



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1993

**CONFERENZA STAMPA**

**DEL PRESIDENTE PAOLO CASAVOLA**

---

Palazzo della Consulta, 25 gennaio 1994

---

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



-A: . PREAMBOLO .....	3
-B: . LE DECISIONI PROCESSUALI .....	4
§ 1) . Premessa.....	4
-C: . GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' .....	4
§ 1) . L'ingresso al giudizio di legittimità costituzionale .....	4
§ 2) . Oggetto e parametri del giudizio .....	5
§ 3) . Sentenze .....	5
-D: . GLI ALTRI GIUDIZI .....	6
§ 1) . Conflitti di attribuzione .....	6
§ 2) . Referendum abrogativi .....	7
-E: . LE DECISIONI DI MERITO .....	7
§ 1) . Premessa.....	7
-F: . LE SITUAZIONI SOGGETTIVE .....	7
§ 1) . Principio d'eguaglianza e pari dignità sociale.....	7
§ 2) . Libertà fondamentali in generale.....	8
§ 3) . Libertà personale.....	9
§ 4) . Libertà e segretezza delle comunicazioni.....	9
§ 5) . Libertà di religione e di culto .....	9
§ 6) . Libertà di manifestazione del pensiero. Diritto alla diffusione. Diritto all'informazione .....	10
§ 7) . Diritto di azione e di difesa .....	11
§ 8) . Tutela della famiglia, della maternità e del minore.....	12
§ 9) . Diritto alla salute.....	13
§ 10) . Diritto al lavoro.....	13
§ 11) . Diritto all'esercizio della professione.....	13
§ 12) . Diritto all'assistenza ed alla previdenza .....	14
§ 13) . Diritto di sciopero .....	15
§ 14) . Diritto di proprietà.....	16
§ 15) . Prestazioni personali e patrimoniali .....	17
§ 16) . Configurazioni di fattispecie criminose .....	17
§ 17) . Pene. Misure di prevenzione. Sanzioni amministrative .....	17
-G: . LE FONTI .....	19
§ 1) . La riserva di legge.....	19
§ 2) . Leggi provvedimento .....	19
§ 3) . Leggi e giudizi in corso.....	20
§ 4) . Referendum abrogativi.....	20
§ 5) . Delegazione legislativa .....	21
§ 6) . Copertura delle leggi di spesa .....	21
§ 7) . Vicende normative .....	22
-H: . L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA.....	22
§ 1) . Principi organizzativi generali .....	22
§ 2) . Organi costituzionali e autonomie politiche.....	23
§ 3) . Le autonomie regionali .....	24
§ 4) . Le autonomie territoriali minori.....	26
§ 5) . I compiti e le funzioni .....	28
§ 6) . Ordinamento giudiziario .....	29
§ 7) . Il processo .....	31
-I: . STATO. COMUNITA' INTERNAZIONALE E ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI .....	31
§ 1) . Diritto internazionale consuetudinario e pattizio .....	31
§ 2) . Diritto comunitario.....	33



## **-A: . PREAMBOLO**

Nel decorso anno 1993\* le decisioni della Corte costituzionale sono state 513, di cui n. 294 sentenze e n. 219 ordinanze, mediante le quali sono stati definiti n. 1021 procedimenti, di cui n. 891 introdotti in via incidentale con ordinanze di rimessione, n. 65 con ricorsi in via principale, n. 43 con sollevazione di conflitto fra Stato e regioni, n. 8 tra poteri dello Stato, n. 14 per giudizio di ammissibilità di referendum abrogativo.

Tralasciando in questa sintesi i profili attinenti alle regole del processo dinanzi alla Corte, ordineremo una selezione di alcune tra le tante decisioni di merito intorno a quattro tematizzazioni: a) le situazioni delle persone e delle formazioni sociali; b) il sistema delle fonti di produzione normativa; c) l'ordinamento della Repubblica; d) rapporti tra lo Stato, la comunità internazionale e le istituzioni sovranazionali.

Ma prima di passare ad una rapida rassegna delle singole sentenze, occorre indugiare sul rilievo che nell'anno 1993 la Corte costituzionale, accanto a quasi un migliaio di giudizi incidentali, che continuano a rappresentare l'accesso più frequentato per ottenere il giudizio sulle leggi, e ad oltre un centinaio di ricorsi e di conflitti fra Stato e Regioni, ha registrato otto conflitti fra poteri dello Stato e quattordici giudizi di ammissibilità di *referendum* abrogativo, non calcolando i sei chiusi con sentenze depositate agli inizi di questo anno 1994.

Le considerazioni di carattere generale, che possono trarsi da questo uso delle vie d'accesso alla Corte, si fondano in primo luogo sulla visibile crescita dei conflitti tra poteri e dei *referendum*§. Per i primi è da dire ch'essi sono sintomo della dinamica dei poteri dello Stato, le cui sfere di attribuzioni, astrattamente distinte nel modello costituzionale, non solo non sono separate, ma necessariamente interferiscono nella fase di esercizio. Di qui l'esigenza della indicazione di ciò che spetta o non spetta all'uno o all'altro. Lo stesso caso dei conflitti tra Uffici del pubblico ministero e Camere del Parlamento, eccessivamente enfatizzato e semplificato nella divulgazione e nei commenti dei mass media, ha rivelato una sua necessaria inevitabilità perdurando il regime anacronistico dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione, che il Parlamento ha poi responsabilmente e saggiamente abrogato.

Quanto ai *referendum* abrogativi, essi continuano a dimostrarsi l'unico strumento di democrazia diretta in grado di reagire all'inerzia del legislatore parlamentare, ma manifestano sempre di più l'incongruenza del meccanismo: quesiti legati alla testualità, talora complessa, di norme appena comprensibili dagli esperti; effetti ordinamentali non facilmente rilevabili anche alla ricognizione più attenta; rischio di vuoti normativi che non si sa per quale durata temporanei; distribuzione di compiti tra Ufficio elettorale centrale della Corte di cassazione e Corte costituzionale, che allunga i tempi del procedimento. Insomma se accanto al legislatore rappresentativo, è opportuno che in linea sussidiaria si esprima direttamente il popolo titolare originario della sovranità, l'istituto del *referendum* dovrebbe, in una stagione di decisive riforme costituzionali, allinearsi al modello vigente in altre democrazie, come *referendum* propositivo.

Quanto ai giudizi incidentali, è palese il rilievo delle questioni retributive e previdenziali in una congiuntura di contenimento della spesa pubblica. La Corte è sempre più chiamata a bilanciare diritti individuali e bene comune. Non si consideri questo commisurare esigenze di singoli e di categorie con le risorse della collettività come un'operazione dettata ora dalle forze politiche ora dalle forze sociali ed eseguita dalla Corte con eccessiva acquiescenza alle contingenze e con dubbia coerenza. Assicurare i diritti fondamentali è il più ineludibile dei compiti del giudice delle leggi. Ma soprattutto quando i diritti fondamentali devono essere garantiti, non nel loro astratto riconoscimento, ma nella loro effettiva fruizione, è impossibile non ponderare la compatibilità dei mezzi finanziari disponibili.

E' inoltre rilevabile un contenzioso in materia di lavoro, di assistenza sociale, di diritto sindacale, di servizio sanitario nazionale, di tutela di attività professionali che denuncia il disagio di aggiustamenti delle politiche di *welfare-state*, verso il cosiddetto "mercato". Personalmente ritengo che ogni scelta manichea e pregiudiziale tra Stato sociale e mercato riposi sulla ignoranza dei processi storici e delle teorie economiche che stanno a base di queste due realtà.

Il giudice delle leggi non può e non deve essere coinvolto in scelte che spettano al circuito governo-parlamento, ma deve valutare nel rigore delle concettualizzazioni legate all'ordinamento giuridico e al

---

\* Ringrazio il Prof. Antonio Agrò per la preziosa collaborazione nell'allestimento di questo testo.



sistema costituzionale che cosa realmente significhino processi di privatizzazione nel pubblico impiego, nella trasformazione societaria di enti pubblici economici, nel riordino dei sistemi previdenziali.

Permangono acute le esigenze di tutela dell'ambiente, anche nelle forme estreme ma di base dello smaltimento dei rifiuti inquinanti e tossici.

L'emergenza criminalità, sia diffusa sia organizzata, pone non solo problemi di più efficiente risposta di legislazione penale e processuale penale ma anche di compatibilità con i principi dello Stato di diritto.

I principi di legalità, della responsabilità penale, del diritto di difesa, del trattamento nella esecuzione delle pene, della presunzione d'innocenza fino a condanna definitiva, del non automatismo delle sanzioni disciplinari rispetto a quelle penali, ed altri ancora sono salvaguardabili e da salvaguardarsi dal legislatore dell'emergenza.

Inoltre, in una auspicabile revisione organica o nuova edizione del codice di procedura penale è indispensabile che tutte le esperienze sinora raccolte siano confrontate con il modello di Stato di diritto che, talora con fatica, il giudice delle leggi ha in questi anni ridescritto e tutelato all'interno delle sue sentenze.

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

### **§ 1) . Premessa**

E' stato osservato che le norme del processo costituzionale, costituendo l'unico limite all'attività di questo Collegio, non devono mai essere oggetto di bilanciamento con altri valori. L'affermazione, espressa in termini diversi, sta a significare che la Corte non ha alcuna discrezionalità nell'applicazione delle regole processuali e che, di converso, debbono essere guardate quanto meno con circospezione quelle disposizioni che simile discrezionalità sembrano conferire (per es. l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

L'affermazione, qualunque adesione vi si voglia prestare, non deve però costituire un comodo pretesto per rifugiarsi nel formalismo, tentazione di fuga dal giudizio che uno tra i più grandi studiosi di questo secolo sospettava derivare addirittura dal monito evangelico *nolite iudicare*. Ma in realtà il giudice costituzionale, per continuare con le parole dello studioso, è immune da quella tentazione e intende bene il diritto processuale come lotta contro il processo, per pervenire al giudizio di merito. Con l'avvertenza che per la Corte vanno comprese tra le decisioni di merito anche le pronunce di inammissibilità, con le quali si degrada (o si promuove) a questione politica una censura mossa ad una legge, perché con esse si suscita, da un lato, l'azione delle forze sociali interessate e dall'altro si pone un limite all'inerzia del legislatore che non potrà più indefinitamente protrarsi.

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

### **§ 1) . L'ingresso al giudizio di legittimità costituzionale**

Nella linea appena tracciata si pone la giurisprudenza relativa al sindacato incidentale, quando afferma e ribadisce l'autonomia del processo principale da quello di legittimità costituzionale.

E' al giudice *a quo* che spetta di stabilire se il processo in corso innanzi a lui possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di costituzionalità e la Corte non può interferire in questa valutazione, a meno che a prima vista non appaia irrimediabilmente priva di fondamento.

La decisione che con maggior pregnanza esprime il principio può individuarsi nella *sentenza n. 163*, red. Baldassarre. Per essa eventuali vizi attinenti alla legittima instaurazione del giudizio *a quo* non sono soggetti al riesame di questa Corte, poiché l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto a quello da cui proviene la questione preclude alla Corte medesima di sostituirsi materialmente al giudice rimettente nel compiere la valutazione relativa ai prerequisites processuali che precedono l'incardinamento del giudizio di costituzionalità.

Ancora significativa della resistenza alla tentazione di fuga dal giudizio è la *sentenza n. 457*, red. Ferri, in cui la Corte non rinnega la propria giurisprudenza circa il difetto di legittimazione del giudice che sollevi questione di costituzionalità dopo aver concesso il provvedimento richiestogli *ex art. 700* del codice di procedura civile, ma rileva come nel caso di specie il giudizio di merito era già pendente ed assegnato allo stesso giudice.



Presupposto del giudizio in via principale è l'interesse a ricorrere della Regione. Con giurisprudenza inaugurata nel 1988, la Corte ha chiarito che tale requisito sussiste quando si deduca la lesione di competenze legislative proprie e che 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. Superandosi ogni formalismo, nella *sentenza n. 355*, red. Baldassarre, si è implicitamente ritenuto che tale collegamento non necessiti di una specifica dimostrazione, quando esso sia comunque evidente.

Conclusivamente sul punto, la giurisprudenza dell'anno trascorso ha agevolato l'ingresso delle questioni di legittimità costituzionale, tornando, a volte, anche sui requisiti formali dell'ordinanza di rimessione, come dimostra la *sentenza n. 102*, red. Granata, ovvero non calcando su certe irrivalenze, come nella *sentenza n. 440*, red. Vassalli. Restano ovviamente salvi i diritti della controparte (nel giudizio in via principale che è giudizio di parti) e ne è dimostrazione la *sentenza n. 295*, red. Caianiello, che dichiara l'inammissibilità di un ricorso per errore di notificazione, inescusabile in quanto già oggetto di chiarimento giurisprudenziale.

## § 2) . Oggetto e parametri del giudizio

La *sentenza n. 308*, red. Pescatore, riafferma che le leggi di delegazione non sono caratterizzate rispetto ad altre leggi da elementi che le rendano non impugnabili *ex se* dalle regioni, mentre, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, è rilevante il particolare contenuto dei principî e dei criteri direttivi da esse posti, quanto al loro grado di determinatezza e di incidenza.

Le *ordinanze nn. 444 e 445*, red. Caianiello, ribadiscono l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari poiché nella competenza del giudice delle leggi, quale stabilita dall'art. 134 della Costituzione, essi non sono menzionati espressamente né possono ritenersi compresi in via interpretativa.

Circa i parametri di giudizio, la Corte, sin dalla *sentenza n. 170* del 1984, aveva negato l'ammissibilità di questioni dirette a rilevare l'incompatibilità della legislazione nazionale con la normativa comunitaria. Tanto era espresso nel giudizio incidentale sul presupposto che il giudice può dare diretta applicazione alle norme della Comunità europea, senza che leggi nazionali, anteriori o successive, siano comunque d'ostacolo.

L'esclusione della Corte costituzionale dal circuito interpretativo della disciplina CEE (che nei giudizi costituzionali non viene mai direttamente in esame, salvo le ipotesi "ultime" previste dalla ricordata decisione e dalla successiva *sentenza n. 113* del 1985) si è ulteriormente delineata nella *sentenza n. 115*, red. Mirabelli. Questa afferma che nel ricorso in via principale la Regione non può invocare il contrasto delle leggi impugnate con norme comunitarie. La diretta applicabilità della normativa comunitaria, la quale comunque non è idonea ad incidere sull'articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e Regione, rende inammissibile la questione di legittimità.

## § 3) . Sentenze

I rilievi statistici mostrano come nell'anno trascorso siano state pronunciate 80 sentenze di illegittimità costituzionale e 157 sentenze di non fondatezza della questione.

Tra queste, particolare rilievo assumono le 27 decisioni di non fondatezza *nei sensi di cui in motivazione*, con cui la Corte condiziona all'interpretazione da essa adottata il rigetto della censura.

Questo tipo di decisione è criticato in dottrina perché—si assume—con esso la Corte si porrebbe in concorrenza col giudice comune nell'interpretazione della legge. Occorre qui riaffermare in primo luogo che la Corte costituzionale ha come presupposto necessario del suo magistero piena libertà interpretativa della legge ordinaria ed aggiungere, in secondo luogo, come simile critica si ispiri ad una visione riduttiva del fenomeno. Infatti, solo per fare qualche esempio, nelle *sentenze nn. 10 e 81*, red. Baldassarre, quello che in realtà si interpreta è l'immediata operatività del principio costituzionale invocato in un contesto normativo e, nella *sentenza n. 111*, red. Spagnoli, la Corte non concorre con interpretazioni della magistratura, ma offre argomenti di diritto costituzionale a sostegno di una conclusione interpretativa che parte di quella aveva già tratto.

Tra le sentenze di accoglimento, interesse specifico suscitano in sede scientifica le sentenze che vengono denominate "additive di principio" che anche nell'anno trascorso non sono mancate (cfr. *sentenze nn. 78* red. Mengoni, *109* red. Baldassarre, *243* red. Spagnoli).

Si deve ricordare che da tempo la dottrina italiana e la stessa Corte costituzionale distinguono le sentenze che dichiarano l'illegittimità di una legge in sentenze caducatorie e in sentenze additive. Con le prime si



elimina dall'ordinamento una manifestazione di volontà positiva del legislatore. Con le seconde si elimina dall'ordinamento una manifestazione di volontà negativa. L'effetto immediato di queste ultime decisioni (dato il principio per cui due negazioni affermano) è quello di introdurre una nuova norma positiva nell'ordinamento. Da un punto di vista lessicale il dispositivo delle sentenze additive si modella nelle formule: “dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. .... nella parte in cui non prevede”, oppure “non contiene”, oppure “non comprende”, oppure “esclude” e simili.

Ora, nonostante l'identità della formula impiegata dalle decisioni in esame rispetto ad una di quelle tipiche delle pronunce additive, le sentenze in questione non possono classificarsi additive, perché, come la Corte stessa riconosce, per la loro operatività generale e completa occorre un intervento del legislatore (ed anzi nella *sentenza n. 243* si indica anche quando dovrà intervenire).

A ben guardare, infatti, qui non si dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma negativa, sia pure implicita, tratta dagli articoli di legge citati nel dispositivo, ma l'illegittimità costituzionale dell'inerzia del legislatore nel predisporre le norme auspiccate, in occasione dell'emanazione degli articoli richiamati. In termini logici insomma non si hanno due negazioni che affermano ma una negazione del nulla che dà un risultato indeterminato.

In termini giuridici si può aggiungere che l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sembra spostarsi dalla legge all'esercizio (o al mancato esercizio) della funzione legislativa e che quindi queste sentenze possono classificarsi come dichiarative o se si vuole “additive di principi”, nel senso cioè che non introducono una nuova norma giuridica ma affermano un principio sulla futura produzione legislativa.

C'è quindi da chiedersi se tali decisioni abbiano interinalmente una qualche efficacia e, al riguardo, la Corte ha già affermato in via generale (*sentenza n. 295 del 1991*) che esse “somministrano un principio cui il giudice comune è abilitato a far riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione del legislatore, in via di individuazione della regola del caso concreto”. Più problematico è il caso della *sentenza n. 109* già citata in cui la pronuncia additiva di principio si è data in un ricorso in via principale.

Alla *sentenza n. 243* (che illustreremo tra le decisioni di merito) il legislatore ha dato seguito operativo; nella *sentenza n. 455*, red. Guizzi, è stata positivamente valutata una legge emanata a seguito di una pronuncia additiva di principio (*sentenza n. 277 del 1991*, red. Caianiello, artt. 1, primo comma, e 2, primo comma, del decreto legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216).

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

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

Dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato si dirà diffusamente nella parte dedicata al merito non senza segnalare qui che nella *ordinanza n. 380*, red. Guizzi, si è negata alla Provincia la legittimazione a sollevarli e che nelle *sentenze nn. 462*, red. Baldassarre, *463*, red. Mirabelli, *464*, red. Cheli, si è impiegata la rara formula dispositiva dell'improcedibilità.

Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione presuppone l'esistenza di una concreta ed attuale lesione delle competenze del soggetto ricorrente. La Corte insomma non è chiamata a rendere pareri o decisioni dichiarative, ma deve preliminarmente saggiare l'attitudine dell'atto o del comportamento che occasiona il giudizio ad introdurre un conflitto di competenza.

Le *sentenze nn. 132*, red. Baldassarre, *215*, red. Guizzi, *218*, red. Ferri, nei brani relativi a questo problema, sono particolarmente interessanti per conoscere quale nozione di atto lesivo—e cioè di atto idoneo nel senso appena detto—venga accolta nella giurisprudenza e come tale atto lesivo variamente si atteggi in diverse ipotesi.

La Corte tende a stabilire se all'atto corrisponda una consapevole manifestazione di volontà di affermare o negare un'attribuzione o meno.

Così nella *sentenza n. 132* si ricava da una lettera che contiene una “risposta sostanzialmente evasiva” (o meglio che non contiene risposta alla precedente domanda) “un'intenzione ed un comportamento concludente diretti sostanzialmente a negare” il soddisfacimento di richieste avanzate dalla Regione.



Nella *sentenza n. 215* si ascrive invece a mero errore, suscettibile di controllo di legittimità ma inidoneo a provocare conflitto, una dizione “scuole tedesche” che, se intenzionale, avrebbe negato il carattere statale delle scuole in lingua tedesca. Infine nella *sentenza n. 218* si propone la distinzione tra manifestazione di opinione ed espressione di volontà.

Al di là quindi di categorie valide per altri rami del diritto (atto definitivo o meno, mero atto o provvedimento, atto confermativo e riconfermativo e via dicendo) la nozione di atto lesivo richiede un’indagine di fatto che travalica ogni connotazione formale.

Sulla distinzione poi tra *vindicatio rei* e *vindicatio potestatis* si segnala la *sentenza n. 309*, red. Pescatore; sulla distinzione tra conflitto di attribuzione ed *actio finium regundorum* la *sentenza n. 55*, red. Pescatore, di cui si dirà a proposito delle autonomie territoriali.

## § 2) . Referendum abrogativi

Anche per i *referendum* abrogativi si rinvia all’illustrazione delle decisioni di merito.

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

#### § 1) . Premessa

L’illustrazione del contenuto delle pronunce rese nell’anno trascorso deve riflettere la vocazione istituzionale della Corte: garantire la Costituzione, riaffermandola nelle controversie che hanno ad oggetto le manifestazioni fondamentali dei poteri sovrani e delle autonomie primarie. Le sentenze della Corte, sebbene spesso esprimano anche importanti indirizzi interpretativi a livello di legislazione ordinaria, vanno quindi ordinate in relazione al principio costituzionale che le ispira, seguendo, per quanto possibile, la sistematica adottata nella Carta fondamentale.

In tal modo una prima parte di questo resoconto sarà dedicata alle decisioni in tema di situazioni costituzionalmente protette (eguaglianza, nel suo profilo soggettivo di pari dignità sociale, libertà e diritti fondamentali) o costituzionalmente esigibili (prestazioni imposte, configurazione delle fattispecie penali, pene e sanzioni). Una seconda parte riguarderà le sentenze in tema di fonti del diritto, una terza quelle sull’ordinamento della Repubblica ed una quarta, infine, quelle relative al rapporto tra lo Stato, la comunità internazionale e le istituzioni sovranazionali.

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

#### § 1) . Principio d’eguaglianza e pari dignità sociale

Sebbene tradizionalmente connesso con i diritti inviolabili, al principio dell’eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, la giurisprudenza di questa Corte assegna prevalentemente un significato oggettivo, ritenendo che tale norma fondamentale, più che conferire situazioni giuridiche di vantaggio o di svantaggio, costituisca limite ultimo e generale alla discrezionalità del legislatore e nel contempo metro minimo di riesame delle sue scelte.

E’ noto come, per ammettere tale riesame (che si risolve nella ricerca di una plausibile *causa legis*), sia richiesto, a volte, il riferimento a contesti normativi omogenei, nell’assunto che una disparità di trattamento in tanto possa sussistere in quanto il legislatore abbia nella stessa materia regolato diversamente la medesima fattispecie, e come, altre volte, si prescinda dall’esistenza di discipline omogenee e dal confronto con queste e si giudichi la soluzione contenuta nella legge denunziata direttamente alla luce dei valori costituzionali.

Il rapporto tra queste due modalità di controllo è tracciato dalla *sentenza n. 454*, red. Mengoni, secondo cui la regola generale della non confrontabilità di normative eterogenee incontra un limite, quando emerge un’evidente irragionevolezza dall’operato del legislatore. Così, per addurre ad esempio il caso risolto da questa decisione, sebbene il sistema di previdenza dei dipendenti locali sia distinto da quello dei dipendenti dello Stato (e quindi in tesi con esso non paragonabile), è manifestamente irragionevole e lesivo del principio di eguaglianza, contrastando col diritto allo studio, assicurare solo agli orfani maggiorenni degli statali la pensione di reversibilità durante il corso universitario (art. 38, regio decreto legislativo 3 marzo 1938, n. 680).

In ogni modo, una rassegna delle decisioni sul-l’eguaglianza intesa in senso oggettivo dovrebbe necessariamente coinvolgere la maggior parte delle pronunce apparse nell’anno passato. La violazione dell’art. 3, lamentata in maniera pressoché costante negli atti introduttivi del giudizio di legittimità costituzionale, viene infatti quasi sempre addotta per indurre la Corte a valutare anche in senso finalistico il contrasto



delle disposizioni denunziate con altri parametri costituzionali. Trattandosi perciò di un giudizio sul fine, ancorato, in definitiva, a questi diversi parametri, conviene rimandare ai punti in cui essi verranno specificamente illustrati.

Si deve invece qui segnalare come nel 1993 non manchino decisioni, sia pure rare, che richiamano l'eguaglianza sotto il profilo soggettivo delle condizioni personali.

Si colloca in quest'area la *sentenza n. 179*, red. Santosuosso, che, a coronamento di una giurisprudenza resa in fattispecie particolari, estende in via generale ed in ogni ipotesi al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice consenziente, il diritto ai riposi giornalieri per l'assistenza al figlio nel suo primo anno di vita (art. 7, della legge 9 dicembre 1977, n. 903).

Sempre in questo senso va ricordata la *sentenza n. 258*, red. Vassalli, con la quale, rifiutata l'originaria concezione classista dell'art. 29 del codice penale militare di pace, si ristabilisce la parità tra graduati di truppa, da un lato, ed ufficiali e sottufficiali, dall'altro, in riferimento ai presupposti della pena accessoria della rimozione dal grado.

La pari dignità sociale dei cittadini, congiuntamente al dovere fondamentale della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'eguaglianza, sta a fondamento della *sentenza n. 109*, red. Baldassarre, in cui, salvo alcuni aspetti organizzativi, vengono pienamente giustificate le azioni positive per l'imprenditoria femminile recate dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215.

Tali azioni sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale, opera che comporta l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore della categoria sociale inizialmente svantaggiata, anche in deroga al principio di formale parità di trattamento stabilito nel primo comma dell'art. 3. Anzi proprio un trattamento formalmente paritario può produrre discriminazioni indirette, quando non si tenga conto delle diversità di carattere naturale e biologico sopra ricordate. In questo modo la *sentenza n. 163*, red. Baldassarre, dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia di Trento (art. 4, della legge 15 febbraio 1980, n. 3, che ha introdotto l'art. 56 *bis* della legge della Provincia autonoma di Trento 23 agosto 1963, n. 8) che, per l'accesso alle carriere direttive e di concetto del servizio antincendio, prevedeva un requisito di statura minima identico tanto per gli uomini che per le donne.

## § 2) . Libertà fondamentali in generale

La tutela costituzionale delle libertà fondamentali non subisce sospensioni o deroghe a causa di particolari condizioni dell'individuo. Il principio, già affermato dalla *sentenza n. 53*, red. Casavola, in tema di procedimento di reclamo per il computo, ai fini della detenzione, del periodo trascorso in permesso-premio (art. 236, secondo comma, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 e artt. 14 *ter* e 30 *bis*, terzo e quarto comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'ultimo per come modificato dall'art. 2 della legge 20 luglio 1977, n. 450), è compiutamente espresso dalla *sentenza n. 349*, red. Ferri.

Le garanzie della riserva di legge e di giurisdizione operano anche nei confronti di chi sia sottoposto a legittime restrizioni della libertà personale, durante la fase esecutiva della pena. Pertanto una lettura costituzionalmente adeguata dell'art. 41 *bis* delle norme sul l'ordinamento penitenziario, porta a riconoscere che, secondo tale disposizione, l'Amministrazione può solo adottare provvedimenti che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto e che trovano titolo in un atto del giudice precedentemente emesso. Spetta invece all'autorità giudiziaria incidere sul grado di libertà personale del detenuto (accordando o revocando le misure alternative alla detenzione, l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi e le licenze) e sottoporre la sua corrispondenza a visti di controllo.

In ogni caso poi i provvedimenti adottabili dall'Amministrazione, in base al richiamato art. 41 *bis*, sono sindacabili dal giudice ordinario anche sotto il profilo di un'omessa o erronea motivazione.

Sempre sui principî costituzionali che regolano in generale il rapporto individuo-autorità, va ricordata la *sentenza n. 440*, red. Vassalli, relativa al requisito della "buona condotta" che il soggetto deve dimostrare di possedere in molteplici procedimenti amministrativi (accesso ai pubblici uffici, abilitazioni, autorizzazioni, concessioni ed altri. Nella specie art. 11, secondo comma, ultima parte, del T.U.L.P.S.). La decisione prende atto che nella produzione legislativa al riguardo si assiste ad un andamento contraddittorio, registrandosi, da un lato, interventi abrogativi, in vista della discrezionalità troppo ampia e, al limite, lesiva della dignità personale affidata alla pubblica amministrazione, e, dall'altro, nuove ed anche recenti disposizioni che tale requisito continuano ad esigere.



Essa comunque taccia di illegittimità costituzionale quelle norme che non soltanto richiedono la buona condotta, ma addirittura addossano al privato l'onere di provarne l'esistenza. E' infatti intrinsecamente irragionevole addebitare all'interessato un compito che talora neppure l'amministrazione è in grado di adempiere proprio per la varietà dei parametri di verifica dai quali può scaturire la preclusione alla realizzazione di posizioni soggettive di cui il privato è titolare. Né il sistema appare corretto dalle categorie elaborate dalla giurisprudenza amministrativa per il controllo delle determinazioni dell'amministrazione. Non può infatti essere ammesso (e in ciò va scorto un nucleo essenziale della decisione) che l'unica potenzialità per la realizzazione della pretesa dell'interessato sia costituita dall'accesso alla via giurisdizionale.

### § 3) . Libertà personale

La legittimità del sacrificio della libertà personale è stata valutata dalla *sentenza n. 44*, red. Vassalli, in relazione al potere del giudice di disporre la misura della custodia cautelare in carcere del minore, in caso di tentato furto monoaggravato (art. 23, primo comma, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, nel testo sostituito dall'art. 42 del decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12). La pronuncia riguarda esclusivamente la conformità del decreto delegato ai principi enunciati dalla legge di delegazione (art. 3, lett. h), della legge 16 febbraio 1987, n. 81) e, in particolare, al criterio di prevedere tale misura "solo per i delitti di maggiore gravità". Secondo la decisione, il Governo poteva considerare, oltre la commisurazione della pena edittale, anche parametri di tipo qualitativo e non esorbita in un manifesto cattivo uso della discrezionalità accordata al legislatore delegato includere questo delitto, considerando lo stesso legislatore come diverse misure cautelari si fossero rivelate del tutto inadeguate, sia per l'incidenza quantitativa di tale fattispecie, sia per le caratteristiche socio-ambientali dei minorenni dediti al furto.

Ad opposto risultato, per quanto riguarda l'arresto obbligatorio in flagranza, previsto per il furto aggravato dalla violenza sulle cose ma in presenza della circostanza della speciale tenuità del danno, perviene la *sentenza n. 54*, red. Spagnoli. In questo caso il legislatore delegato, nell'art. 380, secondo comma, lett. e), del codice di procedura penale, non aveva tenuto conto da un lato dell'eccezionalità dell'arresto obbligatorio prefigurata dal delegante e dall'altro, della più incisiva considerazione nell'ordinamento dell'art. 62, n. 4 del codice penale, a seguito dell'art. 2 della legge n. 19 del 1990.

Le giustificazioni addotte al riguardo nella Relazione al progetto preliminare sono state ritenute inconsistenti, sia perché opinabili, come il richiamo alla coscienza sociale, sia perché non pertinenti ai criteri della delegazione, come l'estrema diffusione di tale forma di furto, sia perché risolvendosi in inconvenienti altrimenti rimediabili, come la sottrazione al privato di ogni potere coercitivo sull'autore del delitto.

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

L'art. 15 della Costituzione assicura il segreto delle comunicazioni, per quanto riguarda il loro contenuto, ma prima ancora per quanto riguarda l'identificazione dei soggetti, il tempo ed il luogo della comunicazione medesima.

Nella *sentenza n. 81*, red. Baldassarre, ricordato che la norma costituzionale tutela altresì l'esigenza di prevenire e reprimere i reati, si osserva come il vigente codice di procedura penale contenga una compiuta disciplina solo per quanto riguarda l'intercettazione del contenuto di conversazioni telefoniche (artt. 266-271). Per quanto invece concerne la garanzia del segreto sul fatto storico dell'avvenuta conversazione, in mancanza di norme legislative che disciplinino specificamente tale aspetto, si deve dare applicazione diretta al principio costituzionale. Questo in primo luogo comporta il diritto dell'interessato al segreto ed il correlativo dovere, a carico di tutti coloro che per ragioni professionali vengano a conoscenza dei dati esteriori della comunicazione, di mantenere il più rigoroso riserbo (con puntuale rilievo dell'art. 256 del codice di procedura penale per i documenti coperti da segreto professionale). In secondo luogo, le informazioni sui dati relativi a queste comunicazioni potranno essere fornite soltanto sulla base di un atto dell'autorità giudiziaria, sorretto da un'adeguata e specifica motivazione che dimostri la sussistenza di esigenze istruttorie.

Del potere del magistrato di sorveglianza, d'intervenire a tutela delle libertà di comunicazione dei detenuti, si dirà nella parte relativa all'ordinamento giudiziario.

### § 5) . Libertà di religione e di culto

Riaffermato che il principio di laicità non significa indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia della libertà di religione in regime di pluralismo, la *sentenza n. 195*, red. Ferri, nega che l'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione, possa costituire elemento di



discriminazione delle confessioni, nell'applicazione di una disciplina diretta ad agevolare l'esercizio del culto.

In particolare una legge che concede speciali facilitazioni per la costruzione di edifici destinati al culto non può condizionare la sua applicazione al requisito che la confessione abbia raggiunto un'intesa con lo Stato (legge Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, artt. 1 e 5, terzo comma). Le confessioni religiose sono infatti egualmente libere dinanzi alla legge, hanno diritto di organizzarsi secondo propri statuti e facoltà di avere rapporti con lo Stato, disciplinati per legge sulla base di intese. Possono quindi sussistere confessioni che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, altre che, pur volendola, non l'abbiano ottenuta o altre infine che si strutturino come semplici comunità di fedeli, senza specifici statuti. L'eguale libertà delle confessioni ed il diritto dei singoli di professare la propria fede religiosa comportano comunque che tali modalità organizzative siano irrilevanti ai fini dell'ammissione o dell'esclusione da benefici diretti a tutelare l'esercizio di tali libertà.

Per quanto poi attiene ai criteri concreti per l'ammissione al beneficio, escluso che sia sufficiente un'autoqualificazione per caratterizzare una struttura sociale come confessione, la sentenza spiega che tale natura potrà essere dimostrata anche sulla base di precedenti riconoscimenti o, in definitiva, della comune considerazione.

Un ostacolo di natura processuale, costituito dalla errata individuazione della fonte della riserva di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici in ordine alla nullità del matrimonio concordatario (indicata dal giudice *a quo* nell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 34, quarto comma, del Concordato del 1929, ma in realtà oggi ravvisabile nella legge 25 marzo 1985, n. 121, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 8 dell'Accordo 18 febbraio 1984 ed al punto 4 del contestuale e complementare Protocollo addizionale), ha impedito alla Corte (*sentenza n. 421 red. Mirabelli*) di pronunciarsi circa la compatibilità di tale riserva con il principio di sovranità dello Stato, espresso dall'art. 7, primo comma, della Costituzione. La Corte, peraltro, proprio per individuare la fonte della riserva in questione e la sua attuale vigenza, ha riaffermato che la competenza esclusiva del giudice ecclesiastico sulla validità dell'atto di matrimonio è logico corollario della circostanza che il negozio nasce nell'ordinamento canonico e da questo è regolato nei suoi requisiti. Dal fatto, in altri termini, che la disciplina dell'atto è conformata, nella sua sostanza, dall'elemento religioso. Così il giudice dello Stato, per il quale permane pienamente la giurisdizione sugli effetti civili, esprime la propria giurisdizione sull'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche di nullità di matrimonio, attraverso lo speciale procedimento di deliberazione, regolato oggi in maniera ben più penetrante che nella disciplina originaria del Concordato.

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

La legge 6 agosto 1990, n. 223, che riordina il sistema radiotelevisivo sulla base del concorso di soggetti pubblici e privati, ha superato positivamente il vaglio di legittimità costituzionale nella *sentenza n. 112*, red. Baldassarre. Osserva la pronuncia come il principio della concessione, adottato dalla nuova disciplina (e contestato dal giudice *a quo*, il quale riteneva compatibile con le libertà fondamentali solo l'autorizzazione) svolga a ben vedere una duplice funzione, ponendosi, in primo luogo, a presupposto del conferimento ai singoli del bene comune costituito dall'etere. Su tale oggetto, in realtà, la libertà ed i diritti garantiti dall'art. 21 della Costituzione non incidono direttamente, se non nel senso che deve essere assicurata la massima obiettività ed imparzialità, ad evitare che provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione, non vincolati da precisi parametri legali, creino forme distorte di privilegio.

La medesima concessione, in secondo luogo, abilita il privato a svolgere l'attività di teletrasmissione, facoltà pienamente tutelata dall'art. 21, attraverso gli strumenti della riserva assoluta di legge e di giurisdizione, e sottoposta alle sole restrizioni previste esplicitamente o implicitamente dalla norma costituzionale. Questa, al riguardo, assicura, oltre al diritto alla diffusione del pensiero, il diritto all'informazione che il primo condiziona in molti modi. Devono infatti garantirsi il pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie, l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, la completezza, la correttezza e la continuità dell'informazione erogata, il rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori.

La legge n. 223 del 1990 osserva i requisiti appena descritti, circoscrivendo in parametri prefissati i poteri amministrativi relativi all'accesso dei privati al sistema radiotelevisivo e conformandosi al principio di riserva assoluta, per ciò che concerne i limiti di trasmissione e i controlli previsti.

Riguardo infine all'aspetto strumentale della libertà di impresa, in cui si organizza l'attività di radiotrasmissione televisiva, la legge, mentre tutela adeguatamente l'autonomia degli imprenditori, con limiti



giustificati dall'esigenza di prevenire pregiudizi al pluralismo e all'imparzialità dell'informazione, salvaguarda lo scopo di lucro, lasciando ampia scelta sui mezzi di finanziamento e garantendo che le risorse siano certe e predeterminate.

### § 7) . Diritto di azione e di difesa

Come era naturale prevedere, le più significative decisioni in materia di diritto di difesa riguardano il nuovo codice di procedura penale che laboriosamente la giurisprudenza ordinaria sta attuando nel concreto.

In questo campo, tuttavia, l'incessante opera di novellazione da parte del legislatore, spesso stimolato proprio dalla Corte costituzionale, rende alle volte inofficose le sentenze da questa emesse, quando si riforma la normativa di base da cui tali sentenze prendevano le mosse. Così la soppressione della parola "evidente" nell'art. 425 del codice di procedura penale, da parte dell'art. 1 legge 8 aprile 1993, n. 105, mutando forse l'intera funzione dell'udienza preliminare, scema l'attualità degli argomenti delle *sentenze nn. 41 e 205*, red. Vassalli, che, in vista del diritto di difesa e nella situazione normativa anteatta, assicuravano importanti garanzie all'imputato (v. anche la *sentenza n. 82* in cui una questione di eccesso di delega dello stesso art. 425 veniva risolta sempre facendo leva sull'evidenza). D'altronde la Corte non ha certo motivo di dolersi di questa prontezza del legislatore ed anzi auspica che analoga attenzione esso dimostri in tutti i campi in cui il giudice delle leggi è chiamato ad intervenire.

Fondamentale per la garanzia dell'autodifesa è la *sentenza n. 10*, red. Baldassarre, relativa al diritto dell'imputato straniero, che ignora la lingua italiana, ad essere immediatamente informato, nella lingua da lui compresa, degli atti del processo da cui dipendono la conoscenza tempestiva e dettagliata dell'imputazione nonché l'esercizio di significativi diritti garantiti dalle norme di procedura penale. La sentenza, che si classifica tra quelle interpretative di rigetto, riconosce che l'art. 143 del codice di procedura penale, benché testualmente riferentesi all'assistenza orale dell'interprete, è già fonte di un diritto soggettivo perfetto alla traduzione degli atti ricordati. E' notevole che a tale risultato si perviene, da un lato, privilegiando le fonti nazionali che eseguono trattati internazionali, come meglio si vedrà in seguito, e dall'altro ricavando dallo stesso art. 24 della Costituzione una regola ermeneutica per il giudice, il quale è sottoposto al vincolo di conferire alle norme ordinarie, che contengono garanzie del diritto di difesa, un significato espansivo.

Il diritto alla prova va assicurato in ogni caso in cui si possa pervenire ad una decisione nella quale sia comunque presupposta la responsabilità dell'imputato. Sulla scorta di tale principio, nella *sentenza n. 77*, red. Vassalli, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione del processo penale minorile che limitava la facoltà di proporre opposizione alle sole sentenze di condanna pronunciate nell'udienza preliminare (e non contro quelle che egualmente contengono un enunciato in punto di responsabilità, quali la dichiarazione di non doversi procedere *ex art. 98* del codice penale ovvero per concessione del perdono giudiziale).

Attraverso l'opposizione, infatti, si consente l'accertamento dibattimentale, unica sede in cui l'imputato può esercitare appieno il proprio diritto alla prova, così come conferma la *sentenza n. 261*, red. Vassalli. E' invece da escludersi che all'imputato vada riconosciuto un contrario diritto alla non celebrazione del dibattimento e che assurgano a situazioni giuridiche tutelate l'interesse, di fatto, all'assenza di pubblicità o quello di eguale natura di poter disporre di una strategia processuale sulla base degli atti acquisiti, evitando l'ingresso di nuovi elementi. In tal modo la *sentenza n. 305*, red. Caianiello, ritiene non violi l'art. 24 della Costituzione la norma (combinato disposto degli artt. 438, 439 e 440 del codice di procedura penale) che impedisce al giudice dell'udienza preliminare di dar luogo a giudizio abbreviato per reati punibili con l'ergastolo, quando tale pena derivi da un'imputazione nella quale a tale giudice appaia erronea la descrizione e la contestazione degli elementi accidentali (ferma restando, beninteso, la possibilità per il giudice del dibattimento di applicare lo "sconto" di pena connesso al giudizio abbreviato, ove riconosca, oggi per allora, tale erroneità e l'effettiva possibilità di decidere allo stato degli atti).

In tema di costo del processo penale e dei relativi oneri economici, vanno ricordate le *sentenze nn. 134 e 180*, red. Ferri, in cui si è riaffermata l'illegittimità di ogni responsabilità oggettiva in materia. Deve pertanto escludersi che il querelante possa essere condannato alle spese, anche in assenza di qualsiasi colpa, leggerezza o temerarietà rimproverabile a colui che ha esercitato il diritto di querela (o in mancanza di prova sul punto, come accade quando venga disposto decreto di archiviazione: art. 554, 408, 427, 542 del codice di procedura penale e 125 delle disposizioni di attuazione).

Il terzo comma dell'art. 24 della Costituzione prescrive che ai non abbienti siano assicurati i mezzi per agire e difendersi in giudizio. Esso si attua con varia gradualità ed intensità, secondo scelte discrezionali



del legislatore. Può così porsi in essere tanto l'istituto del gratuito patrocinio, quanto quello, maggiormente aderente al precetto costituzionale, dell'anticipazione da parte dello Stato delle spese di patrocinio e può allo stesso modo differenziarsi il presupposto reddituale, nella quantità e nel modo di computarla, a seconda dei vari procedimenti che riguardano il non abbiente (*sentenza n. 165* red. Granata: art. 3, primo e secondo comma, della legge 30 luglio 1990, n. 217).

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

In occasione di una censura riguardante l'adozione tra maggiorenni (differenza di età di diciotto anni tra adottante ed adottato, inderogabile anche nel caso che il primo sia coniuge del genitore naturale del secondo: art. 291 del codice civile), la *sentenza n. 89*, red. Mirabelli, riassume con particolare chiarezza la funzione da assegnare all'adozione del minore. Coesistente a questa è l'inserimento nella famiglia di definitiva accoglienza ed il rapporto con i genitori adottivi, i quali assumono la responsabilità educativa dei minori adottati. E' dunque necessario salvaguardare i valori di protezione del minore ed assicurare allo stesso una famiglia, superando il disagio sociale della manifesta diversità di origine, quale potrebbe verificarsi in situazioni analoghe a quelle in cui fratelli dell'adottando fossero generati, in costanza di matrimonio, dall'adottante e dal genitore naturale ed ove l'adottante non fosse di diciotto anni più anziano del minore.

Grave limite alla protezione del minore è costituito dal fatto che la circostanza attenuante della minore età, nel sistema introdotto dal decreto legge n. 99 del 1974, è sottoponibile a valutazione di equivalenza o di minusvalenza, con la correlativa possibilità (peraltro puramente teorica) di irrogazione della pena dell'ergastolo. Al riguardo la *sentenza n. 140*, red. Caianiello, attesa la pluralità di scelte sostanziali e processuali che il legislatore può adottare per rimodellare il sistema, ha dovuto dichiarare inammissibile la relativa questione, non senza sottolineare, peraltro, l'urgenza di un intervento di modifica.

L'interesse pubblico (e il connesso diritto fondamentale) che sia favorita la formazione della famiglia legittima fondata sul matrimonio (art. 31 Cost.) tiene al riparo da una valutazione di manifesta irragionevolezza l'art. 1 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, laddove prevede che, nell'anno successivo al matrimonio, la lavoratrice non solo sia esente da licenziamento individuale, ma anche da procedure di "messa in mobilità" o di licenziamento collettivo per riduzione del personale, regolate dalla legge 23 luglio 1991, n. 223 (*sentenza n. 46* red. Mengoni).

In ogni modo, più volte la Corte costituzionale ha affermato che la tutela dei diritti della famiglia riguarda essenzialmente i contenuti e gli scopi etico-sociali di tale unione, ma non ha riflessi immediati su situazioni patrimoniali o momenti strettamente economici. Tuttavia un'indiretta rilevanza economica può sussistere, in forza del principio di ragionevolezza che il legislatore deve sempre osservare.

In base alla legge (art. 42, primo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915), la vedova del militare morto a causa di guerra, quali che siano le sue condizioni economiche, ha diritto ad una pensione che le viene concessa a titolo di risarcimento. Se però la vedova si risposa ed il nuovo marito fruisce di un reddito superiore ad una certa misura, la legge stessa prevede che la pensione venga revocata.

Questa disciplina è per la Corte (*sentenza n. 361* red. Santosuosso) palesemente arbitraria: essa non può collegarsi alla volontà del legislatore di mantenere la donna nello stato vedovile (cosa di per sé contraria alla Costituzione e che è già smentita dallo stesso legislatore, il quale non prevede la revoca semplicemente per il fatto del nuovo matrimonio). Ma tale disciplina non può nemmeno collegarsi al raggiungimento di reddito elevato a causa delle nuove nozze. Infatti, come si è già detto, alla vedova la pensione è stata concessa a prescindere da qualsiasi reddito godesse in quella condizione.

Anche alle lavoratrici autonome in stato di gravidanza deve essere assicurata un'indennità per astensione anticipata dal lavoro, ove questo, per la sua gravosità, possa mettere in pericolo la salute della donna o del nascituro.

Tale compito (che discende dallo spirito e dalla lettera degli artt. 31, 32 e 37 della Costituzione) è già stato in parte assolto dal legislatore con la legge 29 dicembre 1987, n. 546, ma una migliore disciplina, certamente auspicabile, non può essere data dalla Corte costituzionale mediante un'estensione in via additiva di norme previste per ipotesi diverse, dovendosi necessariamente modulare la normativa alla differente situazione delle lavoratrici autonome rispetto a quelle dipendenti (*sentenza n. 181* red. Santosuosso).



### § 9) . Diritto alla salute

Contenuto minimo del diritto individuale alla tutela della salute, secondo la *sentenza n. 184*, red. Spagnoli, è quello di esentare dalla partecipazione alla spesa sanitaria i cittadini non abbienti che, a causa delle loro condizioni fisiche e per ragioni di ordine sociale, non trovino fonti di reddito e debbano più di frequente far ricorso a prestazioni di cura. Pertanto, se ben ha operato il legislatore nel tenere indenni da tale partecipazione i pensionati di vecchiaia che abbiano redditi inferiori a determinati livelli, è del tutto ingiustificato che analoga esenzione non sia stata accordata ai pensionati per invalidità infrasessantacinquenni, con reddito della medesima entità (art. 3, primo comma, lett. b), del decreto legge 25 novembre 1989, n. 382, convertito, con modificazioni, nella legge 25 gennaio 1990, n. 8).

Sotto il profilo del diritto collettivo alla tutela della salute, va quindi ricordata la *sentenza n. 194*, red. Greco, che taccia di illegittimità costituzionale una legge della Regione Veneto (23 aprile 1990, n. 28) che equiparava all'autorizzazione per lo stoccaggio di rifiuti tossici e nocivi il silenzio serbato dall'amministrazione, protrattosi oltre trenta giorni dalla domanda. In questa materia sono invece indispensabili, per il rilascio dell'autorizzazione, accurate indagini ed accertamenti tecnici nonché controlli specifici per la determinazione delle misure e degli accorgimenti da osservarsi, ad evitare danni purtroppo facilmente verificabili.

### § 10) . Diritto al lavoro

Il contratto di formazione e lavoro è sospeso ed il relativo termine finale differito nel caso in cui fatti estranei alla volontà delle parti, quale il servizio militare di leva, impediscano di conseguire l'acquisizione del bagaglio tecnico nel periodo prefissato dalle parti (combinato disposto degli artt. 3, quinto comma, del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, e 1, del d.l.C.P.S. 13 settembre 1946, n. 303, nonché dell'art. 3, primo comma, dello stesso decreto legislativo). Così, interpretativamente, la *sentenza n. 149*, red. Casavola, risolve la relativa questione con la quale il giudice *a quo*, muovendo da opposta lettura delle norme denunciate, lamentava che il servizio militare pregiudicasse la posizione di lavoro del cittadino, con violazione dell'art. 52, secondo comma, della Costituzione.

In tema di esodo di personale inidoneo alle mansioni proprie della qualifica di provenienza, la *sentenza n. 153*, red. Spagnoli, esclude che la legge 12 luglio 1988, n. 270, diretta a risolvere anomalie verificatesi nelle aziende di trasporti pubblici, riguardi anche quei lavoratori la cui inidoneità sia derivata da infortuni sul lavoro. L'antieconomicità della retribuzione di questi ultimi si fonda, infatti, non su prassi o accordi, ma su una legge (n. 889 del 1971) che attua principi costituzionali e, in caso contrario, irrogandosi una perdita del posto di lavoro sostanzialmente irrimediabile, l'interesse all'efficienza dell'impresa entrerebbe in conflitto con valori protetti in via primaria.

Questo monito della Corte, nel momento attuale caratterizzato da una drastica applicazione delle regole di mercato, monito diretto alla protezione dei più indifesi e bisognosi, non va trascurato nelle future determinazioni del legislatore.

### § 11) . Diritto all'esercizio della professione

Con riguardo alla libertà di esercitare la professione, l'obbligo per coloro che hanno superato l'esame di procuratore legale di iscriversi esclusivamente in un albo circondariale nell'ambito del distretto della Corte d'appello presso la quale è stato sostenuto l'esame e di non chiedere il trasferimento per almeno due anni eccede, nel suo modo di essere, le finalità perseguite con l'imposizione del vincolo stesso (art. 3, secondo comma, della legge 24 luglio 1985, n. 406, in relazione all'art. 25, del regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36).

Così la *sentenza n. 224*, red. Mirabelli, osserva che, se a ragione del limite sta il collegamento con la sede di esame, in un ordinamento in cui non sussistono restrizioni nella distribuzione e nel numero degli iscritti ai singoli albi, l'iscrizione potrebbe avvenire anche a notevole distanza di tempo dal superamento dell'esame, quando le più disparate esigenze della vita possono aver allontanato il professionista dalla sede in cui ha svolto la pratica professionale. Se, invece, la disciplina ha riguardo all'esigenza di assicurare per un arco di tempo adeguato la rappresentanza di chi affida il mandato al procuratore, questa esigenza non sussiste certamente per la prima iscrizione che è essa stessa presupposto per il verificarsi della situazione che si assume doversi proteggere.

In ordine al principio di professionalità specifica—e cioè che l'esercizio di attività professionale rivolte al pubblico avvenga, in conformità all'art. 33, quinto comma, della Costituzione, in base a conoscenze



sufficientemente approfondite—la *sentenza n. 456*, red. Pescatore, ravvisa, nella disciplina di formazione degli assistenti medici applicati ai laboratori, un sistema tale da assicurare le competenze richieste, senza che sia stata trascurata la formazione interdisciplinare, che è essenziale per un armonico affinamento del sanitario (artt. 16 e 23 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 128).

Quanto infine alla compatibilità del libero esercizio professionale con il rapporto prestatore per il servizio sanitario nazionale, la *sentenza n. 457*, red. Ferri, preso atto che la legge ammette l'esercizio di attività libero-professionale del medico, purché espletata fuori dall'orario di lavoro all'interno o all'esterno delle strutture sanitarie, non ritiene irragionevole che il divieto si estenda espressamente alle funzioni svolte in istituzioni private convenzionate. In tal modo, infatti, si è voluto evitare il pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria del Servizio nazionale, che le strutture convenzionate sono chiamate a svolgere, e ciò con apprezzamento generale ed astratto insindacabile dalla Corte costituzionale.

La violazione degli artt. 4 e 35 della Costituzione è allora insussistente, in quanto il principio di unicità del rapporto di lavoro è posto a tutela di interessi primari garantiti dalla Costituzione, quali quelli protetti dall'art. 32 (art. 4, settimo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412).

## § 12) . Diritto all'assistenza ed alla previdenza

La distinzione fra crediti previdenziali ed assistenziali, valida sotto il profilo strutturale e quello finalistico, non giustifica una disciplina che solo in riferimento ai primi attribuisce al titolare una tutela speciale contro i danni cagionati da *mora debendi* (art. 442 del codice di procedura civile). La *sentenza n. 196*, red. Mengoni, osserva al riguardo che, se in tal modo si garantiscono crediti relativi, per esempio, a pensioni di elevato ammontare, *a fortiori* vanno protetti i crediti per le prestazioni assistenziali, previste nel primo comma dell'art. 38 della Costituzione. Queste infatti hanno lo scopo di conferire ai cittadini inabili e bisognosi il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere, mentre le prestazioni previdenziali, di cui al secondo comma dello stesso articolo, non soltanto concernono la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza, ma anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori.

D'altro canto, per la *sentenza n. 71*, red. Granata, le prestazioni erogate dagli enti di previdenza in ragione di infortuni subiti dal lavoratore, non possono, sotto alcun profilo, essere assimilate a quanto dovuto allo stesso lavoratore a titolo di risarcimento del danno sofferto. Tali prestazioni dipendono dall'oggettivo evento dell'infortunio, senza necessità di indagine in ordine alla responsabilità del fatto, e quindi nessun interesse ha il lavoratore ad attendere l'esito di un eventuale processo penale per far valere la pretesa indennitaria nei confronti dell'istituto. Ne consegue che è del tutto ragionevole una disciplina (artt. 112, primo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124) che faccia decorrere il termine di prescrizione dall'evento dell'infortunio e non dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza che conclude il procedimento penale a carico del datore di lavoro o della persona del cui operato egli debba rispondere civilmente.

In relazione a recenti polemiche determinate da alcuni comportamenti di enti previdenziali, è opportuno adesso ricordare come la Corte, con *sentenza n. 39*, red. Greco, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

La norma in esame detta più pesanti condizioni per l'irripetibilità delle somme rimosse in buona fede. Essa introduce—rispetto al sistema previsto dall'art. 52 della legge n. 88 del 1989 -- quattro innovazioni: a) la necessità, perché operi la sanatoria, che le somme siano corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento; b) che di questo sia data comunicazione all'interessato; c) che l'errore risulti dal provvedimento stesso e sia imputabile all'ente erogatore; d) che, a parte l'ipotesi di dolo dell'interessato, non vi sia stata omessa o incompleta segnalazione, da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto e sulla misura della pensione goduta e non riconosciuti già dall'ente competente.

La nuova disposizione, incidendo sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza di quella precedente, frustra l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, tanto più che sarebbero colpiti pensionati a reddito non elevato, i quali hanno destinato alla soddisfazione dei bisogni alimentari propri e della famiglia le somme percepite e che dovrebbero essere restituite. Onde la violazione dell'art. 38 della Costituzione. Né la finalità della contrazione della spesa pubblica sottesa alla disposizione in esame è ragione sufficiente a giustificare le evidenziate violazioni dei suddetti precetti costituzionali.



Con riguardo, quindi, al principio per cui le prestazioni previdenziali devono assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa, la *sentenza n. 226*, red. Granata, ha affrontato la questione se i trattamenti pensionistici debbano essere provvisti di un sistema che preveda un aggancio automatico e costante alla dinamica salariale, ovvero se, più limitatamente, alcuni di questi trattamenti debbano essere riportati a livello di adeguamento con una singola operazione di riliquidazione che riduca o azzeri il divario con il trattamento di servizio, quando tale divario sia pervenuto ad un livello assolutamente incompatibile con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

La Corte, con riferimento alla sua passata giurisprudenza, ha ribadito che è nella discrezionalità del legislatore predisporre meccanismi automatici ovvero intervenire periodicamente, con l'avvertenza, tuttavia, che la proporzionalità e l'adeguatezza della pensione va costantemente assicurata anche nei momenti successivi al collocamento a riposo, in relazione al mutamento di potere di acquisto della moneta ed al trattamento raggiunto dalle retribuzioni di chi presta servizio attivo.

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore deve poi operare un bilanciamento tra queste esigenze e quelle relative al quadro di politica economica generale ed alle concrete disponibilità finanziarie, senza peraltro troppo saldamente ancorarsi al rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali, in vista della solidarietà tra lavoratori e pensionati e, in definitiva, di quella più ampia dell'intera collettività.

Nella specie la Corte (artt. 5 della legge 28 dicembre 1988, n. 544, e 3 del decreto legge 22 dicembre 1990, n. 409, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1991, n. 59), al fine di riesaminare il rispetto di questi principi e la loro corretta valutazione, ha svolto attività istruttoria dalla quale sono emersi dati contabili dimostrativi di uno scostamento tra pensioni e retribuzioni di entità tale, peraltro, da non indurre a dubitare del meccanismo perequativo in atto prescelto dal legislatore. Allo stato, pertanto, ha ritenuto di non poter sindacare l'esercizio della discrezionalità da questo manifestata.

Ad opposta conclusione è invece pervenuta la *sentenza n. 243*, red. Spagnoli, per quanto riguarda l'inerzia del legislatore nel predisporre meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti (combinati disposti dell'art. 1, terzo comma, lett. *b*) e *c*), della legge 27 maggio 1959, n. 324, con gli artt. 3 e 38 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, con gli artt. 13 e 26 della legge 20 marzo 1975, n. 70, con gli artt. 14 della legge 14 dicembre 1973, n. 829, e 21 della legge 17 maggio 1985, n. 210). Più volte la Corte aveva nel passato avvertito che la permanenza di componenti irrazionali nella determinazione della base utile ai fini del trattamento di quiescenza avrebbe conclusivamente condotto ad una pronuncia di illegittimità costituzionale. Moniti, questi, reiterati così a lungo da far dubitare quasi di un'abdicazione alle funzioni del giudice delle leggi.

La decisione in esame restaura, se così può dirsi, il rapporto tra Corte e legislatore, riconoscendo che, se è di competenza di quest'ultimo valutare l'opportunità di sistemi differenziati nel pubblico impiego, tale discrezionalità non può negare l'equivalenza dei trattamenti di fine lavoro e la loro comune natura di retribuzione differita. L'indennità integrativa speciale è poi strumento per adeguare il valore delle retribuzioni alle variazioni del valore reale della moneta e tale adeguamento è essenziale per conservare il rapporto di proporzionalità—costituzionalmente assicurato—tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro prestato. Pertanto, se al legislatore è demandato approntare discipline dirette a realizzare l'equivalenza dei trattamenti e nell'ambito del settore pubblico e tra questo settore e quello privato, adottando le scelte di politica economica necessarie al reperimento delle indispensabili risorse finanziarie e creando forme di riequilibrio e di compensazione secondo moduli improntati al principio di gradualità, va fin d'ora riconosciuta la titolarità in capo ai soggetti interessati del diritto ad un computo adeguato dell'indennità integrativa speciale nella determinazione del loro trattamento di fine rapporto.

### **§ 13) . Diritto di sciopero**

Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni ed all'indicazione della durata dell'interruzione del servizio. Si sottrae a questa disciplina (secondo l'art. 2, comma 7, della legge 12 luglio 1990, n. 146) l'astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o per protesta contro gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. Ma non viola l'art. 40 della Costituzione la circostanza che tale esenzione non si estenda anche agli scioperi di carattere economico-politico.

La *sentenza n. 276*, red. Mengoni, osserva che la norma costituzionale in esame garantisce le condizioni giuridiche di effettività dello sciopero nei limiti segnati dal bilanciamento con altri interessi di maggior rilievo costituzionale e che la funzione dello sciopero economico politico è connotata anche dalla qualità delle pretese degli scioperanti, tipicamente afferenti agli interessi economici dei lavoratori. Di tutt'altra



natura sono gli interessi difesi dai lavoratori, nei casi in cui la legge dispensa dagli obblighi ricordati. Questi ineriscono alla persona ed agli interessi fondamentali della collettività, talché prevalgono ragionevolmente nel bilanciamento con i diritti degli utenti che sono i maggiori soggetti della pressione esercitata attraverso lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

#### **§ 14) . Diritto di proprietà**

Nella *sentenza n. 283*, red. Granata, la Corte ha verificato la conformità con i precetti costituzionali dei nuovi criteri per la determinazione della indennità di espropriazione delle aree edificabili, introdotti dall'art. 5 *bis* del decreto legge 11 luglio 1992, n. 233, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359. Il profilo principale delle censure variamente prospettate dai giudici rimettenti riguardava essenzialmente l'inadeguatezza dell'indennizzo, determinato dal legislatore in misura tale da essere ritenuto in palese contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

La pronuncia è intervenuta in un contesto normativo quantomeno anomalo che vedeva applicabile, per la quantificazione dell'indennità di esproprio delle aree edificabili, il criterio del valore venale del bene espropriando.

Con le disposizioni censurate il criterio del valore venale viene sostituito con il criterio della semisomma del valore venale e del reddito dominicale, ridotta del 40%.

La Corte ha riaffermato il principio secondo cui la misura dell'indennità deve essere “congrua, seria, adeguata”, respingendo, quindi, un indennizzo simbolico o irrisorio ma, ed è ciò che più conta, rifiutando un concetto di indennizzo identificato con il pieno ristoro del danno subito dal proprietario per effetto dell'ablazione. Il ristoro può dirsi “serio” quando, nel criterio prescelto dal legislatore per quantificare l'indennità, uno dei parametri che concorrono ad individuarlo sia ancorato al valore venale del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali. Ciò al fine di non consentire al legislatore l'adozione di criteri di valutazione del tutto astratti che non tengano conto del valore effettivo del bene espropriato.

Ma nell'attuale contesto storico, e nella realtà di fatto del Paese, il legislatore non ha irragionevolmente valutato e mediato le esigenze di interesse generale sottese all'espropriazione con le legittime aspettative economiche del privato. I nuovi criteri indennitari esprimono, nel contesto dell'attuale situazione economico-finanziaria, il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la P.A. può garantire all'interesse privato.

L'urgenza nell'acquisizione dei suoli edificabili ad un “prezzo” compatibile con l'attuale dissesto della finanza pubblica si lega alla ripresa degli interventi di edilizia residenziale pubblica, con effetti sull'incremento occupazionale nel settore edilizio e sulla realizzazione del diritto all'abitazione. Per di più, è del tutto ragionevole l'intento di abbattere la c.d. rendita di posizione da cui conseguiva un ingiustificato esborso di denaro per compensare la perdita di un valore originato dalle spese pubbliche per il governo urbano e per la realizzazione di servizi pubblici.

Tali principî sono stati poi ribaditi nella *sentenza n. 442*, red. Granata, in cui non si ritiene irragionevole che, per le aree a destinazione agricola (in cui, oltre alla proprietà, sono coinvolti anche il lavoro e l'impresa), il legislatore appresti una disciplina più favorevole.

La garanzia costituzionale dell'indennizzo non implica che i criteri di calcolo siano unici ed assolutamente uniformi in tutte le ipotesi di espropriazione, ben potendo questi essere modulati in relazione alla tutela di altri valori quali il diritto all'iniziativa economica e quello al lavoro.

Il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, ha introdotto la possibilità di stipulare patti di deroga alla legge sull'equo canone con l'assistenza obbligatoria delle associazioni di categoria. La *sentenza n. 323*, red. Mirabelli, ha esaminato la legittimità costituzionale della nuova proroga biennale che la legge accorda ai contratti di locazione.

Punto forte della decisione, escludente l'illegittimità prospettata come violazione dell'art. 42 della Costituzione, è che la proroga non è fine a se stessa, bensì strumentale alla transitoria ed eccezionale esigenza di consentire—per un limitato periodo—un graduale passaggio ad un nuovo sistema, caratterizzato dal tendenziale superamento del principio della quantificazione legale del canone.

Di particolare interesse è il riconoscimento di un minimo costituzionalmente garantito consistente nel ritenere che la proroga possa essere impedita allorché ricorrano specifiche e comprovate esigenze del locatore previste dalla legge. La Corte ha impiegato lo strumento della sentenza interpretativa di rigetto, anziché quello dell'illegittimità costituzionale, per affermare che la regola delle necessità del lavoratore



ha una portata di carattere generale, enunciando un principio di immediata applicazione del recesso che da tale necessità sia motivato.

### **§ 15) . Prestazioni personali e patrimoniali**

Giunti così alle situazioni soggettive passive derivanti da doveri inderogabili, va ricordato come la Corte abbia, con *sentenza n. 343*, red. Baldassarre, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che non prevedono l'esonero dal servizio militare di leva di coloro che, dopo aver rifiutato in tempo di pace la prestazione di tale servizio, adducendo motivi diversi da quelli previsti dalla legge sull'obiezione di coscienza, o non adducendo alcun motivo, abbiano espiaato, per questa causa, la pena della reclusione in misura complessivamente non inferiore a quella del servizio di leva (artt. 148 e 151 del codice penale militare di pace, e 8, terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772). Riacciandosi alla sentenza n. 409 del 1989, la Corte ha osservato che, seppure deve essere ammesso che il legislatore possa ritenere più grave l'ipotesi criminosa in esame rispetto a quella di colui che il servizio indebitamente rifiuta per motivi di coscienza meritevoli di tutela, l'identità dell'interesse leso e l'analogia delle modalità oggettive di comportamento, richiedono che fra le pene previste per le distinte fattispecie non sussista un'eccessiva sproporzione. Ora, il fatto che il legislatore abbia semplicemente omesso di disciplinare il caso in esame—mentre nell'art. 8 della legge n. 772 del 1992 ha previsto l'esonero, dopo l'espiazione della pena irrogata, per la fattispecie posta a raffronto—crea la possibilità di una spirale di condanne che conduce ad un sacrificio della libertà personale sproporzionato perché tale da poter distruggere l'intima personalità umana e la speranza di una vita normale. Tale esonero, come precisa poi la *sentenza n. 422*, red. Baldassarre, si estende anche a coloro che abbiano rifiutato il servizio dopo averlo assunto.

Va qui ricordato che la Corte, in occasione di queste decisioni, ha rivolto un pressante invito al legislatore per la razionalizzazione dell'insieme delle pene connesse ai reati militari in esame, provvedendo al necessario riproporzionamento.

In materia di prestazioni patrimoniali coattive, la *sentenza n. 500*, red. Santosuosso, ha rammentato come non tutte queste prestazioni, pur se destinate a fini sociali, abbiano natura tributaria e siano quindi soggette alla disciplina dell'art. 53 della Costituzione. In particolare deve escludersi un collegamento col principio di capacità contributiva per quelle leggi che, offrendo a determinati soggetti alcune facoltà, prevedano poi oneri patrimoniali a carico degli stessi soggetti che di tali facoltà si avvalgono. Tale il caso dell'art. 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge-quadro sul volontariato) che ha come destinatari enti i quali abbiano conferito in s.p.a. la propria azienda bancaria così conseguendo da un lato vantaggi, ma obbligandosi, d'altro lato, a partecipare alla costituzione di un fondo speciale diretto, in ultima istanza, a sostenere attività rivolte al volontariato.

Le risorse, così canalizzate, erano peraltro tradizionalmente già destinate a generici fini di utilità sociale e gli enti conferenti avevano d'altronde già perso ogni scopo di lucro, mantenendo le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli.

### **§ 16) . Configurazioni di fattispecie criminose**

A salvaguardia dei doveri che la Costituzione impone di assolvere, il legislatore può configurare fattispecie penali nel rispetto precipuo del principio di ragionevolezza.

A tale principio si conforma, secondo la *sentenza n. 203*, red. Granata, l'art. 8 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, che prevede che l'azione penale non può essere iniziata o proseguita se l'emittente di un assegno a vuoto, entro sessanta giorni dalla presentazione, abbia pagato l'assegno, gli interessi, le spese di protesto e una penale pari al dieci per cento della somma dovuta.

L'assegno era e resta tutelato come mezzo di pagamento e non già come strumento di credito. Congruamente quindi il legislatore, pur nell'intento di non sottoporre a sanzione penale i comportamenti che destano minore allarme sociale, ha configurato la remora di dover corrispondere, oltre alla somma capitale, anche una penale, in ogni caso ed indipendentemente dalla richiesta del creditore. Altrimenti operando (e cioè collegando l'improcedibilità alla sola soddisfazione patrimoniale) l'oggetto della tutela penale si sarebbe degradato nei meri interessi civilistici del creditore. La *sentenza n. 407*, red. Granata, conferma queste conclusioni, risolvendo problemi probatori di carattere intertemporale.

### **§ 17) . Pene. Misure di prevenzione. Sanzioni amministrative**

La *sentenza n. 306*, red. Spagnoli, ribadisce che le finalità assegnate dall'art. 27 della Costituzione alla pena sono di prevenzione e di difesa sociale, da un lato, con i connessi caratteri di afflittività e retributi-



vità e, d'altro canto, di prevenzione speciale e di rieducazione, finalità queste ultime che, tendenzialmente, comportano una certa flessibilità in funzione dell'obiettivo di risocializzazione del reo.

Tra queste funzioni non può stabilirsi *a priori* una gerarchia statica ed assoluta ed il legislatore, nei limiti della ragionevolezza, può decidere quale far prevalere, a patto tuttavia che nessuna di esse risulti obliterata.

Così in via generale non contrasta con la Costituzione il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, che esclude in linea di principio per alcuni reati la fruizione di benefici extramurali nell'esecuzione della pena e ne prevede la concessione in limitate ipotesi, solo in caso di collaborazione del condannato con la giustizia.

Ma è irragionevole revocare un beneficio già accordato, quando non sia stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali del reo con la criminalità organizzata.

In questo modo infatti il legislatore, privilegiando gli obiettivi di difesa sociale su quelli rieducativi del tutto pretermessi, ha obliterato che il soggetto ha già superato positivamente un giudizio di assenza di pericolosità e di partecipazione al suo recupero.

Alla funzione rieducativa della pena non può essere sottratto nemmeno il condannato all'ergastolo. Anche nei suoi confronti dunque deve valere il principio per cui il periodo trascorso in libertà vigilata, una volta revocata la libertà condizionale, va scomputato sulla residua pena da scontare. Senonché l'applicazione di un simile principio (*sentenza n. 270* red. Vassalli) si scontra con quello dell'intangibilità del giudicato nel quale è irrogata una pena perpetua che non ammette "scomputi" temporali. Altre forme di considerazione del periodo sofferto in libertà vigilata vanno quindi previste, ma tale previsione non può che essere riservata alla discrezionalità del legislatore.

Se i fini rieducativi ultimi di cui all'art. 27 valgono tanto per la reclusione comune che per quella militare, gli scopi primari si rivelano divergenti, tendendo la prima pena al recupero sociale del condannato e la seconda al recupero del condannato al servizio alle armi. In questa prospettiva, la *sentenza n. 358*, red. Baldassarre, osserva che la sostituzione della reclusione comune con la reclusione militare per chi abbia rifiutato il servizio militare per motivi di coscienza è in aperta contraddizione col principio, contenuto nella relativa legge, per cui all'espiazione della pena consegue l'esonero dal servizio militare. In ogni caso poi la reclusione militare irrogata agli obiettori significa sottoporli alla forte probabilità di incorrere in altri reati connessi al rifiuto delle armi e di cadere in quella "spirale delle condanne" negatrice, come si è già visto, di ogni valore rieducativo (art. 27 del codice penale militare di pace, e 3, terzo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167).

L'art. 14 *bis* della legge 7 agosto 1992, n. 356, ha interpretato autenticamente l'art. 47 dell'ordinamento penitenziario, precisando che per "pena espia" — ai fini del limite ostativo alla concessione del beneficio dell'affidamento in prova al servizio sociale — deve intendersi quella "da espia in concreto tenuto conto anche dell'applicazione di eventuali cause estintive". La generalizzazione della misura alternativa, così operata, rientra, per la *sentenza n. 430*, red. Granata, nella discrezionalità del legislatore, poiché le finalità della pena non vengono a perdersi. Infatti in sede di concreta ammissione al beneficio premiale il giudice può valutare la diversità delle varie posizioni dei soggetti anche in dipendenza della pericolosità manifestata dalla pena originariamente irrogata, nel bilanciamento con la durata e i risultati dell'espiazione.

La *sentenza n. 465*, red. Caianiello, in tema della misura di prevenzione patrimoniale della confisca (art. 2 *ter*, sesto comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575), rileva come il legislatore abbia costantemente ancorato tali misure a quelle personali e come rientri nella sua discrezionalità tanto prevedere la conclusione dell'applicazione delle misure personali quale termine conclusivo per l'applicazione di quelle patrimoniali, quanto invece considerare tale conclusione come termine ultimo utile per l'avvio del procedimento di applicazione della confisca.

In tema di sanzioni amministrative e con particolare riguardo a quelle disciplinari, è insegnamento costante di questa Corte quello per cui il legislatore deve rispettare il principio di proporzionalità. E' in altri termini inibito prevedere sanzioni, collegandole automaticamente e di diritto a condanne penali, senza predisporre un procedimento disciplinare che valuti il comportamento concreto del soggetto. Tanto è stato ribadito dalla *sentenza n. 197*, red. Ferri, in ordine alla legge 18 gennaio 1992, n. 16, che, pur nell'intento apprezzabile di evitare infiltrazioni mafiose negli enti locali, introduceva una decadenza *de iure* dal servizio a seguito di condanna irrevocabile per alcuni reati.

Beninteso, tuttavia, l'insegnamento della Corte non riguarda minimamente l'istituto della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. Ed è proprio a questo istituto che si collega la *sentenza n. 297*, red.



Granata, nella quale si dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 2 aprile 1968, n. 475. La decadenza del farmacista dall'autorizzazione all'esercizio professionale che segue alla condanna dello stesso ad una pena che sia consistita anche nell'interdizione dalla professione o dai pubblici uffici non si radica infatti in una potestà disciplinare della pubblica amministrazione né è, essa stessa, un provvedimento disciplinare. Tale decadenza è invece manifestazione del potere di vigilanza della pubblica amministrazione che costata il venir meno di un presupposto del precedente provvedimento autorizzatorio.

## **-G: . LE FONTI**

### **§ 1). La riserva di legge**

Si è già detto, trattando delle situazioni soggettive, che la Corte costituzionale assegna alla riserva di legge, prevista in numerose disposizioni della Carta, una funzione di garanzia del cittadino. Ed infatti questo principio organizzativo per cui solo il legislatore può e deve disciplinare (nelle linee fondamentali o in ogni dettaglio) una determinata materia, assicura che scelte essenziali per le libertà vengano adottate da un organo rappresentativo in una pubblica dialettica tra maggioranza ed opposizione e con relativa assunzione di responsabilità politica.

L'art. 25 della Costituzione pone una riserva di legge assoluta nella materia penale, riserva che, per costante giurisprudenza di questo Collegio, può essere soddisfatta solo da leggi dello Stato. L'esclusione delle fonti regionali non significa tuttavia che le Regioni perdano ogni competenza loro assegnata in un certo campo per il solo fatto che esiste una legge dello Stato che prevede sanzioni penali in quello stesso campo. Così la *sentenza n. 168*, red. Greco, ritiene che legittimamente la Regione Lazio (15 settembre 1982, n. 41, art. 7) abbia assoggettato ad autorizzazione gli scarichi da insediamenti civili preesistenti e che le conseguenze penali connesse alla mancata richiesta di autorizzazione discendono dalla legge dello Stato. Di converso con la *sentenza n. 231* si è ravvisata una vera e propria interferenza nel campo penale da parte di una legge della Provincia di Trento (5 settembre 1991, n. 22, art. 129, primo e terzo comma) che modificava, "alleggerendoli", i presupposti per ottenere la concessione edilizia in sanatoria prevista dall'art. 13 della legge n. 47 del 1985.

In relazione al rapporto tra legge dello Stato e fonti subordinate, nell'anno trascorso la *sentenza n. 199*, red. Vassalli, ha avuto ad oggetto l'art. 348 del codice penale, indicato quale norma penale "in bianco" perché sottopone a sanzione chiunque abusivamente esercita una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato.

Con riguardo a tali norme la Corte ha sempre ritenuto che la legge dello Stato deve specificare le condizioni di validità e l'ambito di applicazione dei provvedimenti che pongono il precetto e che simile tecnica legislativa si giustifica con la necessità di assicurare il presidio della tutela penale alla cura di interessi legittimamente affidati al potere esecutivo. Spetterà poi al giudice comune valutare se il provvedimento sia stato emesso nell'esercizio delle attribuzioni conferite e, in caso negativo, annullarlo o disapplicarlo (sentenze nn. 69 e 168 del 1971, 21 del 1973, 58 del 1975).

La *sentenza n. 199* non nega questa giurisprudenza, ma tende a puntualizzarne i termini: quando cioè può dirsi che una norma penale è "norma penale in bianco".

La decisione afferma infatti che l'art. 348 è norma perfetta, che descrive, cioè, compiutamente la condotta costituente reato, mentre il problema dell'esistenza del contenuto e dei limiti di ciascuna abilitazione professionale è un presupposto di fatto dell'applicazione della norma penale che il giudice valuterà caso per caso.

La soluzione restrittiva che così si raggiunge (e che nella specie è contrastata da una cospicua dottrina e giurisprudenza ordinaria) ha un rilievo anche costituzionale. Ciò perché tipico effetto delle norme penali in bianco è quello di attrarre nel campo penale le regole di comportamento per cui la sanzione è prevista. Di esse quindi non potrebbe invocarsi né l'ignoranza né l'errore ed esse dunque concorrerebbero ad ingigantire l'apparato repressivo dell'ordinamento.

### **§ 2). Leggi provvedimento**

Problemi in un certo modo inversi a quelli della riserva di legge sorgono a proposito delle leggi provvedimento, con le quali il Parlamento conferisce a precetti singolari e concreti il valore proprio degli atti di normazione primaria. Qui infatti può venire in considerazione la perdita di garanzie a sfavore dei soggetti incisi da simili leggi ed in particolare l'inapplicabilità dell'art. 113 della Costituzione sull'impugnabilità degli atti della P.A. Principio da cui allora potrebbe indirettamente ricavarsi una sorta di riserva di



pubblica amministrazione per quanto attiene ad interventi su situazioni specifiche già storicamente determinatesi. Senonché la *sentenza n. 62*, red. Cheli (in relazione agli artt. 1, primo e secondo comma, 2 e 4 del decreto legge 1° aprile 1989, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 29 maggio 1989, n. 205, ed agli artt. 2, primo comma, lett. e), e 4, primo, secondo e terzo comma, della legge della Regione Lazio 17 luglio 1989, n. 46) mostra, nel solco di una giurisprudenza costante, come in questi casi la tutela giudiziaria degli interessi dei privati non scompaia ma si trasferisca dall'ambito della giustizia amministrativa a quello della giustizia costituzionale ed è quindi comunque assicurata sia pure con modalità a volte più svantaggiose, ma a volte più vantaggiose. Così, ad esempio, il cittadino, se da un lato non ha accesso diretto alla Corte costituzionale, non è, dall'altro canto, vincolato dall'osservanza di termini per l'impugnazione.

### § 3) . Leggi e giudizi in corso

Profili ancor più delicati presenta il problema dell'interferenza della legge con i giudizi in corso, venendo qui in considerazione da un lato il classico principio di divisione tra i poteri e dall'altro la soggezione del giudice alla legge (artt. 101, 102 e 104 Cost.).

La *sentenza n. 356*, red. Baldassarre, in un caso in cui il legislatore regionale ha riprodotto in un atto legislativo il contenuto di provvedimenti dei quali il giudice amministrativo aveva, in via cautelare, sospeso l'efficacia (Regione Siciliana, disegno di legge n. 387/A approvato il 31 marzo-1° aprile 1993, artt. 19, 67 e 72), ha ritenuto che nella vicenda non potesse ravvisarsi violazione del principio di buon andamento amministrativo, espresso dall'art. 97 della Costituzione. Secondo la decisione infatti il legislatore è pur sempre libero di disciplinare, con propri atti, settori rispetto ai quali ritiene, sulla base di un proprio apprezzamento discrezionale, che vi sia un'insufficiente copertura legale. E circa i limiti di tale discrezionalità è intervenuta, con ampio respiro, la *sentenza n. 402*, red. Mengoni. Secondo questa pronuncia, per dirsi violato il principio di ragionevolezza, non è sufficiente il rilievo che la finalità avuta di mira dal legislatore sia quella di modificare d'imperio un'interpretazione giudiziaria sgradita. La legittimità di un intervento legislativo con forza retroattiva non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza in senso divergente dalla linea di politica del diritto ritenuta dal legislatore più opportuna. In tal caso requisito di giustificazione della retroattività è che il diverso modello di decisione imposto dalla legge sopravvenuta fosse ragionevolmente prospettabile, in relazione ai rapporti anteriormente costituiti, in alternativa a quello applicato dalla giurisprudenza.

In questo caso la legge retroattiva non può dirsi mossa dall'intento di influire su concrete fattispecie *sub iudice*, non toccando la retroattività la *potestas iudicandi*, ma fornendo un nuovo modello di decisione cui attenersi (art. 6, quarto comma, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

### § 4) . Referendum abrogativi

Massima incidenza istituzionale hanno avuto le *sentenze nn. 32*, red. Mengoni, e *33*, red. Cheli, relative ai referendum per l'abrogazione delle leggi elettorali del Senato e di quella degli organi delle Amministrazioni comunali. Di entrambe le richieste si è dichiarata l'ammissibilità nel solco delle considerazioni già contenute nella sentenza n. 47 del 1991 e i rilievi della Corte, sulla auspicabile razionalizzazione della normativa di risulta, hanno trovato risposta nella legislazione successiva.

L'anno trascorso è il primo in cui la Corte ha esaminato l'ammissibilità di referendum richiesti da Consigli regionali (*sentenze nn. 26* red. Greco, *29* red. Baldassarre, *34* red. Granata, *35* red. Vassalli, *36* red. Guizzi). Al riguardo, nella *sentenza n. 29*, vi è un accenno su una certa correlazione tra le competenze regionali e l'abrogazione proposta, specie quando dagli atti consiliari emerga lo scopo di espandere i compiti delle Regioni. Ma sempre nell'anno passato si è data per la prima volta richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di Ministeri e nella *sentenza n. 35*, valutandosi l'ammissibilità di quella relativa al ministero del turismo e dello spettacolo, sotto l'aspetto delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o obbligatorio, si è osservato trattarsi della soppressione o del mantenimento di un apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere a quel rango. Ai consolidati criteri espressi dal secondo comma dell'art. 75 Cost. ovvero tratti dall'interpretazione sistematica (atti dotati di peculiare forza passiva, disposizioni costituzionalmente vincolate oppure oggetto di accordi internazionali, quesiti non chiari, univoci od omogenei) si rifanno anche le *sentenze nn. 27*, red. Pescatore (ministero delle partecipazioni statali), *28*, red. Spagnoli (T.U. sugli stupefacenti), *30*, red. Caianiello (finanziamento di partiti politici), *31*, red. Ferri (intervento straordinario



nel Mezzogiorno), 37, red. Mirabelli (controlli ambientali), 38, red. Santosuosso (nomine nelle Casse di risparmio).

Il panorama delle decisioni in materia si completa con la *sentenza n. 137*, red. Ferri, in cui l'ammissibilità del *referendum* sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno è stata pronunciata anche per alcune norme del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, e della legge di conversione 19 dicembre 1992, n. 488, norme alle quali il quesito era stato esteso dall'Ufficio Centrale della Cassazione.

### § 5) . Delegazione legislativa

L'indicazione dei principi e criteri direttivi per il legislatore delegato può ricavarsi dallo stesso oggetto della delegazione, quando le finalità di questa suppongono modalità di attuazione strettamente aderenti ad istituti già posti in essere nella legislazione.

Così la *sentenza n. 299*, red. Greco, dichiara infondato il contrasto tra l'art. 5 della legge 16 febbraio 1987, n. 81 e l'art. 76 della Costituzione sotto il profilo che tale legge delegava il Governo ad adeguare l'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale e a quello a carico degli imputati minorenni. Benché la disposizione censurata non contenesse formalmente principi o criteri direttivi, questi erano rinvenibili nella delega all'emanazione del codice di procedura penale ed in particolare (con riferimento alle norme poi poste dal decreto delegato) nelle direttive per le funzioni del p.m. in udienza e in quelle per il processo pretorile.

Con la *sentenza n. 308* è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge di delega n. 498 del 1992 che, in una materia assegnata alla competenza legislativa regionale dall'art. 117 Cost. ("cave e torbiere"), ha conferito al Governo un potere normativo esorbitante dai limiti della legislazione statale. In altri termini, neanche il Parlamento avrebbe potuto disciplinare nel dettaglio tale materia, giacché l'art. 117 Cost. consente alla legislazione statale di dettare solo la normativa di principio, lasciando la disciplina più particolareggiata alle Regioni.

Per quanto riguarda l'osservanza dei principi e criteri direttivi, la *sentenza n. 355*, red. Baldassarre, intervenuta su ricorsi presentati da diverse Regioni, si è pronunciata sulla costituzionalità di varie disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992 con il quale è stata modificata la disciplina in materia sanitaria (per la quale è prevista una competenza legislativa regionale).

Le questioni prospettate dai ricorsi vertevano essenzialmente sul mancato rispetto dei principi e criteri direttivi e della determinazione dell'oggetto previsti dalla legge di delega. La Corte ha ritenuto infondate quasi tutte le censure, salvo quella sollevata nei confronti dell'art. 4, terzo comma, che aveva previsto la costituzione in aziende di ospedali diversi da quelli individuati dalla legge di delega (che limitava tale possibilità agli "ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, compresi i policlinici universitari" nonché agli "ospedali che in ogni regione saranno destinati a centro di riferimento della rete dei servizi di emergenza"). La decisione sottolinea, in particolare, che la difformità rispetto alla legge di delega è sostanziale, in quanto incide sulla *ratio* che ha ispirato la legge di delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti. Infatti la legge di delega ha inteso creare un sistema chiuso per gli ospedali di rilievo nazionale, nel senso che di questi ultimi ha individuato precisamente la tipologia prevedendo per essi il conferimento della personalità giuridica (con conseguente autonomia di bilancio, finanziaria, gestionale e tecnica), mentre per tutti gli altri presidi ha prescritto semplicemente che siano informati al principio dell'autonomia economico-finanziaria, oltreché ad ulteriori criteri di buon andamento gestionale e di efficienza finanziaria.

Nella *sentenza n. 359*, red. Cheli, si chiarisce che non devono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che principi fondamentali, vincolanti la potestà legislativa regionale, si traggano anche da decreti delegati. Si ricorda peraltro come la qualità del principio fondamentale non derivi tanto dalla qualificazione legislativa di una norma quanto dalla natura oggettiva di quest'ultima.

### § 6) . Copertura delle leggi di spesa

Il limpido principio contenuto nel quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, per cui ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, incontra, nella complessità della finanza pubblica contemporanea, notevoli difficoltà applicative ed ermeneutiche. Così la Corte dei conti, canale privilegiato per attivare in materia il controllo di questo Collegio, ha sottoposto nell'anno trascorso questione di legittimità costituzionale di numerose leggi pluriennali di spesa e in sé considerate e in relazione alle previsioni di copertura contenute a loro riguardo nella legge finanziaria del 1992 (artt. 2, secondo comma, della legge 31 dicembre 1991, n. 415, nella parte in cui approva le tabelle A e B per gli anni 1993 e 1994; 7, primo comma, della legge 31 dicembre 1991, n. 431; 9, primo e secondo comma,



della legge 31 dicembre 1991, n. 433; 42, sesto e settimo comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 104; 4, primo comma, della legge 7 febbraio 1992, n. 140; 1, secondo comma, e 5, del decreto legge 7 gennaio 1992, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 6 marzo 1992, n. 216; 7, 11 e 14, primo comma, del decreto legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1992, n. 217).

E la Corte, con *sentenza n. 25*, red. Caianiello, ha precisato che, in presenza di tali leggi che si protraggono anche negli esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio triennale in corso, non è sufficiente la copertura degli oneri relativi alla durata di esso, solo quando per gli anni successivi al terzo le quote assumono andamento marcatamente crescente e richiedono perciò un fabbisogno ulteriore rispetto a quello previsto per l'ultimo anno del triennio. E' l'equilibrio contabile tra onere coperto ed onere a regime che costituisce l'elemento formale da prendere in considerazione per valutare—senza invadere il campo dell'indirizzo politico in materia di bilancio—la ragionevolezza della copertura.

Per quanto poi riguarda tale copertura nel periodo infratriennale, non può in primo luogo genericamente addursi la irripetibilità e la straordinarietà delle entrate previste dalla legge finanziaria, ma bisogna indicare quali tra esse siano così caratterizzate e in che rapporto si trovino con le leggi di spesa. In secondo luogo va, invece, condivisa l'osservazione per cui il meccanismo degli accantonamenti finanziari potrebbe costituire un espediente contabile per eludere l'obbligo costituzionale di copertura, ma ciò in tanto in quanto l'art. 11 *bis* della legge n. 468 del 1978 non venga osservato. Ove, cioè, a fronte degli accantonamenti di segno negativo, non vengano presentati disegni di legge di provvista, la cui approvazione consente l'utilizzazione concreta degli accantonamenti di segno positivo. Presentazione che, assecondando una giusta elasticità, pone in grado gli organi preposti alla manovra di bilancio di modulare le previsioni della legge finanziaria in relazione alle iniziative legislative.

Infine, per quanto riguarda il legame tra la legge finanziaria e il documento di programmazione economica e finanziaria, la Corte ritiene che quest'ultimo non abbia carattere precettivo ma indicativo e comunque operante non su un piano quantitativo ma di coordinamento, che potrebbe valere, in sede di controllo, quale elemento per valutare la ponderatezza di decisioni per le spese in conto capitale.

Comunque, nel caso di specie, la decisione esclude che vi sia uno squilibrio tra oneri coperti ed oneri a regime e che per finanziare le leggi di spesa denunciate, di natura corrente, si sia ricorso ad accantonamenti negativi, risultando infondata la relativa denuncia.

## § 7) . Vicende normative

In alcune pronunce della Corte si incontrano affermazioni di principio in ordine al rapporto tra le fonti.

La *sentenza n. 311*, red. Mengoni, nella vicenda del richiamo della legge a regolamenti (nella specie combinato disposto degli artt. 9 della legge 23 dicembre 1975, n. 698, modificato dall'art. 5 della legge 1° agosto 1977, n. 563, e 2, 3 e 4 del regolamento del trattamento di quiescenza del personale dell'ONMI), pone una presunzione di rinvio formale, mentre, perché sia ipotizzabile un rinvio recettizio, occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua.

L'*ordinanza n. 320*, red. Baldassarre, nega che in un richiamo da parte di una legge della Regione Lombardia (8 luglio 1989, n. 27) a legge dello Stato già autonomamente operante nella fattispecie, possa ravvisarsi una novazione della fonte statale, trattandosi, tecnicamente, di un rinvio improprio.

Circa la reviviscenza della norma abrogata, a seguito di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la *sentenza n. 310*, red. Mengoni, non prende posizione sul punto, mentre la successiva *n. 400*, stesso redattore, sembra presupporre questo effetto.

## -H: . L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

### § 1) . Principi organizzativi generali

La Corte, con *sentenza n. 333*, red. Baldassarre, ha ribadito che il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione—unito con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa—costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici ed ha affermato come il principio di imparzialità, enunciato solennemente nel ricordato art. 97, si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali gli artt. 51 e 98 della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera).



Nell'insieme delle predette norme costituzionali viene quindi ad esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo"—che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza—e l'azione della "amministrazione"—che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche—al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento. Si spiega, dunque, come in questa prospettiva, collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione, sempreché questo metodo sia ispirato al rispetto rigoroso del principio di imparzialità.

In netto contrasto con questa linea è stato ritenuto l'art. 24, quinto comma, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1983, n. 54, che, per un concorso interno per titoli di quella amministrazione, prevedeva una preponderante ingerenza politica nella composizione della Commissione di concorso e non assicurava alcuna idonea valutazione tecnico-professionale della posizione dei candidati.

## § 2) . Organi costituzionali e autonomie politiche

Dei giudizi sulle richieste di *referendum* relative a leggi elettorali, a Ministeri ed a norme che comunque riguardavano la posizione di partiti e forze politiche si è già detto.

Con la *sentenza n. 438*, red. Ferri, la Corte ha rimesso ad una soluzione politica la questione sollevata in via principale contro gli artt. 1 e 5 della legge 4 agosto 1993, n. 277, sull'elezione della Camera dei deputati, da parte della Provincia autonoma di Bolzano, per violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Premesso che il principio invocato, che esprime un interesse nazionale, estende la propria efficacia anche su norme attinenti il sistema di elezione della massima istituzione costituzionale, emanazione diretta della sovranità nazionale, la decisione osserva come la provincia si dolga della circostanza che il *quorum* minimo del quattro per cento, necessario per concorrere al riparto proporzionale della quota del venticinque per cento dei seggi, debba essere raggiunto in sede nazionale ed in questa sede vada effettuato il relativo riparto, anziché in quella circoscrizionale.

In tal modo, la stessa provincia ricorrente ammette che, per quanto riguarda i deputati da eleggere nei collegi uninominali col metodo maggioritario, in numero di otto per la circoscrizione Trentino-Alto Adige, «non sorgono questioni», dato che i quattro collegi del Trentino e i quattro dell'Alto Adige sono costituiti così da corrispondere «alla realtà etnica locale».

Contrasterebbe invece con il principio di parità e di tutela della minoranza la normativa prevista per l'elezione a scrutinio di lista dei due seggi residui attribuiti alla Regione; ciò a causa dell'assegnazione da effettuarsi in sede nazionale con la condizione del raggiungimento del *quorum* non inferiore al quattro per cento. Ove la minoranza voglia esprimere la propria rappresentanza attraverso candidati e lista che si caratterizzano proprio sul connotato etnico linguistico culturale, si vedrebbe preclusa qualsiasi possibilità, anche in astratto, di concorrere all'assegnazione dei due seggi suddetti, data la consistenza numerica dell'elettorato di lingua tedesca e l'evidente impossibilità di presentare liste analoghe in altre circoscrizioni.

Ma le soluzioni possibili per ovviare ai presunti vizi delle norme impugnate sono diverse, come risulta anche dai lavori preparatori della legge. La decisione dunque non può che essere politica: i diversi rimedi prospettati e respinti in sede parlamentare—cui la stessa Provincia autonoma fa riferimento nel ricorso—non esauriscono comunque la gamma dei meccanismi correttivi in astratto configurabili.

Con la *sentenza n. 344*, red. Baldassarre, la Corte ha eliminato una causa di ineleggibilità prevista dalle norme per la elezione al Parlamento nazionale, dopo aver dimostrato l'assoluta irragionevolezza della disposizione che non consente ai titolari della carica di consigliere regionale di accedere alla massima carica elettiva (art. 7, primo comma, lett. a), e secondo, terzo e quarto comma del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e art. 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 64).

Nella disposizione impugnata, letta in connessione con i lavori preparatori e con il sistema delle ineleggibilità legislativamente previste, non si rinviene alcuna giustificazione in grado di costituire valido impedimento per quella pur qualificata categoria di cittadini a partecipare al procedimento elettorale.

Il consigliere regionale esercita poteri attribuiti per la formazione della volontà collegiale. Questi non sono tali da far ragionevolmente presupporre, in caso di candidatura alla Camera o al Senato, una



particolare capacità di *captatio benevolentiae* e quindi una possibile turbativa della *par condicio* che in campagna elettorale deve essere assicurata a tutti i candidati. Tanto meno, la causa di ineleggibilità può essere riferita al potere di iniziativa legislativa o al potere di controllo politico nei confronti della Giunta e dei suoi componenti spettanti a ciascun membro del Consiglio regionale, essendo questi mezzi inidonei ad influenzare capziosamente il consenso degli elettori. Del tutto inconsistente, poi, è la motivazione della causa di ineleggibilità basata sul prestigio della carica pubblica rivestita e quindi, tradotta in termini di maggiore conoscibilità del candidato da parte dell'elettorato. Nell'attuale ambito sociale il titolo di consigliere regionale non è così rilevante rispetto all'immagine offerta da altri soggetti che si rendono noti con mezzi ben più efficaci.

In definitiva, la previsione di legge sull'ineleggibilità dei consiglieri regionali al Parlamento nazionale è ingiustificata perché non necessaria ad assicurare una libera e corretta concorrenza elettorale. Tanto è in palese contrasto con l'art. 51 della Costituzione che garantisce al massimo grado il diritto di elettorato passivo. Secondo giurisprudenza ormai costante della Corte l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione. Il legislatore può introdurre limiti al diritto riconosciuto dalla Costituzione attraverso la previsione di cause di ineleggibilità, ma la loro indispensabilità deve essere rigorosamente provata; ciò che, nel caso di specie, all'evidenza risulta del tutto mancante.

Circa il potere di concedere l'autorizzazione a procedere secondo il testo originario dell'art. 68 della Costituzione, la *sentenza n. 462*, red. Baldassarre, ha osservato che nell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco «controllo e bilanciamento». Di modo che, anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la *ratio* inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato. Da ciò discende che anche per l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68, secondo comma, della Costituzione (nella sua originaria formulazione), il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self restraint*. Tanto porta necessariamente ad escludere che questo potere possa essere considerato come assolutamente insindacabile o di per sé inidoneo a produrre interferenze lesive nei confronti di altri poteri dello Stato.

Tale sindacato, secondo la *sentenza n. 443*, red. Caianiello, che si riferisce al tuttora vigente primo comma dell'art. 68, si limita peraltro ai criteri di plausibilità e di non arbitrarietà. La decisione in esame contiene anche un'altra importante precisazione: quella, cioè, che l'autorità giudiziaria non deve attendere le determinazioni parlamentari circa la natura delle opinioni espresse dal deputato convenuto in giudizio. Essa può procedere fino a quando il Parlamento non dichiara che si tratta di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

### **§ 3) . Le autonomie regionali**

Le delibere dei Consigli regionali, relative alla convalida delle elezioni dei propri membri, non sono assoggettabili a controllo amministrativo statale *ex art.* 125 della Costituzione, neppure quando riguardano l'eleggibilità in relazione alla legge n. 16 del 1992 sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso.

Il principio enunciato dalla Corte nella *sentenza n. 213*, red. Ferri, si trae da un duplice ordine di motivi, basati rispettivamente sull'interpretazione delle norme disciplinanti la convalida delle elezioni e la decadenza dalla carica dei membri del Consiglio e su considerazioni di ordine logico e sistematico concernenti l'autonomia dell'organo elettivo regionale.

Sotto il primo profilo, lo speciale procedimento di convalida degli eletti e di decadenza dalla carica nei casi di ineleggibilità sopravvenuta, così come regolato dalla legge n. 108 del 1968, appare inconciliabile con la procedura prevista in via generale dalla legge n. 62 del 1953 in tema di controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali.

Sotto il secondo profilo, il controllo amministrativo statale configurerebbe una intrinseca violazione dell'autonomia riservata al Consiglio regionale in ordine alla convalida, all'annullamento o decadenza dei propri membri per questioni di eleggibilità.

L'atto della Commissione statale di controllo costituisce dunque un'indebita interferenza in una sfera di attribuzioni chiaramente riservata alla Regione. La materia della convalida delle elezioni e decadenza dei consiglieri regionali compete, più che per dettato legislativo, per logica implicita, allo stesso Consiglio regionale, che è titolare istituzionalmente abilitato a controllare i requisiti di eleggibilità dei propri



componenti. E ciò, fermo restando che l'autonomia, riservata all'organo elettivo regionale, è di tutt'altra natura rispetto all'autonomia prevista dall'art. 66 Cost. per le due Camere.

Peraltro, l'esigenza di verificare la legalità dell'azione amministrativa svolta dal Consiglio è assicurata, comunque, dalla possibilità per i soggetti legittimati, fra cui lo stesso Commissario del Governo, di ricorrere all'autorità giudiziaria per l'accertamento giudiziale della sussistenza dei requisiti di legge per il mantenimento della carica di consigliere regionale.

La *sentenza n. 295*, red. Caianiello, ha riaffermato che la potestà normativa tributaria delle regioni—pur riconosciuta per provvederle dei mezzi occorrenti per far fronte alle spese necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni normali—non è strumentale rispetto alle competenze di cui all'art. 117, così atteggiandosi con la stessa forza di quelle, ma opera al di fuori di quell'ambito, con proprio oggetto ed entro i diversi particolari confini che le leggi della Repubblica, in conformità ai principî costituzionali, sono legittimate a fissare, anche al fine di adeguare la finanza locale alla riforma tributaria generale. La potestà legislativa regionale è quindi una potestà “attuativa” analoga a quella prevista dall'art. 117, ultimo comma, della Costituzione.

Il principio, espresso in un ricorso in via principale avverso la disciplina riguardante le tasse sulle concessioni regionali (decreto-legislativo 22 giugno 1991, n. 230), comporta che la potestà legislativa dello Stato può, di converso, in qualche modo interferire anche sui procedimenti amministrativi la cui regolamentazione è riservata al legislatore regionale.

Nella sentenza, infatti, mentre per un certo numero di censure si nega che le norme che ne sono oggetto si riferiscono al provvedimento amministrativo in quanto tale, avendo esse invece come presupposto impositivo “il fatto economico” alla base del provvedimento, per altre censure si ammette un'incidenza sui provvedimenti regionali.

Ma la disciplina, da parte di legge dello Stato, degli aspetti tributari dei provvedimenti regionali risponde all'esigenza di rendere omogeneo il quadro di riferimento, non potendosi ammettere una disarticolazione sganciata dai criteri di cui all'art. 119 della Costituzione e non potendosi neppure pretendere che il legislatore statale si assuma il preventivo onere di un'integrale ricognizione di tutti i diversi tipi di provvedimenti regionali per parametrare rispetto ad essi il tributo da corrispondere.

Con riguardo alla potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici, la *sentenza n. 359*, red. Cheli, ha avuto ad oggetto la legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421, ed il relativo decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Come è noto, con tali atti si è profondamente innovato nella disciplina posta in precedenza dalla legge-quadro sul pubblico impiego, ricostruendosi l'intera materia intorno ai nuovi principî della privatizzazione e della contrattualizzazione, che collocano il rapporto nella cornice del diritto civile e nella contrattazione collettiva e individuale.

Formulando un giudizio positivo sullo spirito che anima la riforma, la Corte ha tuttavia ribadito che l'autonomia delle Regioni deve comunque essere salvaguardata. Per contro, l'affidamento in esclusiva, con effetti vincolanti, della fase della trattativa e della sottoscrizione dei contratti di impiego ad un organismo quale l'Agenzia—dotata di propria personalità ma sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio—rappresenta un'ingerenza nella sfera regionale ed in particolare in quella della contrattazione collettiva che si riallaccia, per le Regioni a Statuto ordinario, ai principî discendenti dall'art. 39 della Costituzione. Autonomia la cui limitazione risulta aggravata della procedura di individuazione delle controparti contrattuali, da cui le stesse Regioni si trovano del tutto escluse.

Nel predisporre la nuova disciplina della contrattazione il legislatore dovrà in ogni caso adottare soluzioni organizzative e procedurali in grado di garantire una partecipazione effettiva dei soggetti regionali tanto alla fase di formazione che a quella della sottoscrizione dei contratti collettivi concernenti i rapporti di lavoro e di impiego imputabili alle Regioni ordinarie.

Le esigenze, particolarmente avvertite nella fase storica che il Paese attraversa, di moralizzazione del costume politico-amministrativo e di contenimento della spesa pubblica si riflettono anche sull'autonomia regionale.

Un primo esempio può essere rinvenuto nella *sentenza n. 308*, red. Pescatore, che ha ad oggetto tre disposizioni della legge 23 dicembre 1992, n. 498, recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, impugnata dalla Regione Lombardia. La questione che ci riguarda ha considerato il regime della revisione dei prezzi nell'appalto di opere pubbliche già abolito e, quindi, sostituito con il sistema alternativo, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, del c.d. “prezzo chiuso”, consistente nella facoltà della P.A. committente di stabilire l'incremento automatico del cinque per cento del prezzo di



aggiudicazione, al netto del ribasso d'asta, per ogni anno intero di effettuazione dei lavori e per il valore delle opere rimaste da eseguire.

La disposizione impugnata ha abrogato anche questo sistema.

L'esecuzione negli appalti di opere pubbliche deve ora svolgersi con applicazione del c.d. "prezzo chiuso" puro, vale a dire senza possibilità di maggiorazione alcuna.

Da qui le doglianze della Regione istante secondo cui la norma, riferita anche agli appalti delle regioni e degli enti pubblici regionali, oltre ad essere in contrasto con le proprie competenze legislative in materia di disciplina di appalti di lavori pubblici e delle opere pubbliche di interesse regionale, sarebbe *ex se* irragionevole in quanto all'invariabilità dei prezzi nel tempo di esecuzione del contratto, conseguirebbe una lievitazione degli stessi al momento di aggiudicazione dell'appalto.

La Corte ha respinto le censure in quanto il regime giuridico del prezzo di aggiudicazione dell'appalto pubblico, "anche in relazione alle evenienze sopravvenute alla conclusione del contratto", implicando valutazione del legislatore di natura politica e finanziaria per il raggiungimento di finalità, quale il contenimento della spesa pubblica, necessariamente di carattere generale, costituisce oggetto di normativa di principio che non può essere contraddetta dalla Regione, attributaria in materia di potestà legislativa di tipo concorrente. In tal modo giustificata la scelta operata dal legislatore, perde consistenza la censura di irragionevolezza rivolta al sistema obbligatorio del "prezzo chiuso" puro nell'aggiudicazione dei pubblici appalti.

Un altro esempio concerne, invece, la legislazione che le Regioni pongono in essere per contribuire al raggiungimento delle finalità ricordate.

Nel caso risolto dalla *sentenza n. 345*, red. Caianiello, si lamentava che una legge della Lombardia (8 febbraio 1982, n. 12, art. 8, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 20 marzo 1990, n. 16) affidasse al comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali il compito di dichiarare la decadenza delle delibere che fossero pervenute oltre trenta giorni dalla loro adozione.

La Corte ha rifiutato in primo luogo l'idea che in tal modo si sia realizzato un nuovo tipo di controllo degli atti, avulso dal loro contenuto, dichiarativo e non costitutivo, ed ha ricondotto la vicenda alla disciplina del procedimento amministrativo, nel quadro della legge dello Stato n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, che affida alle Regioni il potere di stabilire le modalità ed i termini per l'invio della deliberazione da parte degli enti minori.

Del tutto conseguente quindi che, trattandosi di termini perentori, la inosservanza provochi la decadenza e parimenti del tutto naturale che tale decadenza venga pronunciata dalla prima autorità che può constatare la violazione del termine: appunto il comitato di controllo.

Ma dove la sentenza rispecchia preoccupazioni istituzionali connesse alla realtà amministrativa è nei punti in cui si valuta positivamente la ragionevolezza di tale disciplina, perché conferisce trasparenza all'attività degli enti locali in funzione della certezza dei loro rapporti con gli amministrati. Il sistema della legge lombarda responsabilizza amministratori e funzionari, impedendo che l'attuazione di provvedimenti possa artificiosamente essere ostacolata o ritardata per finalità estranee agli interessi dell'ente.

#### **§ 4) . Le autonomie territoriali minori**

Del *referendum* sull'elezione degli enti locali si è già detto.

In ordine alla determinazione del territorio dei comuni è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 267 regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, questione risolta dalla *sentenza n. 55*, red. Pescatore.

Il dubbio si fondava sul fatto che la Costituzione, al fine di garantire l'integrità territoriale degli enti locali, prescrive che le modificazioni delle circoscrizioni di regioni, province e comuni devono sempre essere disposte con legge, e precisamente con legge costituzionale, ordinaria o regionale a seconda dei casi. La norma impugnata, invece, secondo il giudice *a quo*, consentiva di risolvere con un semplice provvedimento amministrativo del Presidente della Repubblica una controversia la quale implicherebbe una modificazione dei confini che possono riguardare non solo i comuni e le province, ma anche le regioni. Essa quindi sarebbe stata in contrasto: a) con l'art. 5 Cost., che garantisce e tutela le autonomie locali; b) con l'art. 132 Cost., il quale richiede una legge costituzionale ed un *referendum* delle popolazioni interessate per la fusione di regioni esistenti e la creazione di nuove regioni ovvero una legge



statale ordinaria ed un *referendum* per il passaggio di comuni o province da una regione ad un'altra; c) o, in via subordinata, con l'art. 134 Cost., il quale attribuisce alla Corte costituzionale il potere di giudicare sui conflitti di attribuzione tra le regioni, conflitti tra i quali rientrerebbero anche le vertenze confinarie o comunque inerenti al limite territoriale dell'attività delle regioni e province.

La Corte costituzionale ha però ritenuto infondata la questione ribadendo quanto già affermato dal Consiglio di Stato in un parere del 1980, e cioè che i ricorsi per contestazione di confine regolati dall'art. 267 del regio decreto n. 383 del 1934 -- come quello in questione—hanno natura ed oggetto simili a quelli dell'*actio finium regundorum* nel campo del diritto civile. Si tratta infatti di un procedimento per la soluzione di controversie che riguardano non un conflitto tra i rispettivi titoli del *dominium*, ma soltanto un contrasto di interpretazione del contenuto dei titoli stessi. La procedura prevista dalla disposizione impugnata, quindi, non attribuisce all'autorità amministrativa alcun potere modificativo o costitutivo dei confini in contestazione, ma è una semplice procedura di accertamento, che si conclude con un atto normalmente impugnabile in sede giurisdizionale. Di conseguenza, non può esservi alcuna lesione dell'autonomia che l'art. 5 Cost. garantisce ai comuni ed alle regioni, né violazione dell'art. 132 Cost., il quale riguarda ipotesi del tutto diverse, quali la fusione di regioni esistenti, o la creazione di nuove regioni, ovvero il passaggio di comuni o province da una regione ad un'altra. E per lo stesso motivo la Corte esclude anche il contrasto con l'art. 134 Cost. perché questo, parlando di conflitti di attribuzione tra regioni, si riferisce semmai a veri e propri conflitti inerenti il territorio e non a semplici contestazioni di confine.

Nella *sentenza n. 103*, red. Caianiello, la Corte ha verificato la conformità con la Costituzione delle disposizioni di legge finalizzate alla difesa delle amministrazioni locali dall'ingerenza o dall'influenza della criminalità organizzata di tipo mafioso (art. 15 *bis*, della legge 19 marzo 1990, n. 55).

Data l'eccezionalità delle misure introdotte dal legislatore, le censure avanzate sono, per loro natura, di notevole consistenza.

Si è chiesto all'organo di suprema garanzia di controllare se la risposta dello Stato alla gravità del fenomeno mafioso sia stata, comunque, rispettosa dei principî che presiedono lo Stato di diritto.

La Corte ha fugato i dubbi prospettati attraverso la rilettura sistematica delle disposizioni impugate in connessione con tutte le norme della Costituzione che, in diversa guisa, risultano implicate.

Centrale, perché sottesa in tutta la motivazione, l'argomentazione secondo cui gli organi rappresentativi delle comunità locali debbono essere in grado di svolgere i loro compiti istituzionali con piena autonomia di giudizio e mediante determinazioni di volontà liberamente e democraticamente espresse, al di fuori di ogni indebita ingerenza o pressione esterna. Questo è nello spirito della Costituzione e nelle norme che tutelano le autonomie locali.

A tali esigenze risponde lo straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi—conferito all'autorità amministrativa—che può essere esercitato solo allorché ricorrano i presupposti di fatto dettagliatamente descritti nella norma in esame.

Lo scioglimento, costituendo misura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo in ragione della sua oggettiva inidoneità ad amministrare l'ente locale, rende inconferente qualsiasi raffronto con altri modelli normativi che riguardano provvedimenti adottati per singoli amministratori che abbiano subito condanna penale o misura di prevenzione. Essendo, quindi, l'organo, e non i singoli componenti di esso, il destinatario della misura, perde consistenza il profilo censorio circa il carattere personale della responsabilità che, appunto, non può essere riferito ad un organo collegiale.

Infine la possibilità della protrazione degli effetti dello scioglimento per la durata da dodici a diciotto mesi si rivela del tutto ragionevole e conciliabile con le autentiche esigenze delle autonomie locali, attesa la necessità di evitare il riprodursi del fenomeno di ingerenza mafiosa nelle Amministrazioni, certamente più probabile qualora si procedesse alla immediata ricostituzione dell'organo.

Va da sé che la precisa determinazione della durata dello scioglimento è naturalmente rimessa alla discrezionalità della P.A. che dovrà, allo scopo, valutare in concreto l'estensione del fenomeno mafioso, dandone adeguato conto nella motivazione del provvedimento.

Sempre nel filone della legislazione antimafia si inserisce altra pronuncia della Corte, *sentenza n. 218*, red. Ferri, resa questa volta in sede di giudizio per conflitto di attribuzione, sollevato dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato in ordine alla nota del Commissario del Governo con cui si invitava il Sindaco del Comune di Selva di Val Gardena a fare adottare dal competente organo il provvedimento di



revoca dalla carica di un assessore (e consigliere) condannato con sentenza definitiva per il reato di interesse privato in atti d'ufficio, ai sensi delle “nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale”.

La Corte non ha condiviso le censure della provincia ricorrente intese a far rispettare i poteri attribuiti dallo Statuto speciale alla Giunta provinciale in ordine alla vigilanza e tutela delle amministrazioni comunali. Al contrario, l'intervento dello Stato è legittimato dalle finalità relative ad una legislazione di emergenza, intesa a salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. In sostanza, nel caso di specie, lo Stato interviene a difesa dell'ordine pubblico, funzione di sicura spettanza statale, e tanto basta a giustificare l'incidenza su materie in linea di principio di competenza regionale o provinciale.

L'aver subito una condanna ai sensi della legislazione antimafia configura una nuova causa di ineleggibilità. L'elezione di coloro che versano in tale condizione è nulla. I valori costituzionali lesi dalla permanenza in carica presso gli enti locali di soggetti condannati per così gravi reati non possono essere vanificati da inconferenti esigenze di rispetto delle competenze provinciali in ordine alla vigilanza e controllo sulle amministrazioni comunali che, in via normale, rimangono del tutto integre.

### § 5). I compiti e le funzioni

Principi riguardanti il procedimento amministrativo che, per quanto diretto a soddisfare con urgenza rilevanti interessi pubblici, deve sempre essere improntato al rispetto delle autonomie, sono espressi, in relazione alle intese o ad altri strumenti organizzativi analoghi, delle *sentenze n. 6*, red. Cheli, e *n. 109*, red. Baldassarre.

Circa il metodo della “conferenza di servizi” impiegata per la “privatizzazione” di beni pubblici, nella *sentenza n. 348*, red. Caianiello, si osserva come esso sia espressamente previsto, in via generale, dall'ordinamento sulle autonomie locali, come lo stesso non scalfisca in alcun modo il ruolo centrale delle Regioni riguardo a tali autonomie e come, in definitiva, non possa parlarsi di una espropriazione delle competenze proprie degli enti che a tale conferenza partecipano.

Sempre a proposito di questa “privatizzazione” disposta dalla legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359, la Corte, risolvendo un conflitto di attribuzioni tra poteri, ha chiarito la funzione e l'estensione del controllo che spetta alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Il Governo aveva escluso i magistrati di quell'istituto dagli organi di amministrazione e di revisione dell'IRI, dell'ENI, dell'INA e dell'ENEL e si era sottratto all'obbligo di sottoporre a controllo questi enti.

Tale esclusione e tale sottrazione venivano motivate sull'avviso che “le nuove società fuoriescono dal rapporto con lo Stato” a seguito della privatizzazione operata e che quindi l'art. 12 della legge n. 259 del 21 marzo 1958, che testualmente si riferisce ad enti pubblici, risultava ormai inapplicabile.

Questa Corte per contro ha stabilito, con la *sentenza n. 466*, red. Cheli, che, fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti—cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse—la semplice trasformazione degli enti pubblici economici non può essere ritenuta motivo sufficiente a determinare estinzione del controllo. Il controllo della Corte dei conti è stato previsto dal costituente in considerazione dell'interesse dello Stato a che siano soggette a vigilanza le gestioni relative ai finanziamenti che gravano sul proprio bilancio, sottoponendole in definitiva al giudizio del Parlamento. Pertanto il semplice mutamento formale della struttura degli enti in questione non è idoneo a rendere inapplicabile l'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

Venendo ai compiti amministrativi in tema di tutela dell'ambiente, va segnalata la *sentenza n. 148*, red. Casavola, in cui la Corte ha ritenuto che il decreto prefettizio con il quale si autorizza una società, affidataria di lavori di costruzione di tratti autostradali, ad occupare temporaneamente un terreno privato per estrarre i materiali occorrenti alla realizzazione dell'opera pubblica, abbia indebitamente eluso la prescritta autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività di cava. La circostanza che l'attività di escavazione sia servente e subordinata alla realizzazione di un'opera pubblica di natura statale non può, per ciò solo, significare che la valutazione degli interessi pubblici compiuta dall'autorità statale, nel disporre l'occupazione temporanea dell'area occorrente per il materiale estrattivo, sia anche esaustiva ed assorbente degli specifici interessi pubblici inerenti all'attività di cava, materia affidata interamente alla competenza della Regione a seguito dell'avvenuto trasferimento delle relative funzioni statali in



attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. L'attività di cava incide per sua natura sul governo del territorio della Regione.

L'obbligo di munirsi della previa autorizzazione dell'ente risponde, pertanto, all'esigenza di acquisire una compiuta valutazione e ponderazione da parte della Regione degli altri ed interferenti interessi connessi alla tutela della salubrità della zona, del paesaggio e dell'ambiente. La finalità perseguita dalla realizzazione dell'opera pubblica statale va, quindi, temperata e coordinata con la convergente finalità di un equilibrato uso del territorio da parte della Regione.

In materia di tutela del patrimonio storico ed artistico la *sentenza n. 277*, red. Mirabelli, dà rilievo giuridico a orientamenti consolidati tra gli storici dell'arte.

Al di là dell'interesse locale o nazionale inerente alla cosa, altro è appartenenza, disponibilità, manutenzione del bene, altro è il suo restauro.

Più specificamente, interesse locale o nazionale sull'oggetto d'arte sono elementi che possono rivelarsi decisivi ai fini della spettanza o della conservazione di questo. Ma il restauro si distingue da simili concetti perché diretto a recuperare il valore culturale originario del bene, ad assicurare, *mediante le appropriate modificazioni*, la possibilità di tramandarne l'esistenza ed il messaggio ideale.

La competenza ad autorizzare il restauro (potremmo anche dire, con espressione nota ai giuristi, a decidere di resuscitare il *corpus mysticum*) non può allora ricavarsi dalla competenza a conservare il *corpus mechanicum* della cosa. Essa, per l'attuale assetto normativo, spetta comunque allo Stato, nella "leale collaborazione con la Regione, imprescindibile in un settore nel quale la salvaguardia complessiva del patrimonio artistico e storico della Nazione è affidata al responsabile concorso di tutti gli enti e i soggetti a diverso titolo coinvolti".

## § 6) . Ordinamento giudiziario

In ordine al principio del giudice naturale, la *sentenza n. 217*, red. Guizzi, interviene sul problema della legittimità costituzionale di norme che, allontanandosi dall'esigenza della tassatività espressa dalla dizione "precostituito per legge", rimettono la competenza del giudice anche ad una determinazione della parte (in questo caso di costituirsi alle autorità militari di un luogo o di un altro: art. 274, secondo comma, del codice penale militare di pace). La Corte ha costantemente ritenuto irrilevante il pericolo di compiacenza nel giudizio, connesso ad una scelta del cittadino, influente sulla competenza di un ufficio giudiziario. Così, per esempio, nel caso della competenza ad autorizzare l'aborto, che si stabilisce in base al luogo in cui si trova la struttura sanitaria cui la donna si è liberamente rivolta (*sentenza n. 463 del 1988*); nel caso della competenza del giudice dell'esecuzione per la libertà controllata, che si radica nel luogo in cui il soggetto rientra dall'estero (*sentenza n. 208 del 1987*). Basta al riguardo, come dice la decisione in esame, "che si tratti di comportamento non puramente arbitrario, che incontri, comunque, un ostacolo nella vischiosità dell'agire quotidiano o in fatti sociali e tecnici".

Nell'intento di dare una risposta più appagante alla sempre maggiore domanda di giustizia, la legge 21 novembre 1991, n. 274, ha introdotto in Italia una nuova figura di giudice non professionista ma preparato professionalmente, non elettivo ma nominato in base a titoli: il giudice di pace che si affianca, nella materia civile e, in prospettiva, penale, alla magistratura ordinaria, limitatamente al primo grado di giudizio.

Avverso questa legge la Regione Valle d'Aosta ha proposto ricorso in via principale, lamentando la lesione delle proprie competenze, poiché la nuova disciplina abolisce la figura del giudice conciliatore, contemplata nel suo Statuto speciale.

Con la *sentenza n. 150*, red. Granata, la Corte ha illustrato, riconfermandola, la propria giurisprudenza in tema di ordinamento giudiziario ed ha enunciato un importante principio relativo all'efficacia di norme costituzionali organizzative.

In primo luogo si è ricordato come la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (art. 108 della Costituzione) si deve intendere come riserva di legge dello Stato, in ragione delle molteplici funzioni per le quali è prevista: assicurare l'unità della giurisdizione, l'eguaglianza di tutti i cittadini nella tutela dei diritti, l'indipendenza della magistratura.

Così l'art. 41 dello Statuto speciale valdostano, approvato con legge costituzionale, il quale prevede interventi dell'esecutivo regionale sull'istituzione, sulla nomina, sulla decadenza, sulla revoca e sulla dispensa di giudici conciliatori in quella Regione (e non del Consiglio superiore della magistratura come nelle



restanti parti del territorio nazionale) va inteso come norma eccezionale e derogatoria rispetto ai principi posti nella Carta fondamentale.

Il giudice conciliatore contemplato dallo Statuto è la carica esistente al momento dell'emanazione dello Statuto stesso, figura che non può assimilarsi a quella di qualsiasi giudice onorario (cioè al giudice non professionale che può svolgere ogni funzione attribuita al giudice professionale singolo) sia perché, se così si fosse voluto, si sarebbe appunto dovuto impiegare l'espressione "giudice onorario" (già conosciuta dall'art. 106 della Costituzione), sia perché il carattere eccezionale dell'art. 41 non ne permette interpretazioni analogiche o estensive. Poiché poi il giudice di pace non può considerarsi continuazione del conciliatore, anche se ne assorbe le competenze (e su questo punto si rinvia alle considerazioni esegetiche della sentenza) la legge dello Stato che ne prevede l'istituzione su tutto il territorio nazionale non viola per questo aspetto l'art. 41 dello Statuto.

L'altro principio contenuto nella decisione viene espresso riguardo all'ulteriore problema di stabilire se, con l'art. 41 dello Statuto, lo Stato sia impegnato a mantenere la figura del conciliatore nel territorio valdostano. E qui la Corte rileva come norme costituzionali organizzative possano essere condizionate quanto alla loro operatività da norme di legge ordinaria. Insomma, *fintantoché* nell'ordinamento dello Stato esiste la figura del conciliatore, le attribuzioni dell'esecutivo regionale possono di fatto svolgersi, ma l'esistenza del conciliatore è rimessa dall'art. 106 della Costituzione al legislatore nazionale ordinario. In caso di scelta negativa di quest'ultimo, l'art. 41 dello Statuto non è dunque né violato né abrogato: è semplicemente quiescente.

Nell'anno trascorso sono stati sollevati alcuni conflitti tra poteri dello Stato da parte di componenti dell'autorità giudiziaria. Diverse vicende hanno impedito alla Corte di risolvere tali conflitti nel merito (va ricordata innanzi tutto la modifica all'art. 68 della Costituzione apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 1993). Ciononostante le pronunce rese da questo Collegio contengono importanti indicazioni circa la posizione delle singole autorità ricorrenti.

A parte l'*ordinanza n. 390*, red. Mengoni, in cui si riconosce che il Commissario liquidatore degli usi civici non aveva in realtà sollevato un conflitto, la *sentenza n. 383*, red. Ferri, ha ritenuto legittimato il magistrato di sorveglianza in quanto rivendichi il potere di intervenire in materia di libertà di corrispondenza ai sensi dell'art. 15 della Costituzione.

Le *sentenze nn. 462*, red. Baldassarre, *463*, red. Mirabelli, e *464*, red. Cheli, riguardano la posizione istituzionale del p.m.

Al pubblico ministero, configurato come organo inserito nel complesso del potere giudiziario, è attribuita l'iniziativa dell'azione penale (art. 74 dell'ordinamento giudiziario; art. 50 del codice di procedura penale), la cui titolarità ed il cui obbligatorio esercizio hanno una base costituzionale (art. 112 della Costituzione). Le attribuzioni della Procura della Repubblica in questa materia non possono essere surrogate da altri organi giudiziari, tanto che, anche nel caso di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione, il giudice dell'udienza preliminare non provvede all'imputazione, ma può solo disporre che il pubblico ministero la formuli (art. 409 del codice di procedura penale).

E' da ricordare che, nell'ambito dell'articolazione degli uffici del p.m., le funzioni relative alle indagini preliminari, comprese nell'iniziativa e preordinate all'esercizio dell'azione penale, sono attribuite al pubblico ministero presso il giudice competente in ordine al reato per il quale si procede (art. 51 del codice di procedura penale). La Procura della Repubblica è quindi idonea ad assumere determinazioni definitive per l'iniziativa penale in ordine ai fatti per i quali vi è competenza del giudice presso il quale esercita le proprie funzioni.

Il potere di soluzione dei possibili contrasti tra pubblici ministeri, affidato, a seconda dei casi, al Procuratore generale presso la Corte d'appello o al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ancorato ai criteri della competenza, non configura una sostituzione dell'ufficio procedente nell'iniziativa e nell'esercizio dell'azione. Il potere di sorveglianza sui magistrati e sugli uffici conferito al Procuratore generale presso la Corte d'appello (art. 16 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, nel testo sostituito dall'art. 30 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 499) non incide sulle competenze e sulle determinazioni processuali del pubblico ministero procedente. Non vale, difatti, né ad escludere né a limitare le attribuzioni proprie del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, poiché non vi è alcuna direttiva, interferenza o sostituzione nelle indagini volte all'iniziativa ed all'esercizio dell'azione penale, nei termini stabiliti dalla legge.



Anche il potere di avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale, attribuito al Procuratore generale presso la Corte d'appello (art. 412 del codice di procedura penale, non incide sulla competenza della Procura della Repubblica.

Nella disciplina vigente l'avocazione non tende alla sostituzione di un organo del pubblico ministero ad un altro organo del pubblico ministero nella conduzione delle indagini e nella assunzione delle determinazioni relative all'esercizio dell'azione, così come si configurava nel precedente codice di procedura penale. L'avocazione costituisce solo un'ulteriore e successiva garanzia di esercizio dell'azione, e presuppone necessariamente l'inerzia del pubblico ministero precedente ed il mancato esercizio del potere allo stesso rimesso.

## § 7) . Il processo

Come si è già visto per il diritto di difesa, il maggior numero di decisioni in argomento riguarda il nuovo rito del processo penale.

Con riferimento peraltro al codice del 1930 e con riguardo al principio di indipendenza (nella specie di imparzialità), la *sentenza n. 473*, red. Spagnoli, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62 di quel codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che nello stesso procedimento non possono esercitare funzioni, anche separate e diverse, giudici che sono tra loro coniugi. Il legislatore, tuttavia, non è tenuto a sanzionare con lo strumento della nullità assoluta tale evenienza, potendo far uso anche di altri istituti quali l'obbligo di astensione o la richiesta di ricusazione.

Al principio di libera ricerca della verità da parte del giudice è dedicata la *sentenza n. 111*, red. Spagnoli, sull'art. 507 del codice di procedura penale. La pronuncia nega che il sistema introdotto tenda solo ad una decisione correttamente presa in una contesa dialettica tra le parti, secondo un astratto modello accusatorio nel quale un esito vale l'altro, purché correttamente ottenuto.

Nega insomma che la caratterizzazione del nuovo rito come processo di parti comporti l'operatività di un principio dispositivo sotto il profilo probatorio che renderebbe indirettamente disponibile la stessa *res iudicanda*.

Positivamente il nuovo regime consente l'introduzione di prove ad iniziativa del giudice, prove rispetto alle quali le parti siano rimaste inerti o dalle quali siano decadute.

In relazione allo stesso principio va poi segnalata la *sentenza n. 237*, red. Ferri, che, sempre in via interpretativa, limita il divieto di acquisire al dibattimento deposizioni testimoniali, concernenti le dichiarazioni rese dalla persona sottoposta all'indagine, a quelle dichiarazioni fatte anche spontaneamente in occasione del compimento di ciò che debba comunque qualificarsi come un qualsiasi atto del procedimento.

Circa l'azione penale, la *sentenza n. 474*, red. Guizzi, nega che dall'art. 112 della Costituzione si possa dedurre un principio di monopolio pubblico. Non è quindi fondata la questione dell'art. 577 del codice di procedura penale che concede alla persona offesa dai reati di ingiuria o diffamazione di impugnare anche agli effetti penali la sentenza del giudice del dibattimento. Norma la cui ragionevolezza si coglie considerando come essa tende a garantire la persona offesa da sempre più frequenti inconvenienti, riscontrabili in processi che coinvolgono direttamente il patrimonio morale della persona.

La previsione di un termine per lo svolgimento di indagini preliminari, correlato, nel nuovo codice, alla scelta rimessa al p.m. di esercitare o meno l'azione penale, è talmente consona al sistema, che la Corte, con *ordinanza n. 48*, red. Vassalli, ha ritenuto manifestamente infondata la relativa questione.

Il ruolo del giudice per le indagini preliminari ed il suo rapporto con il p.m. in caso di richiesta di archiviazione è ampiamente delineato nella *sentenza n. 478*, red. Vassalli.

## **-I: . STATO. COMUNITA' INTERNAZIONALE E ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI**

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

La giurisprudenza della Corte ha sempre ritenuto che l'art. 10, comma primo, della Costituzione si riferisce esclusivamente alle norme internazionali consuetudinarie. L'adattamento alle norme internazionali pattizie, pur se di carattere generale, si opera invece, sempre per la giurisprudenza costituzionale, per ogni singolo trattato con un atto specifico, l'ordine di esecuzione che si adotta di



regola con legge ordinaria (cfr., fra le altre, sentenze nn. 32 del 1960, 48 del 1979, 188 del 1980, 96 del 1982, 153 del 1987).

Da ciò la Corte ha anche dedotto che, quando l'esecuzione del Trattato internazionale è avvenuta mediante legge ordinaria, i trattati acquistano la forza e il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge successiva (sentenza n. 323 del 1989).

Su questa stessa linea si pongono, nell'anno passato, le *ordinanze nn. 75*, red. Mengoni, *143*, red. Caianiello, e la *sentenza n. 438*, red. Ferri.

Va però segnalato che la *sentenza n. 10*, red. Baldassarre (nella specie art. 6, terzo comma, lett. a), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848), dopo aver ricordato che alcune norme internazionali sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione, afferma che esse "sono tuttora vigenti, non potendo, certo, essere considerate abrogate dalle successive norme del nuovo codice di procedura penale". E ciò perché si tratta di norme che derivano da una fonte (legge contenente l'ordine di esecuzione di trattati internazionali) "riconciliabile a una competenza atipica, e, come tali, insuscettibili di abrogazione o modificazione da parte della legge ordinaria".

La Corte ha chiaramente segnato il discrimine fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni in materia internazionale: il c.d. potere estero, il potere cioè relativo alla determinazione e gestione della politica estera spetta esclusivamente allo Stato, mentre alle regioni residua una sfera di attribuzioni articolata in due settori: un settore in cui la loro attività interferisce in qualche modo con la materia internazionale e un settore in cui l'attività stessa si svolge semplicemente all'estero. Nel primo rientrano le attività c.d. promozionali strettamente connesse con le materie di competenza regionale e realizzabili previa intesa con il Governo, nonché quelle di mero rilievo internazionale, condotte con analoghi organismi esteri per fini di studio, informazione reciproca etc. e realizzabili previo assenso del Governo. Nel secondo, quello delle attività che soltanto si svolgono all'estero.

La mancanza di ogni possibile interferenza di queste ultime con la materia internazionale implica che in nessun caso l'intervento programmato o previsto fuoriesca dalle attribuzioni propriamente regionali e incida sul potere estero dello Stato.

Tale è il caso del contenuto di una legge della Regione Liguria (legge regionale 15 novembre 1978, n. 59), denunciata dal Presidente del Consiglio, perché, nel prevedere l'assegnazione di contributi regionali a sostegno delle associazioni od organizzazioni costituite all'estero per lo svolgimento di attività a favore degli emigrati liguri, avrebbe non solo esorbitato dal limite territoriale imposto alle regioni, ma anche inciso nell'esercizio delle funzioni riservate allo Stato in quanto attinenti ai rapporti internazionali.

La denuncia è stata respinta dalla *sentenza n. 251*, red. Cheli, e la disposizione riconosciuta legittima, dal momento che essa, non interferendo minimamente con la materia internazionale, non può ritenersi lesiva del potere estero dello Stato. I contributi finanziari in questione—ha precisato la Corte—sono infatti finalizzati a sostenere attività—assistenziali, ricreative, culturali—di organismi privati, che non si trovano inclusi nel circuito delle relazioni intercorrenti tra i soggetti di diritto internazionale, né risultano dotati di poteri suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato.

D'altra parte—ha aggiunto per respingere la connessa denuncia di violazione del limite territoriale—va ricordato che in precedenti pronunce è stata già affermata la legittimazione della Regione, quale ente esponenziale della comunità regionale, a intervenire con provvedimenti di spesa riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale anche a quelle che sorgono in settori estranei alle materie di cui agli artt. 117 e 118 Cost. "e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima (sentenze nn. 829 del 1988 e 276 del 1991)". E, nel caso di specie, vi è un interesse regionale per iniziative di sostegno sociale e culturale a favore degli emigrati, interesse che peraltro, negli ultimi anni, ha dato luogo a una vasta legislazione delle regioni con contenuti non dissimili da quelli della legge in esame.

Di converso, l'assenza di una tempestiva e completa informazione (*sentenza n. 124* red. Cheli) e, a maggior ragione, la mancanza di qualsiasi informazione (*sentenza n. 290* red. Mirabelli) al Governo da parte della Regione al fine di ottenere l'assenso (o l'intesa) a svolgere attività di rilievo internazionale è motivo di per sé sufficiente a ritenere la lesione delle attribuzioni statali.

La Corte ha così riaffermato un indirizzo già espresso più volte sui doveri-presupposto che nei confronti dello Stato hanno le Regioni quando intendano svolgere attività di rilievo internazionale: esse debbono richiedere al Governo—preventivamente, tempestivamente e col necessario corredo di informazioni—



l'assenso, per le attività c.d. promozionali, o l'intesa, limitata a quelle di mero rilievo internazionale e caratterizzata da minor rigore formale rispetto all'assenso.

L'adempimento di questi doveri da parte delle regioni si inserisce tuttavia in un procedimento in cui un dovere, altrettanto specifico e rigoroso, è previsto anche per lo Stato. Alla richiesta di intesa, o di assenso, il Governo non può infatti rispondere con una negativa immotivata. In base al principio di leale cooperazione, cui si ispira il sistema complessivo dei rapporti Stato-Regioni, esso ha l'obbligo, ove ritenga di opporre un rifiuto alla richiesta della Regione, di dichiarare i motivi formali e sostanziali—si legge nella *sentenza n. 204*, red. Cheli—che vengono ad opporsi all'intesa o all'assenso, così da consentire alla controparte la scelta fra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa in senso conforme ai rilievi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa della sfera delle proprie competenze. Tenendo nel dovuto conto le eventuali "esigenze di riservatezza che, in taluni casi, caratterizzano la sfera dei rapporti di rilievo internazionale".

## § 2) . Diritto comunitario

L'attuazione di discipline comunitarie può essere effettuata mediante regolamenti ministeriali, ma è indispensabile, come precisa l'art. 4 della legge 9 marzo 1989, n. 86, che così disponga la legge comunitaria. Il punto è stato chiarito nella *sentenza n. 278*, red. Pescatore, resa in un conflitto di attribuzione; con tale decisione è stato annullato un decreto ministeriale di attuazione che si limitava a riferirsi all'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che consente di disporre con regolamento nelle materie di competenza del ministro, quando la legge espressamente conferisce tale potere. Ma nel caso mancava ogni riferimento ad una legge, riferimento necessario, anche se si ravvisi nella stessa disciplina comunitaria la fonte legittimante l'esercizio del potere attuativo.

In ogni caso l'apprezzamento delle esigenze unitarie nell'attuazione della normativa comunitaria compete agli organi centrali dello Stato, quale destinatario dell'obbligo—previsto dall'art. 189 del Trattato CEE—di assicurare anche, ove sia necessario, l'uniformità delle relative misure di esecuzione.

Riacciandosi a questa sua costante giurisprudenza, la Corte, con la *sentenza n. 382*, red. Ferri, ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale proposta con ricorso in via principale dalla Regione Lombardia contro due decreti legislativi di attuazione di tre direttive comunitarie in materia di mutua assistenza tra autorità amministrative per l'applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica (direttiva 89/608/CEE) e di controlli veterinari negli scambi comunitari (direttive 90/425/CEE e 89/662/CEE).

Riaffermando l'efficacia diretta negli Stati membri CEE del diritto comunitario nel suo complesso, la Corte ha ritenuto che una legge di delegazione al Governo di attuare direttive comunitarie potesse essere integrata anche da una sentenza della Corte di giustizia (*sentenza n. 285* red. Mengoni).