. Baldassarre, la Corte ha ritenuto non idoneo a garantire una difesa effettiva, imparziale ed indipendente al militare sottoposto a procedimento disciplinare, l'art. 15, secondo comma, della legge n. 382 del 1978, in base al quale il militare incolpato deve scegliere come difensore un altro militare appartenente all'ente nel quale egli presta servizio. Ha infatti osservato che appare evidente la possibilità di condizionamento del difensore, nell'esercizio del suo mandato, davanti ad un suo superiore. La suindicata disposizione è stata quindi dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede la scelta di un difensore militare esterno.

Con altra decisione, *sentenza n. 380*, red. Guizzi, si è ravvisata lesione del diritto di difesa nella mancata estensione della sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale—prevista in via generale per i procedimenti giurisdizionali ordinari ed amministrativi dall'art. 1 della legge n. 742 del 1969 -- ai termini per impugnare i provvedimenti disciplinari adottati dagli ordini professionali nei confronti degli iscritti al relativo albo (nella specie: albo degli architetti). Ha infatti rilevato la Corte che il diritto di



difesa deve essere garantito anche nei procedimenti disciplinari in questione, che integrano forme di giurisdizione speciale su diritti soggettivi perfetti.

## **-M: . LA MAGISTRATURA**

Nel corso del 1992, la Corte è intervenuta, con diverse pronunce, sullo *status* dei magistrati, affrontando questioni concernenti la decorrenza dei termini per l'esercizio dell'azione disciplinare, l'applicabilità ai magistrati dell'istituto della riabilitazione, la concentrazione nel Tribunale amministrativo regionale del Lazio della competenza a decidere delle impugnazioni avverso i provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura riguardanti i magistrati.

Con la *sentenza n. 196*, red. Mirabelli, la Corte ha affermato la legittimità costituzionale della normativa che consente ad uno dei due titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati—il Ministro di grazia e giustizia ed il Procuratore generale presso la Corte di cassazione—di esercitare l'azione disciplinare anche quando sia decorso, per l'altro titolare, il termine annuale di decadenza.

Tale disciplina non dà luogo a disparità di trattamento tra magistrati perché restano identiche per entrambi i titolari dell'azione disciplinare la durata (annuale) del termine per l'esercizio dell'azione e la decorrenza del termine stesso che prende l'avvio dalla conoscenza dei fatti.

Del resto, sfasature temporali nella decorrenza del termine non sarebbero comunque eliminate attraverso la previsione di un obbligo di reciproca comunicazione dei fatti tra i due titolari dell'azione disciplinare, giacché l'assenza di tipicità delle fattispecie di illecito disciplinare consente valutazioni diverse della stessa apprezzabilità disciplinare e della rilevanza dei comportamenti che possono attingere o meno la soglia dell'illecito disciplinare.

Nella *sentenza n. 189*, red. Guizzi, la Corte si è poi occupata della recente norma (art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74) che ha attribuito al solo Tribunale amministrativo regionale del Lazio la competenza a decidere sui ricorsi in primo grado avverso i provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura riguardanti i magistrati ordinari.

La concentrazione di competenza nel Tribunale amministrativo regionale del Lazio—che si discosta dalla regola, valevole per i pubblici dipendenti, del foro della sede di servizio—è apparsa giustificata, da un lato, dalla particolare posizione assicurata al Consiglio superiore della magistratura nell'organizzazione dei pubblici poteri e, dall'altro, dalla peculiarità dello *status* dei magistrati ordinari che non consente meccanici raffronti tra i principî e gli istituti che valgono per la generalità dei dipendenti pubblici e quelli relativi ai magistrati. Sulla stessa linea di pensiero la Corte si è posta quando ha negato, con la *sentenza n. 289*, red. Baldassarre, l'applicabilità ai magistrati ordinari del-

l'istituto della riabilitazione, previsto per gli impiegati civili dello Stato colpiti da sanzioni disciplinari. Se esistono principî comuni validi per tutti coloro che svolgono funzioni statali, è la specificità costituzionale dello *status* dei magistrati che giustifica un loro trattamento differenziato anche in sede disciplinare. Così, mentre il procedimento disciplinare per i dipendenti civili dello Stato è sostanzialmente un procedimento amministrativo, il procedimento disciplinare riguardante i magistrati si svolge secondo un modello giurisdizionale.

Il motivo conduttore di tutte queste pronunce è rappresentato dal riconoscimento della peculiarità della posizione istituzionale del magistrato, pubblico dipendente al quale si applicano regole particolari dettate a garanzia del corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

Sul nodo dei rapporti tra organizzazione e processo va segnalata l'affermazione, contenuta nella *sentenza n. 140*, red. Pescatore, che il principio di buon andamento della amministrazione, sancito dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, va riferito alla "organizzazione" giudiziaria ma non alla disciplina della funzione giurisdizionale, poiché il processo è momento di attuazione di valori "la cui tutela è assicurata da norme costituzionali secondo principî del tutto specifici". Con la conseguenza che l'art. 97, primo comma, della Costituzione, non è stato ritenuto applicabile al regime delle prove nel processo amministrativo.

E' stato infine deciso, con la *sentenza n. 379*, red. Baldassarre, il conflitto insorto tra il Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro di grazia e giustizia sulla nomina del Presidente della Corte d'appello di Palermo.

Si tratta di una decisione di notevole rilievo, dal momento che la Corte è intervenuta sulla delicata disciplina del procedimento di nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari, individuando il punto di equilibrio



tra la competenza del Consiglio superiore della magistratura nella materia (art. 110 Cost.) e la responsabilità del Ministro per il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

L'equilibrio è stato raggiunto interpretando il “concerto” tra Consiglio e Ministro—previsto dall'art.11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 -- co-me “un vincolo di metodo” e non già di risultato, destinato a tradursi in fattiva e leale collaborazione tra i due organi.

La piena osservanza del principio costituzionale di leale cooperazione—ha osservato la Corte—esige la correttezza nei reciproci rapporti tra Ministro e C.S.M., il rispetto sostanziale dell'altrui autonomo ruolo, un dovere specifico di collaborazione, cosicché il concerto ministeriale non può identificarsi né con un mero parere né con il consenso prestato alle proposte del Consiglio, ma si configura invece come un obbligo di attività di concertazione finalizzata alla formulazione di una proposta comune.

## **-N: . DIRITTO ELETTORALE**

Va, in primo luogo, ricordata la *sentenza n. 83*, red. Ferri, in tema di procedimento elettorale, con la quale è stata ritenuta legittima la norma (art. 30, primo comma, *lett. a*), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) che prevede l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori eccedente quello massimo prescritto dalla legge.

Dopo un ampio *excursus* storico svolto al fine di dimostrare che la norma impugnata è frutto di una scelta operata dal legislatore fin dal 1946 e confermata anche nelle leggi più recenti, la Corte ha osservato che la fissazione del numero massimo di sottoscrizioni non è diretta soltanto alla semplificazione del procedimento, ma si dà carico di esigenze di ben maggiore rilievo, in quanto rivolte a garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale: vi è, infatti, la fondata preoccupazione che, in mancanza di una tale disposizione, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza dell'una o dell'altra lista di candidati ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato.

Con la *sentenza n. 280*, red. Greco, si è ribadito che le cause di ineleggibilità, siccome eccezione al generale e fondamentale principio del libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive, devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione sufficienti ad evitare quanto più possibile situazioni di persistente incertezza, frequenti contestazioni o soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, che finirebbero per incrinare gravemente la proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini: al riguardo, è necessario e sufficiente che la norma (espressa in termini sufficientemente precisi e di contenuto delimitato in modo soddisfacente per evitare erronee applicazioni) abbia i caratteri della astrattezza e della generalità, i quali costituiscono la garanzia dell'uguaglianza e dell'imparzialità, e che, sulla base della norma astratta, in attuazione ed entro i limiti della stessa, vi siano norme concrete per regolamentare i singoli casi.

Deve essere altresì ricordata, anche perché connessa a tematiche attinenti al fenomeno della criminalità organizzata, la *sentenza n. 407*, red. Ferri, con la quale sono state respinte varie questioni, sollevate dalla Provincia di Trento per asserita lesione delle proprie competenze, concernenti l'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, la quale, modificando in senso rigoroso la disciplina previgente, ha dettato nuove norme in tema di eleggibilità e, in genere, di capacità di assumere e mantenere cariche od uffici di varia natura nelle regioni, nelle province, nei comuni ed in altri enti ed organismi di autonomia locale: e ciò in relazione essenzialmente al fatto di aver subito condanne (o misure di prevenzione) per delitti di particolare gravità (in materia di mafia, stupefacenti, armi, ovvero delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione).

La Corte ha individuato la *ratio* della legge impugnata nell'intento di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali; lo scopo è quello di tutelare la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni pubbliche e, in generale, di fronteggiare una situazione di grave emergenza che coinvolge “interessi ed esigenze della intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di primario rilievo, in quanto strettamente collegati alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica”. Si è pertanto ritenuto, in conclusione, che l'intervento legislativo dello Stato, per le anzidette caratteristiche, non abbia leso le competenze della Provincia ricorrente.



## **-O: . FORMAZIONE DELLE LEGGI**

In tema di procedimento di formazione delle leggi, con la *sentenza n. 470*, red. Cheli, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una delibera legislativa della Regione Veneto recante la disciplina di un *referendum* consultivo regionale in merito alla presentazione, da parte della Regione, di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle regioni.

La Corte, pur riconfermando che le regioni hanno la facoltà di fare proposte di legge sia ordinarie sia costituzionali, e riconoscendo l'esistenza di un interesse regionale ai contenuti di una riforma del riparto delle competenze Stato-regioni, ha affermato che l'indizione di un *referendum* consultivo regionale—avente ad oggetto la presentazione di una proposta regionale di revisione costituzionale —, esercitando una indubbia influenza anche sul Parlamento, è idoneo a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato (sent. n. 256 del 1989).

Sotto diverso profilo, la Corte ha anche rilevato che il procedimento di formazione delle leggi è caratterizzato da una tipicità che non consente di introdurre, nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, forme di consultazione popolare. Queste sono previste dall'art. 138 della Costituzione, nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, con le modalità del *referendum* confermativo, cui può essere chiamato—per il rilievo fondamentale degli interessi che entrano in gioco nel procedimento suddetto—solo il corpo elettorale nella sua unità.

## **-P: . DIRITTO REGIONALE**

La giurisprudenza del 1992 si caratterizza più per le conferme di orientamenti già manifestati, che non per nuovi orientamenti, che pure non sono mancati.

Nell'anno appena trascorso la Corte ha dichiarato la illegittimità di altre due leggi che prevedevano poteri sostitutivi dello Stato alle regioni nell'emanazione di determinati atti amministrativi (*sentenze nn. 352 e 462*, red. Mirabelli) senza le cautele necessarie a salvaguardare il rispetto dell'autonomia politica delle regioni e la regola costituzionale della separazione delle competenze statali e regionali.

Nonostante l'ormai consolidato orientamento in ordine alla necessità del rispetto del principio di legalità sostanziale per l'emanazione di atti governativi di indirizzo e coordinamento, e quindi della previsione legislativa del contenuto sostanziale dell'atto, la Corte ha dovuto ancora annullare due atti di indirizzo e coordinamento (*sentenze nn. 30 e 486*, red. Baldassarre), l'uno perché previsto soltanto in atto non legislativo, e l'altro perché non previsto da alcuna norma di rango primario.

In tema di finanza regionale la Corte, ancora una volta, ha sottolineato la urgenza di un nuovo intervento legislativo “al fine di assicurare adeguati punti di riferimento per la programmazione di bilancio della regione” (*sentenza n. 369*, red. Guizzi), oggi resa praticamente impossibile dalla determinazione anno per anno delle risorse assegnate alle regioni. Infine, in tema di attività all'estero delle regioni, regolamentata ancora da un vecchio atto del 1980 che nega qualsiasi rapporto delle regioni con le Comunità economiche europee, i conflitti presentati alla Corte, se testimoniano evidenti eccessi regionali, rivelano anche ingiustificate chiusure del Governo che, in contrasto con quanto affermato dalla Corte fin dal 1987, ha preteso dalle regioni l'intesa anche per attività di mero rilievo internazionale (*sentenza n. 472*, red. Cheli).

I nuovi orientamenti cui si è fatto riferimento riguardano due limiti della potestà legislativa regionale (il limite delle materie e quello del diritto privato), nonché il potere regionale di indire *referendum* consultivi.

Nelle società moderne, come è noto, sempre più raramente è possibile configurare materie separate e distinte, di competenza, rispettivamente, regionale e statale, cosicché sono possibili interventi statali, anche nelle materie di competenza regionale, motivati o dall'interesse nazionale (*sentenza n. 382*, red. Casavola, e *sentenza n. 427*, red. Caianiello) o dalla straordinarietà dell'intervento e dal suo carattere eccezionale e sostanzialmente aggiuntivo, (*sentenze nn. 36*, red. Cheli e *462*, red. Mirabelli). Ma non sempre il limite delle materie è in grado di operare perché vi sono leggi statali, come la legge quadro sul volontariato (n. 266 del 1991), riguardo alle quali non ha senso chiedersi se trattasi di materia di competenza regionale o statale, giacché “il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali [...] che può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria [...], come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale” (*sentenza n. 75*, red. Baldassarre già illustrata *supra*).



Il carattere unitario del nostro Stato, articolato in autonome comunità territoriali, e la sua preesistenza rispetto alle regioni hanno sempre comportato che le ragioni della uniformità prevalessero in tema di disciplina dei rapporti privati, anche nell'ambito delle materie di competenza regionale. Con la *sentenza n. 35*, red. Baldassarre, si è però opportunamente precisato che, per l'esatta configurazione di tale limite, occorre distinguere ciò che attiene all'area dei rapporti di diritto privato da ciò che concerne, invece, l'area dell'organizzazione pubblica regionale. Cosicché, se vi deve essere uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, la legge regionale può prevedere deroghe al codice civile nel-

l'area dei rapporti che corrono fra società di diritto privato (costituita dalla regione) e amministrazione regionale che della società si avvale per il raggiungimento dei propri fini pubblicistici.

Le regioni fanno scarso uso dei *referendum* consultivi e tendono ad attivare tale importante strumento di democrazia diretta solo per rafforzare le proprie iniziative di leggi statali: in passato questa Corte impedì lo svolgimento di un *referendum* consultivo fuori delle materie di competenza regionale e nell'anno appena trascorso ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una delibera legislativa della Regione Veneto che indicava un *referendum* consultivo regionale in merito alla presentazione, da parte della Regione, di una proposta di legge statale per la modifica di disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle regioni (*sentenza n. 470*, red. Cheli, già illustrata in precedenza).