



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1995

### CONFERENZA STAMPA

DEL PRESIDENTE MAURO FERRI

---

Palazzo della Consulta, 22 gennaio 1996

---

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



-A: . Le decisioni processuali .....	4
§ 1). Premessa.....	4
-B: . Giudizio di legittimità .....	4
§ 1). Natura.....	4
§ 2). Il ricorso in via incidentale: giudice a quo e sua legittimazione.....	4
§ 3). Requisiti dell'ordinanza e procedimento.....	5
§ 4). Il ricorso in via principale: contrasto con norme comunitarie.....	6
§ 5). Interesse a ricorrere, oggetto del ricorso, procedimento .....	6
§ 6). Le decisioni della Corte: tipologia ed efficacia .....	7
§ 7). Illegittimità consequenziale.....	7
-C: . Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni .....	7
§ 1). Conflitto e ricorso in via principale.....	7
§ 2). L'atto invasivo e i termini di proposizione del conflitto .....	8
-D: . Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato .....	8
§ 1). Individuazione del soggetto legittimato a resistere .....	8
§ 2). Interesse ad agire.....	8
§ 3). Atti aventi forza di legge e conflitto di attribuzione.....	9
-E: . Referendum abrogativi .....	9
§ 1). Rinvio.....	9
-F: . Le decisioni di merito .....	9
§ 1). Premessa.....	9
-G: . Le situazioni soggettive.....	10
§ 1). Il principio d'eguaglianza.....	10
§ 2). Regime delle situazioni soggettive.....	11
§ 3). Condizione giuridica dello straniero .....	11
§ 4). Libertà personale e di circolazione.....	12
§ 5). Libertà di coscienza religiosa.....	12
§ 6). Libertà di manifestazione del pensiero.....	13
§ 7). Diritto d'azione e di difesa .....	13
§ 8). Tutela della famiglia, della maternità, del minore.....	14
§ 9). Diritto allo studio e alla ricerca scientifica.....	16
§ 10). Diritto al lavoro ed alla giusta retribuzione.....	16
§ 11). Diritto all'assistenza ed alla previdenza .....	17
§ 12). Iniziativa economica privata .....	18
§ 13). Diritto di proprietà.....	18
§ 14). Tutela del risparmio .....	19
§ 15). Servizio militare .....	19
§ 16). Capacità contributiva .....	19
§ 17). Responsabilità penale. Fattispecie criminose e pene.....	20
§ 18). Esecuzione della pena .....	21
-H: . Le Fonti .....	22
§ 1). Il referendum.....	22
§ 2). Il procedimento legislativo.....	23
§ 3). Leggi di interpretazione autentica e di sanatoria.....	24
§ 4). Leggi provvedimento .....	24
§ 5). Leggi cornice.....	24
§ 6). Leggi regionali .....	25
§ 7). Decreti delegati .....	25
§ 8). Decreti legge e leggi di conversione .....	25
§ 9). Amnistia e condono edilizio.....	26
§ 10). Potere di ordinanza.....	26
§ 11). Regolamenti comunali .....	27
§ 12). Dinamica delle fonti.....	27
-I: . L'ordinamento della Repubblica .....	27
§ 1). Principi generali .....	27
§ 2). Formazioni sociali.....	28
§ 3). Sistemi elettorali .....	29



§ 4) . Regioni.....	29
§ 5) . Enti territoriali minori.....	30
§ 6) . I procedimenti e le funzioni .....	32
§ 7) . Potere giudiziario .....	32
§ 8) . Il processo .....	34
-J: . Stato, ordinamento internazionale e comunità sovranazionali.....	34
§ 1) . Rapporti con l'estero.....	34
§ 2) . Comunità europea .....	35



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

### **§ 1) . Premessa**

Nel 1995 le decisioni della Corte sono state 541, di cui 308 sentenze e 233 ordinanze, con le quali sono stati definiti 973 procedimenti, dei quali 827 giudizi in via incidentale, 84 giudizi in via principale, 39 conflitti di attribuzione tra Enti, 7 conflitti di attribuzione fra poteri e 16 giudizi di ammissibilità di referendum.

L'esperienza dell'anno trascorso ridimensiona la tradizionale opinione della centralità del ricorso in via incidentale nell'ambito dei giudizi commessi a questa Corte.

Infatti, se da un punto di vista quantitativo deve tuttora convenirsi sulla prevalenza di tale procedimento, il sempre più frequente attivarsi dell'altra via d'accesso al giudizio di legittimità costituzionale ha permesso un controllo tempestivo e tendenzialmente ispirato a globalità di settori normativi di notevolissima incidenza istituzionale, altrimenti sottoponibili solo ad episodiche verifiche.

Né va trascurato che, in virtù della proliferazione delle richieste referendarie e dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, si è esaltato il ruolo arbitrale della Corte costituzionale anche sulle vicende più attuali e coinvolgenti primari interessi politici degli schieramenti contrapposti.

Sul piano del processo ne è derivato un maggior approfondimento delle regole di tali ultime e — per il passato — non consuete controversie, sfociato in nuovi enunciati che si pongono quali principi cardine per i giudizi futuri. Contestualmente, tuttavia, non è cessata, ma anzi si è arricchita, per la costante sollecitazione derivante dalla massiccia casistica, anche l'elaborazione relativa al sindacato di legittimità, oggetto da sempre dell'attenzione giurisprudenziale.

## **-B: . GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ**

### **§ 1) . Natura**

Una riflessione sulla natura del giudizio di legittimità costituzionale può cogliersi nell'*ordinanza n. 255*, red. Guizzi, secondo cui non sono suscettibili di apprezzamento in questa sede le questioni che restano confinate all'interno di situazioni meramente patologiche, estranee al sistema, per le quali già l'ordinamento appresta rimedi di ordine generale e per le quali dunque non possono fondatamente proporsi richieste di interventi.

D'altronde è stato ribadito (*sentenza n. 499*, red. Ruperto) che, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicare, l'interprete deve essere guidato dalla preminente esigenza del rispetto dei precetti costituzionali e quindi, prima di promuovere questione di legittimità, è tenuto ad adottare le possibili letture alternative aderenti al parametro costituzionale, altrimenti vulnerato.

In ordine poi alla distinzione tra questione interpretativa e questione di legittimità costituzionale, è stato specificato che si verte nella prima ipotesi e non nella seconda soltanto nei casi in cui non sono stati individuati profili di contrasto con parametri costituzionali o, anche se formalmente indicati, in realtà si chiede alla Corte di avallare determinate risultanze interpretative senza sostanzialmente prospettare, riguardo alle interpretazioni assunte, dubbi di legittimità costituzionale (*sentenza n. 58*, red. Baldassarre).

Con altra prospettiva, se non può chiedersi alla Corte una sorta di revisione in grado ulteriore dell'interpretazione offerta dalla Cassazione, ben può assumersi tale interpretazione come diritto vivente, affinché si controlli la compatibilità dell'indirizzo consolidato con i principi costituzionali (*sentenza n. 110*, red. Granata).

### **§ 2) . Il ricorso in via incidentale: giudice a quo e sua legittimazione**

A proposito della Commissione dei ricorsi contro i provvedimenti dell'Ufficio italiano brevetti e marchi (*sentenza n. 158*, red. Baldassarre), la Corte ha indicato i requisiti necessari ad integrare la nozione di giudice *a quo*: composizione dell'organo, garanzie di indipendenza e terzietà, regole del procedimento, oggetto del giudizio, forma della decisione ed impugnabilità di quest'ultima dinanzi alla Corte di cassazione.

In tema di legittimazione della Corte dei conti in sede di parificazione, innovandosi a risalenti precedenti anteriori alla riforma adottata con la legge 5 agosto 1978, n. 468 (*sentenze nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 e 143 del 1968*), si è riconosciuto che, là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 delle legge



n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime (*sentenza n. 244*, red. Vari).

Di converso in sede di controllo successivo sulla gestione, a differenza che in sede di controllo preventivo di legittimità (cui aveva riguardo la sentenza n. 226, del 1976), si è pervenuti alla conclusione (*sentenza n. 335*, red. Cheli) che non ci si trova dinanzi a connotazioni assimilabili alla funzione giurisdizionale e cioè preordinate alla tutela del diritto oggettivo con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico: e questo quand'anche il controllo stesso venga, incidentalmente od occasionalmente, a comportare un giudizio sulla legittimità di singoli atti. Il fatto è che il controllo sulla gestione - per i suoi scopi, per i suoi effetti e per le sue modalità di esercizio - viene a configurarsi essenzialmente come un controllo di carattere empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa. La natura di tale controllo si presenta, pertanto, estranea ai caratteri di un "giudizio" nel cui ambito risulti possibile sollevare - alla luce delle precisazioni offerte dalla giurisprudenza di questa Corte - questioni di costituzionalità.

Giudice *a quo* non è il pubblico ministero, in genere, e l'ufficio del procuratore regionale della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità, in specie. La giurisprudenza costituzionale ha sempre affermato, sin dalle più remote decisioni (sentenze nn. 40, 41 e 42 del 1963), che nel sistema che caratterizza il procedimento incidentale di legittimità costituzionale sia il pubblico ministero che le parti private possono prospettare questioni di legittimità costituzionale, ma che spetta esclusivamente all'autorità giurisdizionale davanti a cui pende il giudizio valutarne la rilevanza rispetto alla decisione della causa e la non manifesta infondatezza, per disporre la trasmissione a questa Corte. Si tratta sempre di una funzione attribuita al giudice chiamato a pronunciarsi sulla causa. Il pubblico ministero, che ha una sua propria e distinta configurazione ordinamentale, ha il potere di esercitare l'azione ma non di emettere provvedimenti decisori: non può quindi sostituirsi all'autorità giurisdizionale e di conseguenza non è legittimato a promuovere il giudizio di legittimità davanti a questa Corte (*sentenza n. 415*, red. Mirabelli).

L'*ordinanza n. 387*, red. Santosuosso esclude che il Collegio locale dei ragionieri sia giudice *a quo*.

Legittimati a promuovere questione di legittimità costituzionale sono il giudice del rinvio, dovendo la norma ricevere ancora applicazione in questa fase (*sentenza n. 321*, red. Santosuosso), ed il giudice amministrativo che abbia disposto la temporanea sospensione degli atti impugnati, non essendosi esaurito il potere nella fase cautelare (*ordinanza n. 24*, red. Cheli).

Nell'anno trascorso la Corte costituzionale ha assunto per due volte il ruolo di giudice *a quo*, in contesti, a diverso titolo, di estrema importanza per l'assetto istituzionale: la denuncia di privilegi previdenziali (*ordinanza n. 225*, red. Mengoni: art. 9 *bis* del d.l. 29 marzo 1991, n. 103 aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166) e quella relativa alla "non candidabilità" a cariche elettive di coloro per i quali sia stato disposto il giudizio per determinati delitti (*ordinanza n. 297*, red. Ferri: art. 15, comma 1, lett. e), della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16).

### § 3) . Requisiti dell'ordinanza e procedimento

Anche nel 1995 si è rilevato, come difetto di certe ordinanze di rimessione, l'erronea indicazione della disposizione rispetto al contesto normativo che si intende denunciare (cfr., per tutte, la *sentenza n. 460*, red. Guizzi).

Quanto al procedimento, due decisioni hanno affrontato la questione dell'intervento dinanzi alla Corte di soggetti che non erano parti del giudizio *a quo*.

Con la prima (*sentenza n. 108*, red. Santosuosso) si è ricordato il principio di corrispondenza delle parti del giudizio incidentale di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio principale, tra le quali vanno ricomprese quelle che avevano assunto in esso la veste di interventore *ad adiuvandum*. Ma, tra i casi in cui tale principio può essere eccezionalmente derogato, va annoverato anche quello in cui l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente esterno ad un giudizio cautelare, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale — con riguardo alla specifica formulazione da parte del giudice rimettente della questione di costituzionalità — un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere.

Sotto un più ampio profilo, per la *sentenza n. 421*, red. Mengoni, un generico interesse non è sufficiente a fondare il diritto di intervento. Deve essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo ad intervenire nel giudizio *a quo*, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato ad incidere immediatamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente.



Se gli interventi fossero ammessi sulla base del semplice interesse a una dichiarazione di infondatezza della questione, il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità sarebbe travolto dalla possibilità di un numero indeterminato di interventi in difesa della legge o contro la stessa.

Sempre in tema di intervento, va ancora segnalato che nell'anno trascorso si è dato, a quanto consta per la prima volta, il caso della Avvocatura dello Stato, intervenuta per il Presidente del Consiglio dei ministri, che non si è opposta all'accoglimento di una questione (*sentenza n. 298*, red. Guizzi).

#### **§ 4) . Il ricorso in via principale: contrasto con norme comunitarie**

A coronamento del discorso iniziato con la sentenza n. 384 del 1994, la Corte (*sentenza n. 94*, red. Baldassarre) ha ritenuto di poter sempre conoscere, nel ricorso in via principale, il contrasto tra la legislazione impugnata e le norme comunitarie.

Con la sentenza n. 384 del 1994 la Corte costituzionale, nell'ambito di un giudizio di costituzionalità sollevato in via principale avverso una legge regionale, ha per la prima volta affermato che l'esigenza di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie, essendo ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge, può essere soddisfatta anche con una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Ed, invero, poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l'oggetto del giudizio stesso non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o *ex se* violatrici di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) — tanto che in tali giudizi possono essere contestate anche disposizioni di legge non ancora efficaci o ad efficacia differita —, non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria. Né è senza significato la considerazione che, dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la “non applicabilità” della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari.

Applicazione di questi principi si è avuta con la *sentenza n. 482*, red. Mirabelli, e con la *sentenza n. 520*, red. Cheli.

#### **§ 5) . Interesse a ricorrere, oggetto del ricorso, procedimento**

E' stato riaffermato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'interesse a ricorrere delle regioni è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite alle ricorrenti. In altre parole, è giurisprudenza consolidata che le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali le quali non comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni (*sentenza n. 29*, red. Baldassarre). Tale lesione, va aggiunto, deve essere reale e non può prospettarsi in modo soltanto ipotetico, come è accaduto nella vicenda risolta dalla *sentenza n. 418*, red. Chieppa.

Quanto all'oggetto del giudizio, esso deve corrispondere, in caso di impugnazione dello Stato, ad una delibera legislativa riapprovata (*sentenza n. 476*, red. Chieppa). Ed a tal fine, a partire dalla sentenza n. 158 del 1988, la Corte ha costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, una legge regionale rinviata va considerata come “non nuova” in tutte le ipotesi in cui, in sede di riesame, sia stata riapprovata senza alcuna modificazione, ovvero abbia subito modificazioni che si siano limitate ad incidere sulle disposizioni oggetto del rinvio, o comunque, prive di valore prescrittivo. Nell'ipotesi inversa, in cui il legislatore regionale, in sede di riesame, abbia apportato modifiche che comportino mutamenti del significato normativo ed inerenti (anche) a disposizioni non interessate, né direttamente né indirettamente, dalle osservazioni formulate dal Governo in sede di rinvio, la legge riapprovata ha carattere di “novità”.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la necessaria previa delibera del Consiglio dei ministri, sulla cui base il Presidente del Consiglio promuove mediante ricorso la questione di legittimità costituzionale nei confronti delle delibere legislative regionali (*ex artt. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 2, 3° comma, lettera d)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400), ha *ratio* in un'esigenza non di natura formale ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale: in quanto tale essa comporta una scelta di politica istituzionale diretta a prefigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata, al fine di delimitare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intende sollevare (*sentenza n. 35*, red. Santosuosso).





## § 6) . Le decisioni della Corte: tipologia ed efficacia

In genere la Corte costituzionale adotta decisioni additive di principio, quando all'illegittima inerzia del legislatore corrisponde una sua discrezionalità nell'erogare la prestazione negata.

Nell'anno trascorso, tuttavia, s'è potuto osservare come simile discrezionalità possa riscontrarsi anche nel caso di negazione di trattamenti che corrispondono a libertà fondamentali.

Tale il diniego (art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689) dell'applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ai reati militari, per il quale la *sentenza n. 284*, red. Vassalli, riconosciuta la permanente impossibilità di pervenire ad un classico intervento di tipo additivo, dinanzi al perdurante silenzio legislativo, ha apprestato una soluzione additiva di principio di garanzia.

Rimane tuttavia riservato al legislatore, nel rispetto del principio di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali, il compito di apprestare una disciplina che adegui il regime delle sanzioni sostitutive sia alle peculiari finalità rieducative della pena militare sia al particolare *status* del condannato: un intervento divenuto ormai davvero indifferibile anche in vista di non determinare, in conseguenza del vuoto normativo, una nuova disparità di trattamento, questa volta a favore dei militari e non certo addebitabile al *decisum* della Corte.

Un controllo della discrezionalità del legislatore nell'approntare le normative rese necessarie da una decisione additiva di principio (n. 243 del 1993) è stato effettuato dalla *sentenza n. 103*, red. Ruperto, a proposito della legge 29 gennaio 1994, n. 87. Nella decisione n. 243 si sottolineava come la concreta realizzabilità dei diritti riconosciuti potesse improntarsi a gradualità, tenuto conto anche delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle risorse finanziarie. Avuto riguardo alla complessità del programma, alla molteplicità delle finalità e quindi all'ampiezza dell'intervento e dell'onere finanziario richiesti, la legge n. 87 del 1994 è stata giudicata come un risposta adeguata, oltre che sufficientemente tempestiva, rispetto a quanto da questa Corte ritenuto non eludibile da parte del legislatore. La normativa *de qua* è certamente di segno positivo rispetto alle aspettative, le quali, in virtù della citata sentenza, avevano bensì assunto il rango di diritti, ma non ancora immediatamente determinabili. L'avvenuta determinazione *ex lege*, superando positivamente il giudizio di congruità, legittima allora anche la estinzione dei giudizi pendenti.

Ma una simile discrezionalità va riconosciuta anche nel caso delle classiche sentenze additive, idonee, in quanto tali, a ripianare immediatamente l'omissione legislativa.

Si deve cioè ammettere che il legislatore possa intervenire pure quando, a seguito della pronuncia della Corte, il cittadino gode di un diritto soggettivo perfetto. Tale la vicenda del d.l. 22 marzo 1993, n. 71 (convertito in legge 20 maggio 1993, n. 151) il cui art. 1, n. 3, prevede che le somme dovute dall'INPS a titolo di sgravi contributivi per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 261 del 1991 siano rimborsate ratealmente in 10 anni senza oneri per l'Istituto di rivalutazione monetaria ed interessi e senza la possibilità di compensazione con i debiti dell'imprenditore nei confronti dell'INPS.

La *sentenza n. 320*, red. Santosuosso, nel dichiarare non fondate le questioni sollevate al riguardo, ha ritenuto che la legge ha disciplinato gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale, tenendo conto, per un verso, dell'esigenza di ristabilire un certo equilibrio fra le imprese, e, per altro verso, della mutata logica di erogazione delle nuove provvidenze, non essendo più possibile "ora per allora" incentivare produzione e occupazione. In questa diversa prospettiva, e considerate anche le esigenze di reperimento delle necessarie risorse finanziarie, il legislatore ha giustificatamente previsto limiti e gradualità nella concessione di tali sopravvenute erogazioni.

## § 7) . Illegittimità consequenziale

Una materia su cui esercitare il potere di dichiarazione di illegittimità, *ex art. 27* della legge n. 87 del 1953, è stata individuata in quella elettorale, non potendo certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in un campo dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico (*sentenza n. 422*, red. Ferri).

## **-C: . CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA STATO E REGIONI**

### § 1) . Conflitto e ricorso in via principale

La *sentenza n. 472*, red. Santosuosso, traccia la linea di demarcazione tra ricorso in via principale e conflitto di attribuzione.

Il conflitto di attribuzione fra Stato e regione può sorgere allorché un atto, dello Stato o di una regione, sia invasivo dell'altrui sfera di competenza, ed allorché la negazione o lesione della competenza sia compiuta immediatamente e direttamente con quell'atto, ed esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il



precedente logico e giuridico, sia nei confronti dello stesso, autonomo, nel senso che non ne ripeta identicamente il contenuto o ne costituisca una mera e necessaria esecuzione.

Pertanto, con particolare riferimento al rapporto fra atto (amministrativo) impugnato e legge (o atto con forza di legge) di cui esso atto è attuazione, in sede di conflitto di attribuzione non è possibile impugnare atti amministrativi al solo scopo di far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati.

Non mera, necessaria esecuzione dell'atto legislativo si ha, ad esempio, quando questo sia suscettibile di diverse interpretazioni ed il provvedimento adottato quella lesiva delle competenze regionali (*sentenza n. 163*, red. Cheli).

## **§ 2) . L'atto invasivo e i termini di proposizione del conflitto**

Anche nell'anno trascorso numerose decisioni riguardano, quale condizione di ammissibilità, l'attitudine dell'atto, in occasione del quale è sorto il conflitto, ad invadere o a menomare la competenza dell' Ente ricorrente.

Tale invasione, operabile anche dall'atto di rinvio *ex art. 127* della Costituzione (*sentenza n. 515*, red. Vari), deve essere concreta e non del tutto eventuale (*sentenza n. 300*, red. Santosuosso), come, per esempio, accade nell'ipotesi di atti preparatori (*sentenza n. 301*, red. Santosuosso), mentre il ricorso deve comunque concretarsi in una denuncia relativa alla sfera di competenza (*sentenze nn. 250*, red. Granata, *471*, red. Santosuosso).

La decisione da ultima citata puntualizza anche la giurisprudenza in ordine al termine iniziale per proporre il conflitto. In tema di individuazione dell'atto che determina una invasione di competenza, occorre distinguere le ipotesi di atti (confermativi, esplicativi, esecutivi) meramente consequenziali al precedente fondamentale atto (decisivo ai fini della decorrenza dei termini), rispetto alle ipotesi di atti infraprocedimentali, caratterizzati da una propria autonomia che giustifica una differenziata decorrenza dei termini, da riferirsi rispettivamente a ciascun atto infraprocedimentale.

## **-D: . CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

### **§ 1) . Individuazione del soggetto legittimato a resistere**

A parte gli aspetti sostanziali, che si concretano nella definizione delle attribuzioni dei poteri dello Stato e che verranno trattati nelle opportune sedi dedicate all'illustrazione delle decisioni di merito, la Corte, nel risolvere le controversie portate al suo giudizio, ha chiarito importanti regole processuali.

Così, in tema di individuazione della parte resistente, deve ritenersi che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (secondo cui "Se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati"), spetta alla Corte costituzionale, al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'"organo interessato" cui l'atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di *vocatio in ius* (*sentenza n. 420*, red. Ferri).

In applicazione della medesima norma, la Corte può anche estendere la cerchia degli organi legittimati a resistere: nella fattispecie, poiché il conflitto, sollevato dal Ministro di grazia e giustizia nei confronti del Senato della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica, concerneva l'istituto della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro, si è ritenuto che fosse interessata al conflitto medesimo anche la Camera dei deputati e si è quindi disposto che pure ad essa fosse notificato il ricorso (*ordinanza n. 470*, red. Vari).

### **§ 2) . Interesse ad agire**

Principio generale è quello per cui, ai fini dell'ammissibilità dei conflitti di attribuzione, quel che è richiesto è l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità, non potendo la Corte essere adita a scopo meramente consultivo, per pronunciarsi, cioè, su astratte formulazioni di ipotesi.

Importanti corollari del principio si danno nel caso in cui l'atto invasivo sia di natura regolamentare.

Non può negarsi che l'emanazione di un atto normativo — per sua natura generale ed astratto —, in quanto prevede obblighi immediati e diretti a carico del ricorrente, integri di per sé indubbiamente un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali; e ciò senza che occorra attendere il concreto esercizio delle medesime in relazione ad un caso specifico (quasi a voler applicare anche nei giudizi sui conflitti il requisito della «rilevanza»





tipico dei giudizi incidentali), condizione non richiesta dall'ordinamento per l'insorgere di un conflitto di attribuzione.

L'interesse non vien meno nel caso in cui il ricorrente sia fornito del potere di disapplicazione dell'atto. Infatti è decisivo rilevare che il suo eventuale esercizio non sarebbe comunque idoneo a far venir meno l'interesse del ricorrente all'annullamento dell'atto impugnato, da cui soltanto conseguirebbe la piena ed effettiva reintegrazione della propria sfera di attribuzioni asseritamente lesa (citata *sentenza n. 420*).

### **§ 3) . Atti aventi forza di legge e conflitto di attribuzione**

La Corte, nella sentenza n. 406 del 1989, ha affermato che in linea di principio il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non può essere ammesso contro una legge o un atto equiparato, dal momento che per tali atti, in posizione di preminenza tra le fonti del diritto, il sistema di garanzia costituzionale è incentrato sul giudizio incidentale. Nella *sentenza n. 161*, red. Cheli, in sostanziale continuità con la motivazione della sentenza n. 406 del 1989, la Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto contro un decreto-legge non convertito.

L'estensione della garanzia costituzionale del conflitto nei confronti di un «provvedimento provvisorio» adottato dal Governo sotto la propria responsabilità è stata giustificata in relazione al fatto che, in determinate ipotesi, l'impiego del decreto-legge può condurre a comprimere diritti fondamentali (in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma.

Nella stessa *sentenza n. 161*, la Corte ha ritenuto altresì che il conflitto sia ammissibile anche nei confronti della legge e del decreto legislativo, ma solo «in situazioni particolari», quali quelle ora richiamate, in cui il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato rappresenti la forma necessaria per apprestare una difesa immediata ed efficace.

Tanto invece è stato escluso nel caso del conflitto sollevato dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Senato, della Camera e del Governo, a seguito dell'approvazione e dell'entrata in vigore dell'art. 9-*bis* del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito dalla legge 2 giugno 1995, n. 216, in combinato disposto con l'art. 45 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063. Il Consiglio superiore della magistratura, infatti, si limitava a dedurre che, a seguito del ripristino degli arbitrati in materia di appalti, l'incarico di arbitro diviene di fatto, per il numero ristretto dei candidati, un atto sostanzialmente vincolato, senza che l'organo di autogoverno della magistratura possa valutare diversi parametri di opportunità, quali le garanzie di imparzialità dei magistrati interessati, la misura dei compensi e la funzionalità degli uffici ai quali appartengono (*ordinanza n. 480*, red. Cheli).

## **-E: . REFERENDUM ABROGATIVI**

### **§ 1) . Rinvio**

Del giudizio di ammissibilità del referendum si dirà a proposito delle fonti.

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

### **§ 1) . Premessa**

Seguendo, per quanto possibile, la sistematica adottata nella Carta fondamentale, la giurisprudenza della Corte verrà esposta con riferimento al principio costituzionale che viene applicato.

Simile impostazione privilegia la funzione specifica del giudice delle leggi, su quella, che pure svolge, di interpretazione del contesto normativo sottoposto a controllo.

Un ruolo, il secondo, che, se pure oggetto di qualche contestazione in un non troppo lontano passato, trova oggi ampio consenso tra gli operatori del diritto, ma che la stessa Corte costituzionale indica come complementare e relativizza, laddove rinuncia a svolgerlo dinanzi ad indirizzi esegetici qualificabili come diritto vivente o ad interpretazioni, riguardanti specialmente leggi di recente applicazione, ritenute “non implausibili”.

Del resto un'illustrazione degli orientamenti interpretativi della Corte costituzionale dovrebbe necessariamente frammentarsi in relazione alle singole materie cui tali orientamenti si riferiscono, con le tecniche ed i linguaggi propri di queste ultime.



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

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

Solo la tradizione storica consente di collocare il principio di eguaglianza nella trattazione delle situazioni giuridiche soggettive. In realtà, nella giurisprudenza della Corte, il principio è tanto pervasivo da condizionare ogni manifestazione dell'attività legislativa, quale che sia la materia disciplinata, quali che siano i soggetti coinvolti.

Solo a titolo d'esempio e per convalidare l'assunto, dovrà così rammentarsi che, nell'anno trascorso, s'è valutata la compatibilità con l'art. 3 della Costituzione (*sub specie* di ragionevolezza) delle norme sull'accertamento dell'invalidità (art. 9, comma 2, del d.lgs. 23 novembre 1988, n. 509: *sentenza n. 209*, red. Mengoni), di quelle sulla rappresentatività dei Comuni nell'elezione del Consiglio provinciale di Trieste (decreto del Commissario Generale del Governo italiano 24 marzo 1956, n. 81: *sentenza n. 375*, red. Ferri), di quelle sulla destinazione dei contributi Gescal (art. 1, comma 10, della legge 23 dicembre 1992, n. 498: *sentenza n. 424*, red. Granata).

Constatato dunque che l'art. 3 della Costituzione consente in ogni campo un controllo dell'esercizio della discrezionalità del legislatore, conviene allora rinviare, per gli svolgimenti di tale controllo, agli altri principi costituzionali richiamati nella specie, parlando in tal modo d'eguaglianza nella libertà personale, nella difesa, nelle prestazioni previdenziali e via dicendo.

Ciononostante, nel 1995, due sentenze enunciano criteri generali di applicazione del principio d'eguaglianza allo "stato puro".

Con la prima (*sentenza n. 421*, red. Mengoni) si affronta il problema del livellamento verso l'alto o verso il basso delle disparità di trattamento nelle erogazioni di prestazioni patrimoniali.

Si afferma in tal modo che (a proposito dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 103 del 1991 aggiunto dalla legge di conversione n. 166 del 1991) l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione. La seconda alternativa, orientata ad un possibile livellamento «al basso» delle categorie messe a confronto, è stata finora presa in considerazione in un numero limitato di casi. Ma l'evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri, e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono — quando sia dedotta la violazione dell'art. 3 della Costituzione — un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza additiva che allarghi il campo di applicazione della norma, essa stessa fatta oggetto di impugnazione, oppure una sentenza caducatrice di una diversa disposizione escludente dal trattamento più favorevole un'altra categoria.

Dato che il privilegio non può essere rimosso se non in quanto ne sia accertata la contrarietà all'art. 3 della Costituzione, per difetto di un ragionevole motivo giustificativo, o ad un altro principio costituzionale, non vale obiettare che la retroattività della dichiarazione di illegittimità collide col principio dell'affidamento. Gli appartenenti alla categoria privilegiata non possono fondare un'aspettativa legittima sopra una norma costituzionalmente illegittima. Del resto, come ha osservato la sentenza n. 6 del 1994 (in relazione al rapporto di pubblico impiego, ma applicando un indirizzo generale della giurisprudenza di questa Corte), «dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive», salvo soltanto il limite del principio di ragionevolezza. D'altro lato, la caducazione della norma di favore non interferisce nella discrezionalità del legislatore, il quale rimane libero di intervenire come meglio crede per riordinare la materia riconducendone la disciplina a razionalità.

Con la seconda (*sentenza n. 422*, red. Ferri), a proposito dell'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81, si affronta il problema dei limiti delle azioni positive e cioè di quelle disparità di trattamento giuridico introdotte dal legislatore per rimuovere le disparità di fatto esistenti fra i soggetti.

Nella specie veniva in considerazione la norma secondo cui nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi. Risultava dai lavori preparatori che la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire «neutro», nei confronti sia degli uomini che delle donne, era stata proposta e votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati, al fine di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali. Nell'intendimento del legislatore, pertanto, la norma tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso



alle cariche pubbliche elettive; in tal senso essa avrebbe dovuto trarre la sua legittimazione dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Fra le cosiddette azioni positive intese a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi: ultime tra queste quelle previste dalla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro) e dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile). Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali.

In particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.

Misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di «rimuovere» gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

Ha aggiunto la Corte che misure siffatte, incostituzionali in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate favorevolmente, in quanto adottate liberamente da partiti politici, associazioni e gruppi che partecipano alle elezioni.

## **§ 2) . Regime delle situazioni soggettive**

La *sentenza n. 390*, red. Ruperto, riconosce, tracciandone i limiti, la discrezionalità del legislatore nei rapporti di durata. Si tratta ancora di una decisione che si inquadra, come molte di quelle già viste, nella risposta della Corte alla grave crisi finanziaria del Paese.

Così si è specificato (con riguardo agli artt. 2, comma 1, e 26, commi 1, 2 e 3, della legge 29 gennaio 1986, n. 21) che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto (cfr., nello stesso senso, la *sentenza n. 409*, red. Vari).

## **§ 3) . Condizione giuridica dello straniero**

Il tema, così attuale, della condizione giuridica dello straniero è oggetto di alcune decisioni che puntualizzano la giurisprudenza della Corte.

In primo luogo (a proposito del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti: legge 30 luglio 1990, n. 217), la *sentenza n. 219*, red. Granata, ribadisce che lo straniero fruisce della garanzia costituzionale in ordine ai diritti civili fondamentali, in particolare in ordine al diritto di difesa nel quale è compresa anche la difesa dei non abbienti. Con il disposto del comma 6 dell'art. 1 della legge citata il legislatore obbedisce a questo imperativo costituzionale, apprestando una disciplina concessiva del beneficio anche allo straniero; disciplina che però non può non tener conto delle peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino, in particolare per quanto riguarda sia la situazione reddituale, la quale — al di là del maggiore o minore potere d'acquisto della moneta nei vari paesi, che costituisce differenza fattuale, occasionale e variabile — condiziona l'ammissione al beneficio, sia il relativo accertamento.



La qualità di straniero non può essere assunta dal legislatore quale causa di per sé di presunzione di pericolosità, come invece avveniva, secondo la giurisprudenza della Cassazione, nel caso dell'espulsione automatica prevista dall'art. 86 del T.U. sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990).

Messa a confronto con le altre ipotesi di applicabilità della misura di sicurezza dell'espulsione, previste dagli artt. 235 e 312 c.p., le quali, pur essendo subordinate al presupposto di condotte obiettive altrettanto gravi rispetto a quelle considerate nell'impugnato art. 86, primo comma, comportano pur sempre (in ossequio alla regola generale stabilita dall'art. 31 della legge n. 663 del 1986) la valutazione da parte del giudice della sussistenza in concreto della pericolosità sociale dello straniero condannato, l'ipotesi contestata configurava un'irragionevole disparità di trattamento. E l'irragionevolezza risultava evidente se si considera anche che l'applicazione della misura di sicurezza della espulsione senza la valutazione del giudice alla stregua degli indici menzionati dall'art. 133 c.p. (cui fa rinvio l'art. 203 cpv., c.p.) e la conseguente preclusione della concessione della sospensione condizionale della pena frappongono ingiustificati ostacoli, non soltanto alla libertà personale, ma anche alle possibilità di sviluppo della personalità del condannato, in vista dell'eventuale superamento della sua condizione come soggetto pericoloso (*sentenza n. 58*, red. Baldassarre).

L'espulsione dello straniero a seguito di patteggiamento è poi considerata dalla *sentenza n. 129*, red. Guizzi, pervenendosi alla conclusione che la ripartizione «topografica» dell'espulsione, disciplinata dall'art. 7 del d.l. n. 416 del 1989, fra il primo comma (dove consiste nella misura di sicurezza) e gli altri (ove è misura amministrativa, di polizia), comporta anche l'invalidità di quel recinto da parte delle diverse autorità preposte all'applicazione delle rispettive misure espulsive. Ponendo il confine, la ripartizione, così individuata dalla Corte, segue anche una diversità strutturale, ontologica, fra le due misure quale discende dalle due autorità statuali cui è attribuita la loro applicazione, sì che l'inapplicabilità d'una di esse — per l'esistenza d'un ostacolo legislativo, d'una deroga o altro — non consente la surroga da parte dell'autorità non competente.

Per il diritto dello straniero al ricongiungimento familiare cfr. la *sentenza n. 28* citata al par. 10.

#### **§ 4) . Libertà personale e di circolazione**

La *sentenza n. 210*, red. Vassalli, ha riguardo alla distinzione tra libertà personale e libertà di circolazione, oggetto quest'ultima solo delle garanzie approntate discrezionalmente dal legislatore. In particolare, per quanto attiene al rimpatrio con foglio di via obbligatorio (art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nel testo sostituito dall'art. 3 della legge 3 agosto 1988, n. 327), l'interessato fruisce della comunicazione dell'avvio del procedimento e dell'impugnabilità del provvedimento debitamente motivato.

Di converso, incidendo i permessi premio sulla libertà personale del detenuto, il procedimento ed i provvedimenti di concessione o di diniego (art. 30-ter, quarto comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354) hanno natura non amministrativa, ma giurisdizionale (*sentenza n. 227*, red. Vassalli).

Non va infine confuso con restrizioni della libertà di circolazione l'occasionale disagio derivante dalla necessità di adempiere l'obbligazione presso un determinato ufficio, peraltro con la possibilità di avvalersi della collaborazione di terzi, quanto meno per la materiale esecuzione delle operazioni di versamento dell'IVA (*sentenza n. 430*, red. Vari).

#### **§ 5) . Libertà di coscienza religiosa**

Nell'introdurre anche nel processo civile (art. 251 c.p.c.) l'impegno del testimone in luogo del giuramento, la Corte ha osservato che non è senza significato sottolineare che la soluzione prescelta dal legislatore per il processo penale rappresenta un'attuazione, fra quelle possibili, del principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica: un principio che implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale (*sentenza n. 149*, red. Baldassarre).

Circa la bestemmia (*sentenza n. 440*, red. Zagrebelsky), la fattispecie dell'art. 724, primo comma, del codice penale è scindibile in due parti: una prima, riguardante la bestemmia contro la Divinità, indicata senza ulteriori specificazioni e con un termine astratto, ricomprendente sia le espressioni verbali sia i segni rappresentativi della Divinità stessa, il cui contenuto si presta a essere individuato in relazione alle concezioni delle diverse religioni; una seconda, riguardante la bestemmia contro i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato.

La norma impugnata si presta così ad essere divisa in due parti. Una parte — esclusa restando ogni valenza additiva della pronuncia, di per sé preclusa dalla particolare riserva di legge in materia di reati e di pene — si sottrae alla censura di incostituzionalità, riguardando la bestemmia contro la Divinità in genere e così proteggendo già ora dalle invettive e dalle espressioni oltraggiose tutti i credenti e tutte le fedi religiose, senza



distinzioni o discriminazioni, nell'ambito — beninteso — del concetto costituzionale di buon costume (artt. 19 e 21, sesto comma, della Costituzione).

L'altra parte della norma dell'art. 724 considera invece la bestemmia contro i Simboli e le Persone con riferimento esclusivo alla religione cattolica, con conseguente violazione del principio di uguaglianza. Per questa parte, delle due possibilità di superamento del vizio rilevato — l'annullamento della norma incostituzionale per difetto di generalità e l'estensione della stessa alle fedi religiose escluse — alla Corte costituzionale è data soltanto la prima, a causa del predetto divieto di decisioni additive in materia penale.

Si attua in questo modo l'abbandono del criterio quantitativo. La qual cosa significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza.

### **§ 6) . Libertà di manifestazione del pensiero**

In tema di libertà di manifestazione del pensiero, va segnalata la *sentenza n. 59*, red. Ferri, con cui è stata dichiarata, perchè contraria ai principi della delega e sfornita di ragionevole giustificazione, l'illegittimità costituzionale della norma che vietava la pubblicazione degli atti del fascicolo per il dibattimento, sino alla pronuncia della sentenza di primo grado (art. 114, terzo comma, c.p.p.). Il divieto non poteva certo tutelare la corretta formazione del convincimento del giudice, posto che nella specie si trattava della pubblicazione di atti che il giudice deve conoscere.

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

Sufficientemente assicurata la partecipazione dei genitori al procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità, l'art. 24 non è violato dalla circostanza che le norme della legge 4 maggio 1983, n. 184 prevedono solo come facoltativa l'assistenza tecnica di un difensore (*sentenza n. 160*, red. Granata). Di converso è ragionevole che nei giudizi pensionistici il privato non possa autodifendersi (art. 6, comma 5, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453), mentre la P.A. possa stare in giudizio a mezzo di un funzionario pubblico, in quanto tale provvisto di competenze tecnico-giuridiche (*sentenza n. 428*, red. Guizzi). Indefettibile è invece l'autodifesa nel processo penale, legittimandosene così la sospensione *sine die*, quando lo stato mentale dell'imputato sia irreversibilmente tale da impedirne la cosciente partecipazione al processo (artt. 71 e 72 c.p.p.: *sentenza n. 281*, red. Vassalli).

In ordine all'effettività del diritto d'azione e di difesa deve ricordarsi che la Corte, con la *sentenza n. 497*, red. Ferri, ha ritenuto illegittimo l'art. 555, comma 2, c.p.p. nella parte in cui non prevedeva la nullità del decreto di citazione sprovvisto dell'indicazione che il soggetto può valersi dei riti alternativi al dibattimento.

Un tale assetto normativo, oltre che irragionevole per l'assenza assoluta di un qualsiasi motivo apprezzabile di pubblico interesse (ove invece le esigenze di deflazione del dibattimento e comunque di celerità del processo spingerebbero in senso contrario), era in realtà suscettibile di diminuire le potenzialità difensive dell'imputato, al quale, pur essendo attribuito, nel giudizio pretorile, uno *spatium deliberandi* di quindici giorni per l'eventuale scelta di riti alternativi, poteva accadere, in mancanza di una tempestiva conoscenza, di trovarsi decaduto dalla facoltà di richiedere quantomeno il giudizio abbreviato.

Sulla base del medesimo rilievo, inoltre, doveva escludersi che la garanzia della difesa tecnica, sancita alla lettera *f*) della norma, fosse previsione di per sé sufficiente a scongiurare tale evenienza; è del tutto evidente infatti che, nell'ambito dei 45 giorni indicati dall'ultimo comma del citato art. 555 quale minimo intervallo temporale prima della celebrazione del giudizio, ben poteva accadere che l'imputato prendesse contatto con il suo difensore oltre il 15° giorno dalla notifica del decreto di citazione, e cioè tempestivamente per l'esercizio dei suoi diritti di difesa in dibattimento ma irrimediabilmente tardi ai fini della previsione in esame.

Violavano ancora il principio di effettività le norme (artt. 516 e 517 c.p.p.) che non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione relativamente al reato concorrente o al fatto diverso contestato nel dibattimento (*sentenza n. 530*, red. Ferri).

Per contro non viola il principio di effettività l'art. 675 c.p.c. nella parte in cui prevede che il termine per eseguire il sequestro decorre dalla pronuncia della ordinanza e non dalla sua comunicazione. La conoscibilità dell'esistenza del provvedimento non richiede nella specie un eccessivo onere per l'interessato, al di là della normale diligenza (*sentenza n. 237*, red. Ruperto).

In ordine al diritto alla tutela giurisdizionale, anche nell'anno trascorso è accaduto di imbattersi in un'applicazione dell'illegittimo principio del *solve et repete* (art. 60 del r.d.l. 19 ottobre 1938, n. 1933), dichiarata incostituzionale dalla *sentenza n. 55*, red. Vari.





Sono stati ribaditi gli insegnamenti relativi alla c.d. giurisdizione condizionata (*sentenza n. 56*, red. Mengoni).

L'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere di previo esperimento di rimedi amministrativi, con conseguente differimento della proponibilità dell'azione a un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, è legittimo soltanto se giustificato da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia, fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile. Ne è derivata la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 12 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641.

La tutela giurisdizionale è stata poi estesa a rimedi irragionevolmente esclusi.

Così si è ammessa l'opposizione ordinaria di terzo alle sentenze del Consiglio di Stato e a quelle dei T.A.R. divenute giudicate (*sentenza n. 177*, red. Caianiello). Sono state ancora concesse l'opposizione di terzo alla convalida di licenza per finita locazione (art. 404, primo comma, c.p.c.: *sentenza n. 192*, red. Ruperto), la revocazione per dolo della convalida di sfratto per morosità (*sentenza n. 51*, red. Ruperto), mentre in via interpretativa si è riconosciuta la reclamabilità dell'ordinanza che dichiara l'incompetenza a concedere la misura cautelare (art. 669 *terdecies*, primo comma, c.p.c.: *sentenza n. 197*, red. Ruperto).

Con le *sentenze nn. 318*, red. Vari, e *437*, red. Caianiello, risulta affermato il principio, secondo cui, quando si verte in tema di riscossione di somme diverse da quelle di natura tributaria (rispetto alle quali è espressamente previsto che la sospensione della cartella esattoriale possa essere disposta con un rimedio esperibile dinanzi all'intendente di finanza) la tutela giudiziaria, per essere conforme ai precetti costituzionali, non può escludere la possibilità di ottenere la sospensione della riscossione (artt. 53 e 54 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602).

Rientra invece nella discrezionalità del legislatore apprestare discipline differenziate che escludano il *simultaneus processus* (*sentenza n. 295*, red. Ruperto, a proposito dell'art. 186-*ter* c.p.c.) o riservino ad un momento determinato la tutela giurisdizionale (*sentenza n. 463*, red. Ruperto, a proposito dell'art. 12 del d.l. 14 marzo 1988, n. 70, convertito nella legge 13 maggio 1988, n. 154).

In ordine al diritto alla prova, negato che questo possa essere invocato quando la parte abbia dato causa alla situazione sostanziale che l'esclude (artt. 159 cod. civ. e 246 c.p.c.: *sentenza n. 62*, red. Ruperto), è stata riaffermata la parità tra le parti nel caso di ampliamento del *thema decidendum* (art. 519, comma 2, c.p.p., dichiarato illegittimo nella parte in cui, in caso di nuova contestazione effettuata a norma dell'art. 517 del medesimo codice, non consente al pubblico ministero e alle parti private diverse dall'imputato di chiedere l'ammissione di nuove prove: *sentenza n. 50*, red. Spagnoli).

D'altro canto, tuttavia, è proprio nella non equiparabilità tra parti principali — e necessarie — del processo penale e parte civile, la cui presenza è solo eventuale, nonché tra gli interessi di cui ciascuna è rispettivamente portatrice, che si giustifica il diverso trattamento in ordine all'ammissione delle prove *ex art. 495*, comma 2, c.p.p. (*sentenza n. 532*, red. Ferri).

In ogni caso non può essere utilizzata una prova acquisita fuori dal contraddittorio.

Così, per le rogatorie internazionali *ex art. 2* della legge 23 febbraio 1961, n. 215, nulla afferma la Convenzione sulla utilizzabilità delle prove assunte per rogatoria, né dalle suddette norme, o da altro, può ricavarsi il principio della rinuncia del giudice nazionale a verificare, in piena indipendenza e secondo i principi fondamentali del proprio ordinamento, se le modalità con cui l'atto è stato assunto lo rendano utilizzabile come prova.

Posto che la domanda di assistenza giudiziaria crea un rapporto tra Stati, ciascuno dei quali si presenta nel proprio ordine indipendente e sovrano, il medesimo principio postula che, da un lato, l'esecuzione materiale degli atti richiesti debba necessariamente avvenire nei modi previsti dalla *lex fori* e, dall'altro, che la valutazione delle attività espletate (ossia degli effetti che a detti atti possono essere riconosciuti) vada condotta alla stregua dell'ordinamento dello Stato richiedente (*sentenza n. 379*, red. Ferri).

Circa le spese processuali, nessuna lesione al diritto alla tutela giurisdizionale deriva dal fatto che esse siano imputate al querelante che abbia rimesso la querela (*sentenza n. 211*, red. Ferri: art. 340, comma 4, c.p.p.).

Il tema delle garanzie patrimoniali, accessorio a quello del diritto d'azione, è affrontato dalle *sentenze nn. 47*, red. Granata, *187* e *508*, red. Mengoni.

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

Notevole risonanza e seguito ha avuto la *sentenza n. 358*, red. Santosuosso, relativa al trattamento tributario della famiglia (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597).





L'attuale trattamento fiscale della famiglia penalizza i nuclei monoreddito e le famiglie numerose con componenti che non producono o svolgono lavoro casalingo. Queste famiglie infatti — che dovrebbero essere agevolate ai sensi dell'art. 31 della Costituzione — sono tenute a corrispondere un'imposta sui redditi delle persone fisiche notevolmente superiore rispetto ad altri nuclei familiari composti dallo stesso numero di componenti e con lo stesso reddito, ma percepito da più di uno dei suoi membri.

Tali effetti distorsivi furono segnalati più volte da questa Corte, dalla dottrina e dallo stesso legislatore che, con la legge n. 408 del 1990, delegò il Governo a provvedere adeguatamente, senza peraltro che tale delega abbia avuto, fino ad oggi, alcun seguito.

Ciò nonostante, è altrettanto evidente che i rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia sotto questo aspetto non possono essere apprestati da questa Corte, in quanto ciò implicherebbe pluralità di complesse scelte, come emerge dalle varie ipotesi prospettate dalla sentenza n. 76 del 1983, dalle diverse esperienze di altri Stati e dall'ampio recente dibattito parlamentare: scelte che competono esclusivamente al legislatore.

Con riguardo alla presunzione muciana, mantenuta nel nostro ordinamento dall'art. 70 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, si è osservato che, mentre può riconoscersi che l'art. 31 della nostra Costituzione non si limita ad impegnare la Repubblica ad interventi di promozione sociale a tutela della famiglia, ma implica altresì il divieto per il legislatore di introdurre discipline sfavorevoli alla famiglia stessa, va soggiunto che da ciò non discende tuttavia l'illegittimità costituzionale anche di quelle norme che — in un equilibrato bilanciamento di interessi contrapposti — pongano a carico dei coniugi oneri giustificati e non pregiudizievoli ai delicati compiti che la famiglia assolve anche nell'interesse sociale (*sentenza n. 286*, red. Santosuoso).

Si è però precisato che, anche in un quadro normativo che differenzi con un'ampiezza che il legislatore può discrezionalmente determinare, rispetto a quella degli altri soggetti, la posizione del coniuge, l'improponibilità dell'opposizione da parte di quest'ultimo, per i beni pignorati nella casa di abitazione del debitore, non può essere così assoluta da collocare sostanzialmente il coniuge, per tale pignoramento, nella stessa posizione del coobbligato (*sentenza n. 444*, red. Mirabelli, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, lettera *b*), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nella parte in cui non prevede che il coniuge del debitore possa proporre opposizione di terzo per i beni mobili ad esso pervenuti per atto di donazione di data anteriore al verificarsi del presupposto dell'imposta).

In ordine alla protezione della maternità, vanno ricordate le *sentenze n. 193*, red. Mengoni, relativa al licenziamento nel lavoro domestico a seguito di gravidanza ed ai limiti del relativo divieto, e *n. 423*, red. Granata, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, comma 1, e 16, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223, nella parte in cui non prevedono che i periodi di astensione dal lavoro della lavoratrice per gravidanza o puerperio siano computabili al fine del raggiungimento del limite minimo di sei mesi di lavoro effettivamente prestato per poter beneficiare dell'indennità di mobilità.

Quanto alla tutela del minore, la Corte con la *sentenza n. 125*, red. Ferri, ha ritenuto illegittimo l'art. 28, comma 4, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, nella parte in cui prevedeva che la sospensione del processo con messa in prova non può essere disposta se l'imputato chiede il giudizio abbreviato o immediato.

La norma appariva viziata da irragionevolezza, in quanto non si comprende per quale motivo al minore, che sia stato ammesso al giudizio abbreviato, debba poi essere negato di chiedere la messa alla prova, con il connesso eventuale beneficio della sentenza dichiarativa della estinzione del reato. Non sussisteva certamente, del resto, alcuna sorta di incompatibilità strutturale, ontologica, tra l'istituto di cui trattasi e il rito abbreviato, il quale si svolge secondo le norme previste per l'udienza preliminare. Inoltre, la denunciata preclusione contrastava anche con gli artt. 31, secondo comma, e 24 della Costituzione, in quanto impediva, senza che fossero ravvisabili motivi ragionevoli, di dare ingresso ad una misura particolarmente significativa sotto l'aspetto rieducativo ed avente riflessi sostanziali di natura premiale.

Del tutto ragionevole è stato invece ritenuto che il minore non possa accedere al rito del patteggiamento, mentre può richiedere il rito abbreviato (art. 25 d.P.R. da ultimo citato: *sentenza n. 135*, red. Caianiello). A parte le profonde differenze tra le due ipotesi, dato che il recepimento dell'accordo sul patteggiamento preclude una pronuncia di tipo assolutorio, diversamente da quel che accade con il recepimento dell'accordo per il giudizio abbreviato, la logicità della disposizione si desume, del resto, proprio dal carattere e dalla specificità del processo penale minorile. In esso il giudice è dotato di amplissimi poteri caratterizzati dall'esigenza primaria del recupero del minore, un soggetto dalla personalità ancora in formazione, per cui sono previste misure che, in vista di tale esigenza, possono portare a far concludere il processo in modi e con contenuti diversi da quelli propri del processo penale ordinario. Queste misure (perdono giudiziale; sospensione del processo e messa alla prova; sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto; più ampio ambito di applicazione delle sanzioni



sostitutive) sarebbero invece precluse, nell'attuale configurazione, dal «patteggiamento», istituto quest'ultimo che, pertanto, rispetto al minore, potrebbe condurre a risultati incoerenti rispetto all'accennata finalità e dunque lesivi dei principi fondamentali cui si ispira la giustizia minorile.

Con riguardo all'adozione (art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184: *sentenza n. 361*, red. Mirabelli) si è affermato, diversamente da quanto ritenuto nell'ordinanza di rimessione, che non è escluso dal complesso delle valutazioni rimesse al giudice, che deve decidere dell'idoneità dei coniugi adottanti, l'apprezzamento in concreto, sulla base di tutti gli elementi di fatto ritenuti utili per il giudizio, della loro attitudine ad educare ed istruire i minori tenendo conto dell'intero ambiente familiare, senza che sia in astratto di ostacolo preclusivo, ma neppure in principio indifferente, l'infermità di componenti della comunità familiare nella quale il minore adottando sia chiamato a vivere e ad integrarsi, dovendo ogni situazione essere prudentemente valutata dal giudice nel preminente interesse dell'adottando, anche quando questi, come nell'adozione internazionale, non sia ancora individuato.

### **§ 9) . Diritto allo studio e alla ricerca scientifica**

La disposizione approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 25 ottobre 1994 non prevede né consente deroghe ai principi espressi dalla legge n. 390 del 1991, che rimangono vincolanti anche per gli atti che l'Assessore regionale competente dovesse adottare, ma consente adattamenti nel bilanciamento dei criteri di determinazione del merito e delle condizioni economiche, fissati dal d.P.C.M. 13 aprile 1994 per la formazione delle graduatorie di coloro che hanno titolo all'accesso ai servizi ed alle provvidenze non destinati alla generalità degli studenti universitari.

Il provvedimento dell'Assessore regionale competente, che eventualmente si discosti dai criteri fissati nella normativa statale secondaria, non rimane quindi privo di limiti e vincoli, dovendo sempre ispirarsi ai principi delle norme sul diritto agli studi universitari espressi dalla legge n. 390 del 1991, alla cui osservanza è tenuto. La disposizione denunciata non eccede pertanto l'ambito delle competenze regionali né contrasta con la norma costituzionale di eguaglianza e con la tutela dei capaci e meritevoli nell'accesso agli studi universitari, principi questi ai quali si dovrà uniformare anche l'atto rimesso all'Assessore regionale competente (*sentenza n. 202*, red. Mirabelli).

Le norme disciplinanti la materia della ricerca scientifica sono comprese nella competenza dello Stato ed hanno natura di norme speciali direttamente applicabili ad ogni amministrazione. Pertanto il congedo straordinario per seguire i corsi di dottorato di cui all'art. 2 della legge n. 476 del 1984 riguarda anche i dipendenti della Provincia autonoma di Trento (legge della Provincia di Trento n. 12 del 1983 e successive modificazioni: *sentenza n. 201*, red. Mirabelli).

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

Il pieno riconoscimento del valore del lavoro casalingo equipara l'extracomunitario che lo svolge al lavoratore immigrato in grado di assicurare ai propri familiari normali condizioni di vita. In tal modo può attivarsi l'istituto del ricongiungimento familiare (art. 4, primo comma, della legge 30 dicembre 1986, n. 943), essendo il diritto dei genitori ad una vita comune con i figli diritto fondamentale della persona, in via di principio spettante anche agli stranieri (*sentenza n. 28*, red. Spagnoli).

Il contratto di lavoro parasubordinato di trasporto rimane nello schema contrattuale di quest'ultimo e perciò nell'area del lavoro autonomo (*sentenza n. 365*, red. Mengoni).

La qualità di socio di cooperativa di produzione e di lavoro viene distinta da quella del lavoratore subordinato nella *sentenza n. 334*, red. Mengoni.

Varie pronunce hanno poi riguardo alla discrezionalità del legislatore nel regolare i requisiti di ammissione alle varie professioni ed i profili di professionalità.

La *sentenza n. 30*, red. Caianiello, concerne la figura del medico del lavoro. La *n. 412*, red. Mirabelli, quelle dello psicologo e dello psicoterapeuta.

I profili di professionalità del biologo formano oggetto della *sentenza n. 345*, red. Chieppa, nella quale, a proposito dell'art. 3 della legge 24 maggio 1967, n. 396, si osserva che concorrenza parziale e interdisciplinarietà appaiono sempre più necessarie in una società, quale quella attuale, i cui interessi si connotano in ragione di una accresciuta e sempre maggiore complessità ed alla tutela dei quali — e non certo a quella corporativa di ordini o collegi professionali, o di posizioni di esponenti degli stessi ordini — è, in via di principio, preordinato e subordinato l'accertamento e il riconoscimento nel sistema degli ordinamenti di categoria della professionalità specifica. Il che porta ad escludere una interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica.



In tema di licenziamento collettivo di invalidi obbligatoriamente assunti (art. 9, ultimo comma, del d.l. 29 gennaio 1983, n. 17), la *sentenza n. 86*, red. Santosuosso, ascrive a situazioni contingenti o ad irregolarità pregresse le incongruenze lamentate nell'ordinanza di remissione. La *sentenza n. 413*, red. Granata, mentre fa salvi gli effetti derivanti dall'iscrizione nelle liste di mobilità, suggerisce che potrebbe dubitarsi della legittimità della disciplina dell'iscrizione, ove rimessa esclusivamente alla volontà del datore di lavoro (art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223).

In ordine alla retribuzione, la *sentenza n. 101*, red. Mengoni, ribadisce l'indefettibile nesso tra prestazione e trattamento, anche quando le funzioni superiori siano abusivamente svolte (artt. 2126 e 2129 cod. civ.).

A proposito dell'art. 11, comma 7, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, la Corte (*sentenza n. 99*, red. Guizzi) ha ripetuto che se l'adeguatezza e la proporzionalità richieste dall'art. 36 della Costituzione devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma anche in prosieguo, in rapporto al mutato potere d'acquisto della moneta, va pure tenuto conto che esiste il limite delle risorse disponibili, e che in sede di manovra finanziaria di fine anno spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria.

In altri termini, il principio di adeguatezza e proporzionalità appare salvaguardato dalla riaffermazione legislativa dell'unitarietà del rapporto valutato nella sua interezza e della conseguente commisurazione — attuata secondo determinazioni comunque discrezionali del legislatore, fondate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione del programma di riforma — del trattamento di quiescenza al reddito percepito nello svolgimento del rapporto lavorativo (*sentenza n. 498*, red. Ruperto, a proposito dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 27 ottobre 1988, n. 482. Cfr. anche *sentenza n. 409*, red. Vari, che, a proposito della legge 8 agosto 1991, n. 265, esclude la garanzia dell'automatica estensione al pensionato dei miglioramenti retributivi riconosciuti al personale in servizio).

In ordine al computo dell'indennità operativa nell'indennità di buonuscita (artt. 3 e 38 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 e legge 23 marzo 1983, n. 78), la Corte (*sentenza n. 278*, red. Ruperto) ha spiegato che, come non è sufficiente addurre la natura retributiva di un trattamento economico aggiuntivo per ritenere costituzionalmente illegittima la non pensionabilità, così, reciprocamente, il principio di adeguatezza della retribuzione non implica che un emolumento in quanto pensionabile debba essere anche necessariamente incluso nella buonuscita.

Del tutto particolare è il caso dell'indennità integrativa speciale, giudicata da questa Corte uno strumento essenziale per conservare il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36, tra retribuzione e quantità e qualità di lavoro, per cui il problema della sua inclusione nei trattamenti di fine lavoro si è posto in termini diversi rispetto a qualunque altra differenza normativa inerente alle modalità di determinazione dei trattamenti stessi (*sentenza n. 243* del 1993).

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

Numerose le pronunzie che si addentrano nella frammentaria, scoordinata ed incoerente legislazione previdenziale.

Di qui in genere la difficoltà di rinvenire affermazioni di principio che pure non mancano in alcune decisioni.

Così la *sentenza n. 218*, red. Granata, riconosce che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire eventuali rapporti di non cumulabilità ovvero di incompatibilità tra diverse prestazioni previdenziali o assistenziali. E' possibile quindi che, in un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco che vede fronteggiarsi le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno (art. 38 della Costituzione) con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l'equilibrio della finanza pubblica (art. 81 della Costituzione), il legislatore — in una situazione in cui si verificano plurimi eventi oggetto di assicurazioni sociali — valuti come sufficiente l'attribuzione di un unico trattamento previdenziale al fine di garantire al lavoratore assicurato mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia. Questa concentrazione dell'intervento del sistema di sicurezza sociale in un'unica prestazione deve però soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) non potendo pretermettersi che in generale chi subisce plurimi eventi pregiudizievole si trova esposto ad una situazione di bisogno maggiore di chi ne subisce uno solo e quindi il primo non potrà, rispetto a quest'ultimo, avere un trattamento peggiore, pur dovendo farsi a tal fine una ponderazione globale e complessiva (e non già limitata a specifici aspetti o periodi) della pluralità di trattamenti astrattamente spettanti in ragione della pluralità di eventi verificatisi.

A proposito dell'art. 9-bis, comma 1, primo periodo, del d.l. 29 marzo 1991, n. 103, aggiunto dalla legge di conversione 1 giugno 1991, n. 166, s'è ritenuto che l'impostazione deontologica (e non meramente utilitaristica) della giustizia nella Costituzione esige che la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori provvisti delle risorse



occorrenti per fruire di una forma di previdenza complementare non vada disgiunta — in misura proporzionata — da un dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli. Alla stregua di questo imperativo costituzionale la sentenza n. 427 del 1990 aveva ammonito che il principio di solidarietà (art. 2 della Costituzione) non consente che il finanziamento della previdenza privata integrativa, soprattutto se alimentato da redditi medio-alti, sia interamente esentato da contribuzione alla previdenza pubblica (*sentenza n. 421*, red. Mengoni).

### § 12) . Iniziativa economica privata

Con riferimento al divieto di noleggio dell'esemplare di compact disc legittimamente acquistato (artt. 19, 61, 68 e 109 della legge 22 aprile 1941, n. 633), la Corte (*sentenza n. 108*, red. Santosuosso) ha osservato che, nel riconoscere in capo all'autore la proprietà dell'opera ed il suo diritto allo sfruttamento economico della stessa in qualsiasi forma e modo, la legge non trascura di operare un bilanciamento tra valori ed interessi contrapposti; bilanciamento non irragionevole in quanto realizzato in sintonia con i principi costituzionali sia in ordine alla tutela della libertà dell'arte e della scienza (art. 33), sia in materia di tutela della proprietà, da riferire anche all'opera intellettuale (art. 42), sia di tutela del lavoro in tutte le sue forme, tra cui deve farsi rientrare anche la libera attività di creazione intellettuale (art. 35). Tale bilanciamento risulta nel contempo positivamente finalizzato, mediante l'incentivazione della produzione artistica, letteraria e scientifica, a favorire il pieno sviluppo della persona umana (art. 3) ed a promuovere lo sviluppo della cultura (art. 9).

Dette finalità, che indicano la stretta connessione tra tutela degli autori e tutela della cultura, sono peraltro ragionevolmente conciliabili con la libertà dell'iniziativa economica (art. 41) di altri soggetti (produttori, rivenditori, noleggiatori) in un equilibrio che tenga conto dei rispettivi costi e rischi; e sono altresì conciliabili con i diritti di tutti alla fruizione dell'opera artistica e con l'interesse generale alla diffusione della cultura.

### § 13) . Diritto di proprietà

Ribadito che il concetto costituzionale di proprietà, per quanto più ampio di quello civilistico, non comprende anche i diritti di credito (*sentenza n. 288*, red. Mengoni), la giurisprudenza si è pronunziata prevalentemente sull'espropriazione.

In primo luogo costituisce ulteriore conformazione della proprietà e non espropriazione l'apposizione dei vincoli paesistici di cui agli artt. 1 *quinquies* del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 e 2 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

La *sentenza n. 417*, red. Chieppa, aggiunge che i beni, aventi la vocazione a realizzare l'interesse estetico-culturale, sono — sotto questo profilo — riconducibili ad una categoria omogenea, perfettamente inscrivibili — al pari dei beni paesistici — nella disciplina posta dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione, alla quale risulta del tutto estranea la materia della espropriazione governata dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione. In altri termini — nell'ipotesi di beni ambientali — è la legge che determina i modi di godimento del bene stesso al fine di assicurarne la funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione): conseguentemente i relativi vincoli che gravano su di essi — in virtù di determinate qualità intrinseche degli stessi, riconosciute dalla legge — non concretano un atto di espropriazione ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione e non sono, pertanto, indennizzabili.

Il potere di conformazione, peraltro, non può spingersi sino alla vanificazione del contenuto minimo della proprietà, come accadeva nel caso dell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35. Questa, impedendo la manutenzione di beni immobili legittimamente esistenti, ne determinava la progressiva distruzione (*sentenza n. 529*, red. Chieppa).

Ove i vincoli siano urbanistici e riguardino l'inedificabilità dei suoli in attesa del definitivo piano regolatore generale, essi devono essere temporanei o prevedere un indennizzo. Resta riservato alla Corte costituzionale il controllo di ragionevolezza dei termini di durata (*sentenza n. 344*, red. Chieppa, a proposito dell'art. 6, comma 7, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 1993, n. 9; *sentenza n. 408*, red. Caianiello, a proposito dell'art. 10, commi 9 e 10, della legge della Regione Campania riapprovata il 12 ottobre 1994).

Motivi di interesse generale, che giustificano un esproprio generalizzato anche delle aree a destinazione residenziale, sono stati ravvisati alla base dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 396.

Lo specifico del sistema direzionale orientale è rappresentato dalla dislocazione di opere pubbliche e da insediamenti a carattere direzionale nel dichiarato intento di decongestionare il centro storico e di contrastarne la c.d. «terziarizzazione». Ma ciò avviene — secondo la scelta di fondo operata dal legislatore — non già sulla base di una mera predisposizione degli strumenti urbanistici di controllo dell'assetto del territorio e di indirizzo e (talora anche) di stimolo dell'attività edificatoria di soggetti privati e pubblici, bensì sulla base di un più radicale (ed ambizioso) progetto di profonda trasformazione di un'ampia area del territorio comunale, trasformazione



che, proprio per l'entità delle sue dimensioni, è potenzialmente produttiva di effetti indotti non solo nel centro storico, ma anche nei vari comprensori confinanti e verosimilmente su tutto il territorio comunale. Questa progettata traslazione del polo di attrazione della direzionalità pubblica e privata, proprio per la radicalità dell'intervento implicante la modifica delle condizioni di lavoro e delle consuetudini di vita per una considerevole parte della collettività comunale, rende sufficiente ragione sia del previsto più incisivo controllo dell'Amministrazione comunale (anche quanto ai tempi di realizzazione) a mezzo dello strumento dell'esproprio generalizzato, sia del coinvolgimento in particolare anche delle aree con destinazione residenziale per la sinergia che ne consegue in termini di concreta maggiore realizzabilità dell'intero progetto allorché gli insediamenti direzionali si innestino in un effettivo contesto abitativo e non rimangano invece isolati in attesa dell'utilizzazione edificatoria (seppur incentivabile) delle medesime aree residenziali.

Questa necessaria interazione delle varie componenti (pubbliche e private, direzionali e residenziali) del complessivo quadro di interventi è stata non irragionevolmente considerata dal legislatore al fine di non escludere le aree residenziali dalla facoltà di esproprio generalizzato (*sentenza n. 155*, red. Granata; per i motivi di interesse generale sottesi all'art. 6, quarto comma, della legge 18 aprile 1984, n. 80, relativo all'esproprio di aree a seguito dei terremoti in Campania e in Basilicata, cfr. *sentenza n. 521*, red. Cheli).

I criteri di indennizzo dettati dall'art. 5-bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359, sono norme fondamentali di riforma economico-sociale. Infatti nel caso in esame si riscontrano i caratteri propri di tale limite generale all'esercizio delle competenze legislative delle regioni: l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine a un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale; l'attinenza della disciplina dettata a un problema di grande rilevanza per la definizione del rapporto fra proprietà privata e potere pubblico e, quindi, per la vita economica e sociale della comunità intera; e, infine, la connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (*sentenza n. 153*, red. Baldassarre).

Il carattere di fatto illecito della c.d. accessione invertita legittima, in un bilanciamento degli interessi in conflitto, il legislatore ad adottare lo strumento dell'art. 2043 cod. civ. per disciplinare la fattispecie (*sentenza n. 188*, red. Granata).

#### **§ 14) . Tutela del risparmio**

A proposito dell'art. 47 della Costituzione, la Corte ha avuto occasione di rilevare che esso contiene soltanto un principio programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore ordinario, ma non può certo impedire al medesimo di emanare, in materia finanziaria, quelle norme giuridiche che siano volte a disciplinare il gettito delle entrate, con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio (*sentenza n. 143*, red. Vari, con riguardo all'art. 7 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, come sostituito dalla legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359).

#### **§ 15) . Servizio militare**

Ad ogni cittadino impegnato negli studi è concessa la possibilità di ottenere il rinvio della prestazione del servizio militare ad una condizione generale: che il rinvio sia utile per terminare il suo attuale corso di studi (secondari o universitari) entro determinati limiti di età. Ulteriori requisiti di merito sono poi stabiliti per poter proseguire ininterrottamente dagli studi medi a quelli universitari, nonché per il completamento, anno per anno, di questi ultimi.

Non sussiste alcuna disparità di trattamento tra studente medio e studente iscritto all'Università, ma che abbia già ottenuto più di due rinvii, perchè ad entrambi è concessa (o lo è stata) la possibilità di completare gli studi medi superiori, mentre, per quest'ultimo, proseguire gli studi universitari fino al compimento del ventiduesimo anno non risulterebbe di alcun vantaggio pratico, non potendo comunque portarli a termine.

Né può ravvisarsi violazione degli artt. 34 e 52 della Costituzione poiché in modo non irragionevole la disciplina denunciata individua un non facile equilibrio, utilizzando opportunamente anche requisiti di merito, tra l'interesse del cittadino a raggiungere i gradi più elevati nello studio ed il dovere di assolvere al servizio di leva (*sentenza n. 359*, red. Ferri, a proposito dell'art. 19, quinto comma, della legge 31 maggio 1975, n. 191).

#### **§ 16) . Capacità contributiva**

La disciplina tributaria è oggetto di un tradizionale *self restraint* da parte della Corte costituzionale.





Tanto è, ad esempio, ribadito dall'*ordinanza n. 355*, red. Vari, per cui è riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione degli indici di capacità contributiva e della conseguente entità dell'onere tributario, salvo i controlli di legittimità sotto il profilo della palese arbitrarietà e irrazionalità.

Specificando l'affermazione generale, a proposito dell'art. 2, comma 1, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, si è aggiunto che non si può ritenere violato il principio di capacità contributiva per il solo fatto che una disposizione preveda, in via oltretutto eventuale, la revisione degli estimi, senza coinvolgere i criteri di determinazione delle rendite fissati dal legislatore, bensì i soli risultati applicativi di essi, in vista di una loro più esatta determinazione (*sentenza n. 309*, red. Vari).

Con riguardo all'art. 11, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, che introduce retroattivamente un tributo, è stato affermato che la prevedibilità dello stesso dà ragione del rispetto della capacità contributiva (*sentenze nn. 14 e 410*, red. Vari).

Il principio di progressività di cui all'art. 53 della Costituzione concerne l'ordinamento tributario nel suo complesso, ma non vieta che i singoli tributi possano ispirarsi a criteri diversi (*sentenza n. 107*, red. Vari: art. 1, comma 6, del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9).

### **§ 17) . Responsabilità penale. Fattispecie criminose e pene**

La *sentenza n. 61*, red. Vassalli, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del codice penale militare di pace, nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza dei doveri inerenti allo stato militare l'ignoranza inevitabile.

La decisione, che rappresenta un corollario della precedente sentenza n. 364 del 1988 relativa all'art. 5 del codice penale, ha nell'ambito militare una sua specifica operatività. Infatti, una volta stabilito che l'ignoranza sulla legge penale scrimina in tutti i casi in cui la stessa sia risultata inevitabile, è di tutta evidenza che un siffatto principio debba valere anche nelle ipotesi in cui l'ignoranza verta sull'eventuale presupposto normativo della fattispecie incriminatrice, non potendosi certo pervenire al paradosso di ammettere una lettura differenziata dei valori costituzionali che si è inteso preservare a seconda delle modalità tecniche attraverso le quali ogni singola fattispecie viene ad essere strutturata. L'ignoranza o l'errore, dunque, sia che esso riguardi la previsione incriminatrice in quanto tale, sia che si rifletta su una disposizione che la norma stessa richiama o più semplicemente presuppone, assumerà comunque rilievo in tutti i casi in cui la mancata od erronea conoscenza del dato normativo, inteso questo in tutte le sue componenti, sia dipesa da cause che hanno reso inevitabile quella ignoranza o quell'errore. E se tutto ciò vale nelle interferenze che possono stabilirsi fra le leggi penali, *a fortiori* alle medesime conclusioni occorrerà pervenire nel caso in cui l'errore cada su una legge diversa da quella penale e riguardi non il fatto ma l'estensione del precetto.

Circa la riserva di legge in materia penale, s'è ribadita, innanzitutto, l'impossibilità di interventi additivi della Corte costituzionale (cfr. per es. *ordinanza n. 282*, red. Vassalli, relativa all'art. 445, comma 1, c.p.p. e *sentenza n. 411*, red. Baldassarre, relativa all'art. 727 cod.pen.).

Tale riserva impedisce ogni interferenza della legge regionale (sia che la Regione autorizzi *ex lege* un'attività: *sentenza n. 234*, red. Baldassarre, sia che attragga un'attività nella legge penale: *sentenza n. 235*, red. Baldassarre, sia che provveda a concessioni in sanatoria: *sentenza n. 273*, red. Vassalli).

Sotto il profilo della tassatività si sono considerati positivamente la nozione di vincita a gioco aleatorio (*sentenza n. 236*, red. Baldassarre: artt. 721 e da 718 a 722 cod.pen.) ed il significato del termine "eccessi" nel reato di rivolta di cui all'art. 174, primo comma, n. 3, c.p.m.p. (*sentenza n. 31*, red. Baldassarre). Per contro viola l'art. 25 della Costituzione l'art. 7-bis del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39) nella parte in cui punisce lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione che "non si adopera" per ottenere il rilascio del documento di viaggio (*sentenza n. 34*, red. Caianiello).

Il ricorso a fattispecie descrittive necessarie di integrazione è esaminato dalla *sentenza n. 414*, red. Santosuosso. Si trattava del noto fenomeno della descrizione della fattispecie penale mediante ricorso ad elementi (scientifici, etici, di fatto o di linguaggio comune), nonché a nozioni proprie di discipline giuridiche non penali.

Si ritiene in queste ipotesi che il rinvio, anche implicito, ad altre fonti o ad esterni contrassegni naturalistici non violi il principio di legalità della norma penale — ancorché si sia verificato mutamento di quelle fonti e di quei contrassegni rispetto al momento in cui la legge penale fu emanata — una volta che la reale situazione non si sia alterata sostanzialmente, essendo invece rimasto fermo lo stesso contenuto significativo dell'espressione usata per indicare gli estremi costitutivi delle fattispecie ed il disvalore della figura criminosa. In tal caso l'evolversi delle fonti di rinvio viene utilizzato mediante interpretazione logico-sistematica, assiologica e per il principio





dell'unità dell'ordinamento, non in via analogica, come sosteneva il giudice *a quo* (art. 589 cod. pen. in relazione all'art. 4 della legge 2 dicembre 1975, n. 644).

Quanto alla creazione di fattispecie, nella *sentenza n. 360*, red. Granata, a proposito dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, la Corte ha distinto l'offensività della fattispecie astratta da quella specifica della singola condotta.

La verifica del rispetto del principio dell'offensività come limite di rango costituzionale alla discrezionalità del legislatore ordinario nel perseguire penalmente condotte segnate da un giudizio di disvalore implica la ricognizione della astratta fattispecie penale, depurata dalla variabilità del suo concreto atteggiarsi nei singoli comportamenti in essa sussumibili. Operata questa astrazione degli elementi essenziali del delitto in esame, risulta una condotta (quella di coltivazione di piante da cui sono estraibili i principi attivi di sostanze stupefacenti) che ben può valutarsi come «pericolosa», ossia idonea ad attentare al bene della salute dei singoli per il solo fatto di arricchire la provvista esistente di materia prima e quindi di creare potenzialmente più occasioni di spaccio di droga; tanto più che l'attività produttiva è destinata ad accrescere indiscriminatamente i quantitativi coltivabili. Si tratta quindi di un tipico reato di pericolo, connotato dalla necessaria offensività proprio perché non è irragionevole la valutazione prognostica — sottesa alla astratta fattispecie criminosa — di attentato al bene giuridico protetto. E non è incompatibile con il principio di offensività la configurazione di reati di pericolo presunto; né nella specie è irragionevole od arbitraria la valutazione, operata dal legislatore nella sua discrezionalità, della pericolosità connessa alla condotta di coltivazione.

Diverso profilo è quello dell'offensività specifica della singola condotta in concreto accertata; ove questa sia assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico tutelato, viene meno la riconducibilità della fattispecie concreta a quella astratta, proprio perché la indispensabile connotazione di offensività in generale di quest'ultima implica di riflesso la necessità che anche in concreto la offensività sia ravvisabile almeno in grado minimo, nella singola condotta dell'agente, in difetto di ciò venendo la fattispecie a rifluire nella figura del reato impossibile (art. 49 cod. pen.). La mancanza dell'offensività in concreto della condotta dell'agente non radica però alcuna questione di costituzionalità, ma implica soltanto un giudizio di merito devoluto al giudice ordinario.

Ancora sulla creazione di fattispecie è stata considerata la mendicizia di cui all'art. 670 del codice penale (*sentenza n. 519*, red. Guizzi).

La Corte, premesso che l'ipotesi della mendicizia *non invasiva* di cui al primo comma del menzionato art. 670 integra una figura di reato ormai scarsamente perseguita in concreto e che la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza, ha ritenuto che la figura criminosa in esame apparisse costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale. Né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica, con qualche riflesso sull'ordine pubblico, può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto.

Altro discorso attiene invece al secondo comma dell'art. 670, che riguarda una serie di figure di mendicizia *invasiva*. Per le forme in cui prende corpo, questa disposizione rimane fattispecie idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, che appare inquinata in tutte quelle ipotesi nelle quali il mendicante faccia impiego di mezzi fraudolenti al fine di “destare l'altrui pietà”.

Sempre in tema di discrezionalità del legislatore nell'individuare le fattispecie criminose, la *sentenza n. 246*, red. Guizzi, ne rivela l'ampiezza, con riguardo agli artt. 116, comma 13, e 125, comma 3, del codice della strada. Nella stessa prospettiva vanno lette le *sentenze n. 325*, red. Mirabelli, (art. 12 *sexies* della legge 1 dicembre 1970, n. 898), l'*ordinanza n. 392*, red. Mirabelli, (art. 385, terzo comma, cod. pen.) e la *sentenza n. 436*, red. Caianiello, (art. 147 c.p.m.p.).

Medesima discrezionalità legislativa va riconosciuta nel trattamento sanzionatorio. Al riguardo vanno ricordate le *sentenze nn. 313*, red. Vassalli, (relativa agli artt. 342 e 343 cod. pen.), *314*, red. Vassalli, (relativa all'art. 336 cod. pen.) e l'*ordinanza n. 368*, red. Santosuosso, (relativa all'art. 629, primo comma, cod. pen.).

La discrezionalità peraltro non può trasmodare in arbitrio. Tanto accadeva con l'art. 90, primo comma, nn. 1, 2 e 3 del c.p.m.p., norme per le quali la Corte, con *sentenza n. 298*, red. Guizzi, ha operato un intervento sostitutivo in *melius* delle pene edittali.

## § 18) . Esecuzione della pena

La *sentenza n. 438*, red. Vassalli, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 146, primo comma, n. 3, del codice penale, aggiunto dall'art. 2 del decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, convertito dalla legge 14 luglio 1993, n. 222, nella parte in cui prevede che il differimento ha luogo anche quando l'espiazione della pena possa avvenire senza pregiudizio della salute del soggetto e di quella degli altri detenuti.



Ricorda la pronuncia come in tema di rinvio obbligatorio della pena per i malati di AIDS, il legislatore ha omesso di riequilibrare il sistema lasciandolo sbilanciato sul piano della doverosa salvaguardia delle esigenze di sicurezza collettiva, così finendo per accreditare l'opinione di quanti hanno individuato nei beneficiari di una disciplina, già in sé fortemente discussa sul piano della validità delle stesse premesse scientifiche da cui muove, una singolare categoria di "penalmente immuni", senza che a ciò neppure corrisponda una verifica in concreto circa l'effettiva rispondenza di un siffatto regime alle reali esigenze della salute, individuale e collettiva, che pur dovrebbero costituirne il nucleo portante.

Ed allora, pur dovendosi annettere al particolare e grave morbo di cui qui si tratta tutto il risalto che lo stesso merita e che l'ampia normativa di settore e la stessa coscienza collettiva gli ha ormai riconosciuto, la disposizione impugnata deve ritenersi non conforme al canone della ragionevolezza nella parte in cui non consente di accertare in concreto se, ai fini della esecuzione della pena, le effettive condizioni di salute del condannato siano o meno compatibili con lo stato detentivo. Allo stesso modo, spetterà al giudice verificare caso per caso in relazione alle strutture disponibili se l'esecuzione della pena possa avvenire senza pregiudizio per la salute della restante popolazione carceraria che, come si è detto, costituisce l'altro dei valori che la norma ha inteso tutelare. Accertamenti e verifiche del giudice, quelli sopra esposti, che potranno le pubbliche amministrazioni, ciascuna nel quadro delle proprie competenze ed opportunamente coordinate tra loro, di fronte all'esigenza di tenere conto del bisogno di cura del singolo e dell'attitudine della condizione restrittiva rispetto alla salvaguardia della salute della popolazione carceraria, predisponendo o incrementando le strutture idonee allo scopo, sia in ambito penitenziario sia nei presidi sanitari esterni cui ricorrere a norma dell'art. 11 dell'ordinamento penitenziario.

Ad analoga soluzione, per l'ipotesi di cui all'art. 286 *bis* c.p.p., giunge poi la *sentenza n. 439*, red. Vassalli.

Contrario all'art. 27 della Costituzione è stato ritenuto l'automatismo della revoca del beneficio della liberazione anticipata, previsto dall'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, il quale dunque è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede la revoca della liberazione anticipata nel caso di condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio anziché stabilire che la liberazione anticipata è revocata se la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio (*sentenza n. 186*, red. Vassalli).

Inammissibile, stante la pluralità delle soluzioni alternative, è stata dichiarata la questione della revocabilità della liberazione condizionale speciale prevista dall'art. 9 della legge 29 maggio 1982, n. 304 (*sentenza n. 189*, red. Vassalli).

In vista della funzione rieducativa della pena e della *ratio* trattamentale insita nell'istituto dei permessi premio, le *sentenze nn. 68 e 504*, red. Vassalli, (sulla scia delle precedenti n. 306 del 1993 e n. 357 del 1994) hanno ampliato i presupposti di applicabilità del beneficio previsti dall'art. 4 *bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

L'ammissione al permesso premio dei condannati alla reclusione militare è stata decisa dalla *sentenza n. 227*, red. Vassalli, (art. 30 *ter*, quarto comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354) mentre, in relazione al trattamento riservato al civile, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la presunzione assoluta di pericolosità del condannato militare espressa dall'art. 1, secondo comma, della legge 29 aprile 1983, n. 167 (*sentenza n. 49*, red. Spagnoli).

## **-H: . LE FONTI**

### **§ 1) . Il referendum**

La regolamentazione della campagna referendaria può di massima essere espressa in termini identici a quella della campagna elettorale.

Incongrua è peraltro la norma (art. 3, comma 6, del d.l. 20 marzo 1995, n. 83) che prevede che, a partire dal trentesimo giorno precedente la data delle elezioni (o del referendum), è vietata ogni forma di pubblicità, anche se relativa a successive consultazioni elettorali o referendarie.

E invero, mentre per le campagne elettorali la presenza di un limite temporale ragionevolmente contenuto per lo svolgimento della pubblicità può trovare giustificazione nel fatto di privilegiare la propaganda sulla pubblicità, al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati, eguale esigenza non viene a prospettarsi per le campagne referendarie, dove i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a



risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme della propaganda e le forme della pubblicità.

Nelle campagne referendarie le forme espressive della propaganda vengono, in larga parte, a coincidere con le forme proprie della pubblicità, con la conseguenza che, per queste campagne, gli effetti delle limitazioni introdotte in materia pubblicitaria possono risultare aggravati fino a ridurre al di là della ragionevolezza gli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari.

Tale elemento di irragionevolezza appare ancora più grave ed evidente in relazione a quella parte della disposizione in esame che vieta la pubblicità per i periodi in cui si succedono varie consultazioni elettorali e referendarie. Questo divieto — oltre a risultare del tutto ingiustificato anche rispetto al fine, sotteso alla norma, di preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto — è tale da poter condurre, in presenza di una consultazione referendaria preceduta da consultazioni elettorali, alla pratica eliminazione dello strumento pubblicitario: così come sarebbe accaduto, permanendo la vigenza di tale norma, per la tornata referendaria dell'11 giugno 1995, rispetto a cui il tempo per lo svolgimento della pubblicità era stato delimitato a soli quattro giorni (v. artt. 4 e 12 del provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria del 12 aprile 1995) (*sentenza n. 161*, red. Cheli).

Nell'anno trascorso la Corte è stata investita da 13 giudizi di ammissibilità di richieste referendarie.

In base ai criteri stabiliti sin dalla sentenza n. 16 del 1978, sono stati ritenuti inammissibili:

il referendum sulle trasmissioni pubblicitarie della RAI, in quanto la possibile abrogazione delle norme coinvolte non rispondeva al fine dei promotori di impedire tali trasmissioni (*sentenza n. 1*, red. Spagnoli);

il referendum sull'obbligo di iscrizione e di contribuzione al Servizio Sanitario nazionale, in quanto le leggi coinvolte rientravano nella materia tributaria (*sentenza n. 2*, red. Vari);

il referendum tendente alla trasformazione in sistema maggioritario puro del sistema elettorale misto per l'elezione della Camera e del Senato, in quanto l'abrogazione delle norme coinvolte avrebbe determinato il vuoto legislativo del sistema elettorale di tali organi costituzionali (*sentenza n. 5*, redd. Ferri e Guizzi): in proposito, la Corte, ribadendo il principio generale (sentenze nn. 29 del 1987 e 32 del 1993) secondo cui gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento, ha, in particolare, affermato, con riferimento al Parlamento, l'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente, in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere: l'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale, per cui una richiesta di referendum che esponga l'ordinamento a un tale rischio non può che essere dichiarata inammissibile;

il referendum sulla Cassa integrazione guadagni per mancanza di chiarezza del quesito (*sentenza n. 6*, red. Mengoni);

il referendum sul sostituto di imposta, in quanto relativo a leggi tributarie (*sentenza n. 11*, red. Santosuosso);

il referendum sulla Tesoreria unica, in quanto relativo a leggi collegate alla legge di bilancio (*sentenza n. 12*, red. Vari).

In base agli stessi criteri, sono stati dichiarati ammissibili il referendum sulla pianificazione comunale del commercio (*sentenza n. 3*, red. Caianiello); quello sull'orario dei negozi (*sentenza n. 4*, red. Caianiello); quello sulla partecipazione privata all'azionariato RAI (*sentenza n. 7*, red. Cheli); quello sulle concessioni e la pubblicità nelle reti televisive private (*sentenza n. 8*, red. Granata); quello sul soggiorno cautelare (*sentenza n. 9*, red. Vassalli); quello sull'elezione del Sindaco e dei Consigli comunali (*sentenza n. 10*, red. Mirabelli); quello sulle ritenute sindacali (*sentenza n. 13*, red. Ruperto).

## § 2) . Il procedimento legislativo

In caso di approvazione di legge di conversione di decreto-legge e di posizione della questione di fiducia, i regolamenti della Camera e del Senato sono abilitati ad istituire, ai sensi dell'art. 72 della Costituzione, procedimenti speciali di approvazione che prescindono dall'approvazione articolo per articolo di cui al primo comma dello stesso art. 72, con la conseguenza che discussione e votazione vengono legittimamente a concentrarsi sull'articolo unico del disegno di conversione, anche quando questo presenti modifiche ed aggiunte introdotte in Commissione (*sentenza n. 391*, red. Cheli, relativa all'art. 5 bis della legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del d.l. 11 luglio 1992, n. 333).



### § 3) . Leggi di interpretazione autentica e di sanatoria

Più volte nell'anno trascorso la Corte ha sindacato leggi che si qualificavano di interpretazione autentica.

I principi che presiedono a tale controllo sono espressi dalla *sentenza n. 15*, red. Mirabelli, (relativa all'art. 3, sessantunesimo comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537).

Ammesso il potere del legislatore di emanare leggi interpretative, che hanno come connaturale elemento la retroattività, non è sufficiente che la legge si autoqualifichi e sia formulata come interpretativa, perché debba essere considerata tale. Si deve difatti verificare, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, che la qualificazione e la formulazione rispondano effettivamente ai caratteri propri di una legge interpretativa. Caratteri che indubbiamente sussistono quando, rimanendo immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, se ne chiarisca e precisi il significato o si privilegi, rendendola vincolante, una tra le tante interpretazioni possibili.

In altri termini è necessario e sufficiente che la scelta ermeneutica imposta dalla legge interpretativa rientri tra le varianti di senso compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, stabilendo un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore. Così configurato, l'intervento legislativo non presuppone necessariamente una situazione di incertezza o di conflitto di interpretazioni, ma non si sottrae all'esigenza di rispettare il principio generale di ragionevolezza e gli altri precetti costituzionali.

La legge interpretativa inoltre, pur se ha il fine di imporre all'interprete un determinato significato normativo della disposizione interpretata, non tocca la potestà di giudicare, ma muove sul diverso piano delle fonti normative e precisa la regola ed il modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi. Non lede quindi la funzione giurisdizionale, a meno che non violi il giudicato e non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui concreti giudizi in corso per determinarne gli esiti.

Analoghi principi sono configurati nelle *sentenze nn. 88*, red. Granata, e *311*, red. Santosuosso, nonché nelle *sentenze nn. 94*, red. Baldassarre, e *376*, red. Chiappa, che coinvolgono nel discorso anche le leggi regionali interpretative (nella specie legge regionale approvata il 4 marzo 1994 dall'Assemblea regionale siciliana e legge della Regione Toscana 6 aprile 1989, n. 22).

La *sentenza n. 94* affronta anche l'ipotesi delle leggi di sanatoria: queste non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso. L'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata. Più in particolare, siffatto scrutinio dev'essere svolto tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

### § 4) . Leggi provvedimento

Nell'ordinamento attuale, in assenza di una riserva, opponibile al legislatore, di tali atti agli organi amministrativi, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina materie e oggetti normalmente affidati all'attività amministrativa. E' quindi possibile che, in casi particolari, il legislatore provveda direttamente alla valutazione ed alla determinazione di scelte concrete che, altrimenti, in attuazione dei criteri dettati dal legislatore stesso, resterebbero affidate alla discrezionalità dell'amministrazione nell'apprezzamento del pubblico interesse.

Anche quando esprime un contenuto particolare e concreto, la legge mantiene le caratteristiche di tale atto normativo e rimane sottoposta al regime per essa previsto. La violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione in tal caso non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito (*sentenza n. 306*, red. Mirabelli). Cfr. ancora, in senso analogo, le *sentenze nn. 63*, red. Ferri, *248*, red. Cheli, e *347*, red. Vari, e per un'ipotesi di illegittimità costituzionale la *sentenza n. 492*, red. Santosuosso.

### § 5) . Leggi cornice

Vi è l'esigenza, costituzionalmente rilevante, che la legislazione statale — la quale incide sulle materie di competenza regionale o provinciale — si articoli per principi: la normativa di dettaglio, adottata dallo Stato nelle materie attribuite in via generale alla competenza regionale o provinciale, può trovare fondamento,



eccezionalmente, nell'interesse nazionale; ma in tal caso il controllo di costituzionalità sull'apprezzamento compiuto dal legislatore dovrà essere quanto mai rigoroso, a tutela dell'autonomia legislativa e amministrativa garantita alle regioni e alle province autonome.

Così la *sentenza n. 373*, red. Guizzi, a proposito dell'art. 1, commi 1, 2, 4, 5 e 6 del d.l. 27 agosto 1994, n. 512, sul quale aggiunge che il carattere estremamente dettagliato della disciplina risulta di tutta evidenza, giacché la previsione di poteri sostitutivi senza che vi sia obbligo di motivazione, la comminatoria di nullità delle nomine, le norme sui compensi, quelle sulla vigilanza e la verifica dei risultati amministrativi e di gestione, incidono così gravemente sulla sfera di autonomia provinciale da lasciare spazio soltanto alla mera esecuzione, contraddicendo i canoni che devono informare il rapporto tra la legislazione statale e quella regionale e provinciale. Né si rinviene un preminente interesse nazionale che possa giustificare l'applicazione, in ambito provinciale, della normativa statale in esame.

### **§ 6) . Leggi regionali**

Ove la legge regionale sia “non nuova”, secondo la definizione vista al par. 5 delle decisioni processuali, essa deve essere riapprovata con la maggioranza prevista dall'art. 127, ultimo comma, della Costituzione (cfr. *sentenze nn. 260*, red. Baldassarre, e *357*, red. Vari).

Ad evitare fenomeni di novazione della fonte non sono ammesse leggi regionali riproduttive di leggi statali che disciplinano la materia giurisdizionale (*sentenze nn. 76*, red. Santosuosso, e *459*, red. Caianiello, relative alla legge della Regione Sardegna 6 aprile 1989, n. 13 e alla legge della Regione Basilicata 16 febbraio 1987, n. 2).

Il divieto di legiferare in materia di diritto privato è considerato dalla *sentenza n. 462*, red. Ruperto, la quale esclude che la Regione Toscana con la delibera legislativa riapprovata il 7 marzo 1995 sia entrata in questo campo.

Il rapporto tra legislazione regionale e contrattazione collettiva in materia di pubblico impiego è considerato dalla *sentenza n. 292*, red. Ferri, (con riguardo alla legge della Regione Lombardia riapprovata il 26 ottobre 1994).

Per le leggi regionali istitutive di nuovi comuni (*sentenza n. 433*, red. Ferri: leggi della Regione Lazio 8 aprile 1980, n. 19 e 21 ottobre 1993, n. 56) la regola generale direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione esige la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione, o per la istituzione di nuovi Comuni o per il passaggio di parti di territorio e di popolazione da un Comune all'altro.

Solo in casi eccezionali — da accertare caso per caso — la consultazione referendaria può non essere riferita all'intera popolazione residente nel Comune o nei Comuni interessati.

### **§ 7) . Decreti delegati**

La delega legislativa, di cui all'art. 76 della Costituzione, non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato, né esclude la sua facoltà di valutare le specifiche situazioni da disciplinare, nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi (*sentenza n. 362*, red. Granata, con riguardo all'art. 30 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130. V. anche, per specifiche applicazioni, *sentenze nn. 144*, red. Vassalli, e *305*, red. Ruperto).

Il controllo dei limiti posti al legislatore delegato postula la individuazione sia dell'oggetto sia della *ratio* della delega, ovvero impone la necessità di verificare le ragioni e le finalità che, avuto riguardo anche al complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, onde accertare se la norma delegata sia ad essa rispondente (*sentenza n. 531*, red. Chieppa).

### **§ 8) . Decreti legge e leggi di conversione**

Il nuovo approccio della Corte costituzionale alla problematica derivante dalla decretazione d'urgenza è annunciato dalla *sentenza n. 29*, red. Baldassarre.

A norma dell'art. 77 della Costituzione la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo





oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa.

Fa seguito a tale pronuncia in primo luogo la *sentenza n. 161*, red. Cheli, che, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, controlla i requisiti della necessità ed urgenza di un decreto-legge per escludere che essi siano evidentemente mancati.

In secondo luogo la Corte non dichiara più la manifesta inammissibilità di questioni relative a decreti-legge non convertiti (v. ad es. *ordinanza n. 43*, red. Mirabelli), ma, in caso di reiterazione anche con modifiche, provvede alla restituzione degli atti al giudice *a quo* (per es. *ordinanza n. 289*, red. Vassalli. Il problema della legittimità in sé della pratica delle reiterazioni non è stato affrontato a causa della perplessità dell'ordinanza che lo sollevava: cfr. *ordinanza n. 329*, red. Vari).

Naturalmente la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione (v. art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400, *sentenza n. 391*, red. Cheli).

Alcuni accenni ai limiti di contenuto del decreto-legge, anche in relazione all'efficacia della legge n. 400 del 1988, possono infine rinvenirsi nella già ricordate *sentenze nn. 161 e 391*.

### **§ 9) . Amnistia e condono edilizio**

La *sentenza n. 427*, red. Chieppa, con riguardo all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha ribadito la possibilità di adottare con legge ordinaria il condono edilizio.

Nel riferirsi alla sentenza n. 369 del 1988, si è ricordato come inducevano a tale conclusione fondamentalmente due considerazioni: la prima riguardava la diretta incidenza dell'amnistia, in quanto misura di clemenza generalizzata, sulla punibilità astratta, con l'effetto immediato della estinzione del reato senza "mediazione fattuale", mentre il condono edilizio costituisce una "complessa e varia fattispecie produttiva di effetti estintivi", che si compone di una serie di fasi, che vanno dalla domanda di sanatoria e dal versamento della prima rata, a tutta la procedura di sanatoria, sino al pagamento integrale dell'oblazione, ed i cui effetti estintivi del reato sono, quindi, rimessi alla volontà, per quanto "condizionata", degli interessati. L'altra considerazione era quella relativa all'obbligo, per il giudice, di immediata declaratoria di non doversi procedere, in caso di amnistia, cui si contrappone, nelle ipotesi di condono di illecito edilizio, la sospensione del processo penale in attesa dell'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo di sanatoria.

D'altro canto, si è aggiunto, occorre considerare che esiste nell'ordinamento vigente tutta una serie di atti legislativi che determinano lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio, e per i quali, a differenza di quanto accade nel caso della amnistia, non sono previste procedure legislative diverse da quelle ordinarie: si pensi alle ipotesi di oblazione introdotte dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, o ai casi in cui un fatto cessa (anche temporaneamente) di essere previsto dalla legge come reato, o, ancora, alla previsione di estinzione di reati collegata ad adempimenti richiesti agli autori degli stessi. Non per questo, in tali ipotesi si possono configurare provvedimenti di amnistia mascherati.

### **§ 10) . Potere di ordinanza**

A proposito della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la Corte, con la *sentenza n. 127*, red. Guizzi, ha tracciato i limiti del potere di ordinanza, specie relativamente alle attribuzioni regionali.

In tal modo ha sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti. Proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio: il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione.





L'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale, e il richiamo a una finalità di interesse generale - pur di precipuo e stringente rilievo - non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interessi, garantita a livello costituzionale. L'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali.

### **§ 11) . Regolamenti comunali**

I rapporti tra i regolamenti comunali e l'approvazione della Regione sono delineati dalla *sentenza n. 488*, red. Mengoni, relativa alla legge della Regione Toscana riapprovata il 28 febbraio 1995.

La legge regionale impugnata si è proposta di fissare apposite regole per l'approvazione dei regolamenti degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara: destinatario diretto delle sue prescrizioni non è il Comune, ma lo stesso Consiglio regionale in quanto organo competente per l'approvazione dei regolamenti comunali. Niente vieta — e anzi risponde a criteri di certezza del diritto e di economia dell'attività giuridica — che l'autorità investita della funzione di approvazione di determinati atti prestabilisca alcuni criteri di valutazione ai quali si atterrà nell'esercizio della funzione.

### **§ 12) . Dinamica delle fonti**

Il principio di irretroattività delle leggi ha ottenuto in sede costituzionale garanzia specifica soltanto con riguardo alla materia penale *ex art. 25*, secondo comma, della Costituzione: è pur vero che esso mantiene per le altre materie valore di principio generale ai sensi dell'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile, cui il legislatore deve in via preferenziale attenersi: ma la possibilità di adottare norme dotate di efficacia retroattiva non può essere esclusa, ove esse vengano a trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri principi o valori costituzionalmente protetti (*sentenza n. 376*, red. Chieppa; per l'ultrattività delle leggi finanziarie cfr. *sentenza n. 80*, red. Santosuoso; per la mancata costituzionalizzazione della retroattività delle norme penali più favorevoli anche determinanti l'*abolitio criminis* cfr. *ordinanza n. 330*, red. Granata).

La *sentenza n. 153*, red. Baldassarre, traccia i rapporti tra abrogazione e dichiarazione di illegittimità costituzionale (da pronunciarsi, anche in caso di abrogazione, quando lo richiedono ragioni essenziali di certezza del diritto).

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

### **§ 1) . Principi generali**

La riaffermazione del principio di legalità, come centrale nell'ordinamento, è contenuta nelle *sentenze nn. 419 e 435*, red. Ferri, relative a conflitto tra i poteri costituiti dal Consiglio superiore della Magistratura, il T.A.R. del Lazio ed il Consiglio di Stato.

Tutti i soggetti di diritto, ivi compresi gli organi di rilevanza costituzionale, sono egualmente tenuti al rispetto della legge.

Coerentemente il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 98 e 28 Cost.), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 101, 103 e 113 Cost.), se da un lato affermano l'indipendenza dell'amministrazione, dall'altro comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare diritto, fra i quali, evidentemente, gli organi giurisdizionali.

In breve, la Costituzione accoglie il principio in base al quale il potere dell'amministrazione merita tutela solo sul presupposto della legittimità del suo esercizio, demandando agli organi di giustizia il potere di sindacato — pieno, ai sensi del secondo comma dell'art. 113 della Costituzione — sull'esistenza di tale presupposto.

A ciò si aggiunga che il contenuto tipico della pronuncia giurisdizionale è proprio quello di esprimere la volontà concreta della legge e, più esattamente, la "normativa per il caso concreto" (come si è felicemente precisato in dottrina) che deve essere attuata nella vicenda sottoposta a giudizio.

Tutto ciò comporta innegabilmente che, una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino un determinato comportamento dell'amministrazione, o che detti le misure cautelari ritenute opportune e strumentali all'effettività della tutela giurisdizionale, incombe sull'amministrazione l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice.

Ma proprio in base al già ricordato principio di effettività della tutela giurisdizionale deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale, nonché dell'imprescindibile esigenza di credibilità collegata al suo esercizio, il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta



nella pronuncia e, quindi, in definitiva, il rispetto della legge stessa. Una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto; e quindi anche nei confronti di qualsiasi atto della pubblica autorità, senza distinzioni di sorta, pur se adottato da un organo avente rilievo costituzionale quale è il C.S.M.

In questi termini la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria.

In linea di principio non sono configurabili giurisdizioni passibili di esecuzione ed altre in cui il dovere di attuare la decisione si arresti di fronte alle particolari competenze attribuite al soggetto il cui operato è sottoposto a sindacato. Al contrario, la garanzia della competenza cede a fronte della contrapposta garanzia di ogni cittadino alla tutela giurisdizionale, la quale rappresenta e dà contenuto concreto, in definitiva, alla garanzia della pari osservanza della legge: da parte di tutti ed in egual misura.

Altri principi generalissimi quali il buon andamento e l'imparzialità vigono in materia di pubblico impiego.

Il legislatore, pur godendo di discrezionalità nello scegliere le procedure per la costituzione del rapporto, incontra il limite dell'art. 97 della Costituzione, dal quale discende la necessità che le norme siano tali da garantire il buon andamento della pubblica amministrazione; il che, per quanto attiene al momento della costituzione del rapporto, consiste nel far sì che, nell'amministrazione stessa, siano immessi soggetti i quali dimostrino conveniente attitudine a svolgere le funzioni che vengono ad essi affidate (*sentenza n. 407*, red. Vari, relativa all'art. 2 della legge della Regione siciliana approvata il 22 dicembre 1994).

In tal modo alla regola del pubblico concorso, quale forma generale di reclutamento nel pubblico impiego, il legislatore può derogare in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, adottando criteri diversi, con una discrezionalità che trova pur tuttavia il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (*sentenza n. 477*, red. Chieppa, relativa alla legge della Regione Basilicata riapprovata il 6 marzo 1995).

Tale regola del pubblico concorso, applicabile anche al passaggio a funzioni superiori, non esclude forme diverse di reclutamento e di copertura dei posti, purché rispondano a criteri di ragionevolezza (presenza di peculiari situazioni giustificatrici senza automatismi; valutazione delle mansioni concretamente svolte in precedenza) e siano comunque in armonia con le disposizioni costituzionali e tali da non contraddire i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione. Tali ultimi due principi costituiscono la base comune della previsione concorsuale-selettiva (*sentenza n. 478*, red. Chieppa, relativa alla legge della Regione Lombardia riapprovata l'8 marzo 1995: per un caso di automatismo cfr. la *sentenza n. 134*, red. Cheli, a proposito della legge della Regione Basilicata riapprovata il 15 novembre 1994).

## § 2) . Formazioni sociali

La tutela della minoranza linguistica ladina è considerata dalla *sentenza n. 261*, red. Vari, con riguardo alle norme sulle elezioni del sindaco e dei consigli comunali nella Provincia di Bolzano (legge della Regione Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3).

Il richiamo che il dettato statutario effettua alle leggi sulle elezioni, da un canto, e alle norme sulla composizione degli organi, dall'altro, denota che, per individuare l'ambito della disciplina apprestata dall'art. 62 dello Statuto, ciò che sostanzialmente rileva è il modo di formazione degli organi, nel senso che la presenza in ogni caso del gruppo ladino negli organi collegiali è assicurata, se si tratta di organi di diretta elezione popolare, limitatamente al Consiglio regionale e al Consiglio provinciale di Bolzano; mentre è garantita, in ogni caso, nella composizione degli altri organi collegiali pubblici, vale a dire quelli non elettivi. Ciò trova riscontro nelle varie leggi regionali e della Provincia di Bolzano in materia che, oltre a prevedere l'adeguamento degli organi collegiali pubblici alla consistenza dei gruppi linguistici, fanno salva, nella loro composizione, la presenza, solitamente, di almeno un rappresentante del gruppo ladino.

Il punto fondamentale non sta perciò tanto nella soluzione del quesito se gli enti pubblici locali menzionati negli artt. 61 e 62 ricomprendano anche gli enti territoriali ovvero invece solo gli enti funzionali. La Corte, pur ritenendo ci accedere alla prima tesi è, nondimeno, dell'avviso che, nell'interpretazione dell'art. 62, l'elemento decisivo stia piuttosto nella rilevanza che la norma mostra di voler conferire al modo di formazione dell'organo, restando per ciò stesso escluso che nell'ambito delle garanzie dalla stessa apprestate rientrino anche i consigli dei comuni della Provincia di Bolzano e, pertanto, le relative leggi elettorali.



Circa la tutela del gruppo linguistico tedesco e la lingua processuale, la *sentenza n. 16*, red. Cheli, ricostruisce il sistema previsto dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, e dalle successive norme di attuazione del codice di procedura penale.

In ordine alle organizzazioni sindacali, la *sentenza n. 57*, red. Ruperto, riconduce a razionalità il procedimento sanzionatorio apprestato dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, prevedendo che anche la sospensione dei benefici patrimoniali avvenga su indicazione della Commissione di garanzia.

Inoltre, la partecipazione dei destinatari delle misure afflittive all'attività valutativa della Commissione (oltre ad essere tecnicamente richiesta, in quanto le organizzazioni sindacali sono potenzialmente in grado di fornire informazioni e notizie) è imposta da un'ovvia esigenza di bilanciamento del potere del datore di lavoro. L'attività della Commissione non può sottrarsi al generale canone *audiatur et altera pars*: se è vero infatti che il "giusto procedimento" in quanto tale non può dirsi un principio assistito in assoluto da garanzia costituzionale, è certo che esso costituisce sempre almeno un criterio di orientamento, come per il legislatore così per l'interprete. Nella specie il coinvolgimento dei soggetti interessati ed il momento di partecipazione che ne deriva si pongono come fase indefettibile di un procedimento che può concludersi abilitando il datore di lavoro ad applicare una misura afflittiva.

Quanto agli indici di rappresentatività delle associazioni sindacali, la *sentenza n. 88*, red. Ruperto, prende in considerazione quelli richiesti per la legittimazione a partecipare al procedimento di repressione della condotta antisindacale e l'*ordinanza n. 170*, red. Mengoni, quelli necessari alla convocazione di assemblee.

Sempre in relazione alla configurazione della rappresentatività, si è ritenuta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 2 agosto 1982, n. 41, che prevedeva la concessione di sovvenzioni annuali ad alcune determinate associazioni, così cristallizzando la misura del loro carattere rappresentativo, anziché prevedere la concessione alle associazioni maggiormente rappresentative (*sentenza n. 492*, red. Santosuosso).

La libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti. Il collegamento tra liste rappresenta infatti una libera opzione delle forze politiche interessate (*sentenza n. 428*, red. Mirabelli, a proposito della legge 25 marzo 1993, n. 81).

### § 3) . Sistemi elettorali

L'art. 48 della Costituzione, stabilendo che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere eguale, assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui essi, con l'espressione del voto, danno concreto contenuto alla sovranità popolare. Non sono, dunque, ammesse forme di voto multiplo o plurimo, dovendo essere assicurati sempre la pari capacità elettorale e l'eguale valore numerico di ciascun voto. Ma il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema elettorale che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari. Difatti l'Assemblea costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria (*sentenza n. 429*, red. Mirabelli).

### § 4) . Regioni

La *sentenza n. 515*, red. Vari, verte in materia di funzionamento dei Consigli regionali.

L'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 dispone, al primo comma, che i Consigli regionali si rinnovano ogni cinque anni. Prevede, poi, al comma successivo, che i Consigli stessi esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione.

I Consigli, abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente quello fissato per le elezioni, dispongono, comunque, dopo tale data e fino alla loro cessazione, di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga a quella degli organi legislativi in *prorogatio*.

Si verifica, in sostanza, una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio la cui *ratio* sta nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale, sì da comportare la piena garanzia dell'autonomia



costituzionale riconosciuta alle anzidette assemblee e, conseguentemente, la totale disponibilità, da parte delle stesse, delle attribuzioni costituzionalmente spettanti ad esse e ai loro membri.

Peraltro, se tale principio comporta che nessuna assemblea rappresentativa ha il potere di vincolare quelle successive alle decisioni da essa prese nell'ambito di procedimenti legislativi che non siano perfezionati con la definitiva approvazione consiliare della legge, il principio stesso va, tuttavia, coniugato con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso.

La *ratio* testé accennata, espressiva in sé dell'esigenza di contemperamento fra principio di rappresentatività e principio di continuità funzionale, induce a ritenere, quanto ai limiti nei quali è consentito portare a definizione i procedimenti legislativi in via di svolgimento, che il relativo *iter*, una volta che i lavori del Consiglio siano stati tempestivamente iniziati, può essere concluso anche al di là della scadenza temporale prevista dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 108 del 1968, quando la seduta non subisca interruzioni.

Le due decisioni che seguono hanno ad oggetto le guarentigie dei consiglieri regionali.

L'art. 122, quarto comma, della Costituzione prevede che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

In ordine all'estensione di tale guarentigia, posta a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, è indubbio che essa ricomprenda in primo luogo tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione consiliare tipica o di attribuzioni direttamente previste dalla stessa Costituzione o dalle altre fonti normative cui la prima rinvia.

Altrettanto indubbio è che tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentale alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta, debba annoverarsi il c.d. "diritto d'interrogazione", che, nel caso in esame, è stato esercitato dal consigliere regionale mediante la presentazione di un'interpellanza al Presidente della Giunta su taluni fatti certamente di pubblico interesse.

Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, pur se in riferimento all'analoga guarentigia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione per i membri del Parlamento (v. sent. n. 443 del 1993), che non soltanto la riproduzione all'esterno di interpellanze o interrogazioni può ritenersi attività compresa nella previsione suddetta, ma anche il semplice riferire fatti conosciuti nell'esercizio delle proprie funzioni, ovvero manifestare i punti di vista e le opinioni che ispirano il proprio comportamento in sede parlamentare.

A maggior ragione, nel rispetto dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, anche secondo l'interpretazione più rigorosa dei limiti di tale guarentigia (in base alla quale il consigliere regionale è coperto da irresponsabilità solo per le opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, intese nell'accezione più ristretta), deve ritenersi che non possono essere sottoposte a sindacato le opinioni che il consigliere regionale intenda esprimere pubblicamente in relazione al contenuto di atti tipici del suo mandato, qual è certamente la presentazione di un'interrogazione; anche quando tale commento sia stato espresso dal consigliere regionale al di fuori della sede consiliare propria ma in connessione ed a causa dell'esercizio delle funzioni stesse (*sentenza n. 274*, red. Ferri).

Per la determinazione dell'indennità spettante ai componenti dell'Assemblea regionale, l'art. 1 della legge della Regione siciliana n. 44 del 1965 rinvia alla legge statale n. 1261 del 1965 che, all'ultimo comma dell'art. 5, esclude il sequestro e il pignoramento dell'indennità mensile e della diaria dei parlamentari nazionali e, all'art. 6, prevede che il regime tributario riservato a costoro si applichi, per quanto compatibile, all'indennità e agli assegni spettanti ai consiglieri delle regioni a statuto speciale.

In tale modo, il legislatore del 1965 integra il precedente assetto normativo che già esentava da tributo le indennità parlamentari, vietandone il sequestro e il pignoramento (legge 9 agosto 1948, n. 1102, art. 3). Ma al momento di estendere tali misure ai consiglieri delle regioni a statuto speciale ha fatto riferimento soltanto al regime tributario, e non anche al divieto di sequestro e pignoramento. Né deve sorprendere siffatta limitazione: trattandosi di norme derogatorie, giustificate dalla salvaguardia del mandato parlamentare ai sensi dell'art. 69 della Costituzione (significativamente richiamato dall'art. 1 della citata legge n. 1261), ben si comprende che l'estensione ai consiglieri regionali sia stata circoscritta, avendo cura di evitare refluenze sulla tutela dei diritti patrimoniali e comunque sulla sfera dei rapporti di diritto privato (*sentenza n. 245*, red. Guizzi).

Il principio di globalità del bilancio regionale è affermato dalle *sentenze nn. 277 e 347*, red. Vari.

## **§ 5) . Enti territoriali minori**

Il sistema elettorale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (legge 25 marzo 1993, n. 81) è considerato dalla *sentenza n. 429*, red. Mirabelli.



La legge n. 81 del 1993 disciplina l'elezione diretta del sindaco con la maggioranza assoluta dei voti validi e prevede, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il ballottaggio in un secondo turno elettorale tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. La stessa legge stabilisce un collegamento tra l'elezione del sindaco e quella del consiglio comunale, per assicurare al sindaco eletto, nella normalità dei casi, una consistente maggioranza nell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del comune.

Il collegamento di più liste ad un candidato alla carica di sindaco presuppone l'omogeneità del programma politico che si intende realizzare e prefigura, nell'ambito del consiglio comunale, una coalizione che rispecchi il raggruppamento dichiarato prima della votazione per l'elezione del sindaco. L'aggregazione è destinata ad operare tanto per la maggioranza che per le minoranze. Difatti il candidato alla carica di sindaco che non risulti eletto è il primo proclamato eletto alla carica di consigliere, se il gruppo di liste a lui collegate ha ottenuto almeno un seggio.

I gruppi di liste collegate manifestano dunque aggregazioni che si presentano come stabili. Sommare i voti ottenuti dalle singole liste collegate per comporre la cifra elettorale complessiva dei gruppi sia della maggioranza che delle minoranze ai fini della assegnazione dei seggi rispecchia questa realtà e non costituisce un arbitrario trasferimento di voti da una lista ad un'altra. Né altera l'espressione del voto incentivare, riducendo la dispersione nell'utilizzazione dei voti, la libera aggregazione di liste diverse, le quali, pur mantenendo la propria identità, concorrono nel proporre al corpo elettorale programmi politici convergenti.

L'ampiezza del potere del legislatore siciliano di disciplinare le elezioni comunali dell'isola, per quanto riguarda l'ineleggibilità e l'incompatibilità, è delineata dalla *sentenza n. 162*, red. Ferri, con riferimento all'art. 9 della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31. Discipline differenziate in tema di elettorato passivo, adottate dalla Regione siciliana nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria in materia, non possono considerarsi legittime, salvo che sussistano situazioni concernenti categorie di soggetti che siano esclusive per quella regione, ovvero si presentino diverse in raffronto a quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale; e purché, in ogni caso, tale diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.

Nelle autonomie locali, la Regione assume una posizione di centralità, in particolare mediante la pianificazione e la programmazione territoriale (*sentenza n. 408*, red. Caianiello, a proposito della legge della Regione Campania riapprovata il 12 ottobre 1994). Tale centralità peraltro non esprime una concezione dell'assetto delle autonomie locali, come quello dell'assoggettamento degli enti minori alla "tutela" di quelli maggiori, non rispondente al disegno costituzionale. Questo, fatti salvi i poteri di indirizzo della regione, distribuisce con pari dignità i poteri fra gli enti locali in ragione della cura degli interessi pubblici loro rispettivamente attribuiti, senza possibilità di sovrapposizione o di sostituzione in ragione della maggiore dimensione di alcuni rispetto ad altri (*sentenza n. 33*, red. Caianiello, a proposito degli artt. 1 e 61 della legge della Regione Puglia 16 maggio 1985, n. 27).

La *sentenza n. 293*, red. Ruperto, descrive il ruolo delle comunità montane.

L'individuazione delle comunità montane come enti di programmazione, ormai risalente alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, risulta specificata e ulteriormente qualificata nella sua integrazione con l'attività programmatica della regione e della provincia, attraverso gli artt. 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e 7 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

In tale disegno è attribuito un ruolo preminente, nella previsione dei piani pluriennali di sviluppo, agli interventi a difesa del territorio, alle sistemazioni idraulico-forestali e all'utilizzo delle risorse idriche, che, ove implicino la realizzazione di opere, non possono non coordinarsi, come è intuitivo, con gli altri livelli territoriali di competenza. Proprio con riguardo alle opere pubbliche, è in sede di programmazione che si assicura il supporto urbanistico-edilizio, si ponderano le richieste, si individuano le priorità alla stregua di quegli obiettivi generali espressamente richiamati al comma 5 dell'art. 41 d. lgs. n. 504 del 1992 e, infine, si accordano i finanziamenti. I quali risultano strettamente collegati ai "piani pluriennali di opere ed interventi" di cui al comma 3 del citato art. 29, ponendosi dunque a un livello programmatico di medio periodo, che postula la compatibilità con gli indirizzi regionali ed esige in concreto la definizione delle risorse disponibili. Ciò risulta tanto più evidente con riguardo ai contributi concessi in conto capitale, particolarmente incisivi rispetto a quelli erogati in conto interessi, poiché i primi permettono di promuovere spese qualitativamente mirate che, nel caso in esame, si caratterizzano per la preminenza dell'interesse sociale ed economico richiesta dalla legge.

Per alcuni aspetti relativi alle autorizzazioni e ai controlli sugli enti locali cfr. la *sentenza n. 204*, red. Mirabelli, (art. 8, primo e secondo comma, della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1) e la *sentenza n. 380*, red. Vari, (art. 52, comma 4, della legge della Regione Trentino-Alto Adige 4 gennaio 1993, n. 1).





## § 6) . I procedimenti e le funzioni

E' proprio in tema di procedimenti e di funzioni che lo strumento costituito dal ricorso in via principale ha permesso alla Corte di intervenire, potrebbe dirsi globalmente, sulle nuove discipline approntate dal legislatore in questo settore.

Le decisioni che ne sono derivate rappresentano la risposta pressoché totale alla *summa* dei problemi posti da tali normative, quanto meno con riferimento alla distribuzione delle competenze tra i vari enti pubblici.

Vanno, dunque, ricordate la *sentenza n. 29*, red. Baldassarre, relativa alla giurisdizione ed al controllo della Corte dei conti (d.l. 15 novembre 1993, n. 453 conv. in l. 14 gennaio 1994, n. 19 e l. 14 gennaio 1994, n. 20); la *sentenza n. 115*, red. Ferri, relativa alla riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel T.U.L.P.S. (d. lgs. 13 luglio 1994, n. 480); la *sentenza n. 157*, red. Ruperto, sulla riforma dei servizi antincendi boschivi (d.l. 15 giugno 1994, n. 377 conv. in l. 8 agosto 1994 n. 497); la *sentenza n. 406*, red. Vari, sulla riforma del pubblico impiego (l. 24 dicembre 1993, n. 537 e l. 23 dicembre 1994, n. 724); la *sentenza n. 416*, red. Chieppa, sulle aziende sanitarie (l. 23 dicembre 1994, n. 724); la *sentenza n. 482*, red. Mirabelli, in materia di disciplina dei lavori pubblici (l. 11 febbraio 1994, n. 109, d.l. 3 aprile 1995 n. 101 conv. in l. 2 giugno 1995, n. 216).

In ordine ai procedimenti, s'è in primo luogo ribadito che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali non è da ricomprendere quello del giusto procedimento amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24, primo comma, e 113 della Costituzione (*sentenza n. 312*, red. Santosuosso, a proposito dell'art. 32 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068).

Circa il valore del silenzio, in base al sistema la previsione del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione e programmazione territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa delle competenze.

Il venir meno nella normativa statale della previsione del silenzio-assenso per effetto della *sentenza n. 393* del 1993 e le implicazioni che possono desumersi da essa denotano attualmente l'esistenza nella legge statale, specifica per la materia della approvazione degli strumenti urbanistici, di un principio fondamentale opposto, che ritiene indispensabile una valutazione esplicita da parte degli organi regionali nei procedimenti che necessitano del diversificato contributo degli organi e gli uffici competenti coinvolti nella procedura (*sentenza n. 408*, red. Caianiello).

E' quindi illegittima una legge regionale (legge della Regione Campania 26 maggio 1975, n. 40) che attribuisca al silenzio mantenuto dallo Stato valore di parere favorevole (*sentenza n. 342*, red. Caianiello).

Un nutrito gruppo di decisioni riguarda, sotto vari profili, il procedimento disciplinare. Vanno citate per la dispensa del servizio dei sottufficiali (art. 33 della legge n. 599 del 1954) la *sentenza n. 126*, red. Guizzi; per il funzionamento delle commissioni di disciplina (a proposito dell'art. 61, quarto comma, del d.P.R. n. 761 del 1979) la *sentenza n. 128*, red. Mirabelli; per i lavoratori portuali (art. 1258, primo comma, cod. nav.) la *sentenza n. 220*, red. Granata; per le autorizzazioni di polizia (art. 11 e 138 T.U.L.P.S.) la *sentenza n. 326*, red. Guizzi; per la difesa del militare (art. 74, primo comma, della legge n. 599 del 1954) la *sentenza n. 356*, red. Mirabelli; per i termini di decadenza del procedimento (art. 97, terzo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957) la *sentenza n. 374*, red. Caianiello; per la sospensione dal servizio (art. 9 della legge n. 19 del 1990) la *sentenza n. 447*, red. Granata; per i giornalisti (art. 56 della legge n. 69 del 1963) la *sentenza n. 505*, red. Santosuosso.

Al controllo delle discipline dirette alla tutela dell'ambiente e delle cose d'arte sono dedicate le *sentenze nn. 46*, red. Mengoni, *70*, red. Mirabelli, *156*, red. Mengoni, *296*, red. Cheli.

Temi specifici, che vanno dalla tenuta dei libri genealogici delle razze equine, alle centrali termoelettriche, dalla denominazione d'origine controllata dei vini, all'alienazione dell'edilizia residenziale pubblica, prendono in considerazione le *sentenze nn. 36*, red. Cheli, *69*, red. Guizzi, *303*, red. Santosuosso, *333*, red. Chieppa, *343*, red. Guizzi, *346*, red. Chieppa, *486*, red. Guizzi, *514*, red. Chieppa, *520*, red. Cheli.

## § 7) . Potere giudiziario

La posizione della Corte di cassazione è considerata dalle *sentenze nn. 247*, red. Caianiello, e *294*, red. Ferri. Il principio generale della inoppugnabilità delle sentenze di detto organo — principio espresso nell'art. 552 del precedente codice di procedura penale; non riprodotto in termini espliciti, ma desumibile dagli artt. 568, 624, 628 e 648 del nuovo codice di procedura penale; ed inoltre, per quanto concerne il processo civile, ricavabile dagli artt. 360 e 393 del codice di procedura civile, salvo il rimedio della revocazione ai sensi dell'art. 395, n. 4,





per effetto delle sentenze di questa Corte nn. 17 del 1986 e 36 del 1991 — non soffre deroga per quanto attiene alle sentenze di annullamento con rinvio. Ciò perché la pronuncia della Cassazione di annullamento con rinvio costituisce un atto di valore definitivo ed opera quindi sanatoria di tutte le nullità anche assolute verificatesi fino al quel momento. La improponibilità di siffatte nullità nel giudizio di rinvio è conseguenza necessaria e coerente con la delimitazione, operata dalla Cassazione stessa, dell'ambito entro il quale, soltanto, il giudizio deve proseguire. La scelta legislativa di rendere improponibili in un determinato grado del procedimento eccezioni di nullità, che si assumono verificate in fasi precedenti ed esaurite, non può dirsi irrazionale, ma appare, al contrario, ispirata dall'intento di evitare la perpetuazione dei giudizi al fine di garantire la definizione del procedimento stesso, così realizzando un interesse fondamentale dell'ordinamento.

Tanto, precisa la seconda decisione, riguarda anche l'attribuzione di competenza effettuata dalla sentenza che dispone l'annullamento con rinvio.

Con riferimento ai conflitti tra poteri dello Stato, la *sentenza n. 420*, red. Ferri, considera le attribuzioni del pubblico ministero.

Il pubblico ministero è indubbiamente legittimato a sollevare conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, in quanto — ai sensi dell'art. 112 della Costituzione — è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività d'indagine finalizzata all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale: con riferimento allo svolgimento di detta funzione è stata, cioè, riconosciuta al pubblico ministero, organo non giurisdizionale, la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario cui appartiene, così come richiesto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Ne deriva che deve attribuirsi a detto organo la legittimazione a proporre conflitto esclusivamente quando agisce a difesa dell'integrità della competenza inerente all'esercizio dell'azione penale, competenza della quale è direttamente investito dalla citata norma costituzionale e in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere.

Ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale, punto di convergenza di un complesso di principi del sistema costituzionale, costituisce la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero, determina violazione dell'art. 112 della Costituzione l'imporre al procuratore della Repubblica — quale condizione per l'ammissione dei collaboratori di giustizia ai programmi di protezione previsti dal d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 — la redazione del verbale della c.d. "dichiarazione d'intenti" (disciplinata dall'art. 2 del decreto ministeriale 24 novembre 1994, n. 687) anche qualora egli ritenga, in base a propria motivata valutazione, che ciò possa recare pregiudizio per lo sviluppo delle indagini: in tal modo, infatti, considerate le caratteristiche di forma e di contenuto di tale atto, si viene ad incidere direttamente sull'attività di conduzione delle indagini, la cui strategia, ai fini del più proficuo sviluppo delle stesse in relazione ai singoli procedimenti, va lasciata — nei limiti, ovviamente, previsti dall'ordinamento — alla libera valutazione del procuratore della Repubblica.

Circa il divieto di istituire nuovi giudici speciali ed a proposito del Consiglio della magistratura militare, la scelta di configurare anche il procedimento disciplinare per i magistrati militari in forme giurisdizionali non rappresenta, nonostante l'inevitabile attribuzione della competenza ad un organismo organizzativamente nuovo, l'introduzione di una nuova giurisdizione e di un nuovo giudice speciale, trovando la giurisdizionalità della funzione disciplinare radicamento in quella già prevista per la magistratura ordinaria, cui anche la magistratura militare, oramai ad essa pienamente equiparata, accede, pur mantenendo una distinzione organizzativo-ordinamentale (*sentenza n. 71*, red. Mirabelli: art. 1 della legge 30 dicembre 1988, n. 561).

Non comporta l'istituzione di un nuovo giudice speciale l'attribuzione dei poteri di conciliazione amministrativa all'amministrazione finanziaria in materia di contrabbando, previsti dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. 9 novembre 1990, n. 375 (*sentenza n. 79*, red. Mirabelli).

La distinzione fra l'ambito di giurisdizione proprio dell'autorità giudiziaria ordinaria e quello proprio dei tribunali militari è per ogni suo aspetto fissata direttamente dall'art. 103, terzo comma, della Costituzione, il quale, nella sua ultima proposizione, stabilisce che i predetti tribunali "in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate". In altri termini, poiché tanto l'attività di cognizione dell'autorità giudiziaria militare, quanto quella concernente l'esecuzione delle pene militari rappresentano le componenti essenziali della giurisdizione penale militare unitariamente considerata come un identico sistema i cui limiti esterni sono tracciati dal ricordato art. 103, terzo comma, ne consegue che la giurisdizione del magistrato militare di sorveglianza coincide necessariamente con quella propria dei tribunali militari, come definita dalla ricordata norma costituzionale (*sentenza n. 104*, red. Baldassarre).



## § 8) . Il processo

Il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, alla cui realizzazione l'art. 97 della Costituzione vincola la disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici, pur potendo riferirsi anche agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è del tutto estraneo al tema dell'esercizio della funzione giurisdizionale, nel suo complesso e in relazione ai diversi provvedimenti che costituiscono espressione di tale esercizio (*ordinanza n. 39*, red. Ferri, ed *ordinanza n. 257*, red. Mirabelli).

In materia di incompatibilità del giudice vanno ricordati, per il 1995, ancora due interventi sull'art. 34 c.p.p.

Col primo (*sentenza n. 432*, red. Ferri) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio dibattimentale il giudice per le indagini preliminari che abbia applicato una misura cautelare personale nei confronti dell'imputato.

Infatti a giudizio della Corte non è ravvisabile una sostanziale diversità tra la valutazione dei risultati delle indagini che conduce alla pronuncia di una misura cautelare personale e quella che conduce all'ordine di formulare l'imputazione o al rigetto della richiesta di applicazione di pena concordata.

L'oggetto di tali valutazioni è, infatti, identico, poiché in tutti i casi si tratta dei medesimi elementi probatori che solo all'esito del dibattimento verranno o meno ritenuti prove.

Anche dal punto di vista della completezza delle indagini la differenza è solo eventuale: in linea generale dando l'ordine di formulare l'imputazione o rigettando la richiesta di patteggiamento (che, peraltro, può essere formulata anche durante le indagini preliminari) il giudice per le indagini preliminari esamina un quadro tendenzialmente completo delle indagini stesse, ma non è detto che allorquando adotti un provvedimento di custodia cautelare ne abbia un quadro necessariamente incompleto: questo dipende solo dal momento in cui vengono ravvisate da parte del pubblico ministero le esigenze cautelari indicate nell'art. 274 c.p.p.; il che può accadere dopo notevole lasso di tempo dall'inizio delle indagini, o anche al termine delle stesse.

Anche in questo caso, pertanto, in raffronto alle ipotesi ora indicate, devono riconoscersi sussistenti i medesimi effetti che l'art. 34 c.p.p. mira ad impedire, e cioè che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e cioè da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento.

Viceversa simile incompatibilità non è stata ritenuta per il giudice che abbia rifiutato il "patteggiamento" in appello dalla *sentenza n. 448*, red. Mirabelli, in quanto, in tal caso, si tratta del giudice già investito, nella sede propria, del merito, il quale valuta la congruità della pena in base agli stessi elementi sui quali dovrà fondare la propria decisione al termine del giudizio di impugnazione.

Il principio di obbligatorietà dell'azione penale è estraneo all'appello del pubblico ministero.

Quando il pubblico ministero deve decidere se impugnare o meno una sentenza, egli deve interrogare la propria coscienza in relazione al contenuto del provvedimento impugnabile e determinarsi secondo gli interessi generali della giustizia. Questo vale per l'appello principale; ma analoga considerazione può farsi per l'appello incidentale, con il correttivo del particolare profilo derivante dalla visione che il pubblico ministero possa essere indotto ad avere circa i contenuti della sentenza che il giudice di secondo grado potrebbe essere tratto a pronunciare in accoglimento dell'appello principale dell'imputato, pervenendo a conclusioni che egli ritiene, ove fossero adottate, contrarie a giustizia.

Se dunque è legittima l'acquiescenza del pubblico ministero nei confronti della sentenza di primo grado, non è accoglibile la tesi secondo la quale tutti i poteri che al pubblico ministero stesso competono dovrebbero esaurirsi nella proposizione dell'appello principale, con ciò restandogli precluso, come incompatibile con i suoi doveri, il ricorso all'appello incidentale (*sentenza n. 280*, red. Vassalli, che ha ritenuto infondata la questione dell'art. 595 c.p.p., promossa in riferimento all'art. 112 della Costituzione).

## **-J: . STATO, ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E COMUNITÀ SOVRANAZIONALI**

### § 1) . Rapporti con l'estero

Allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le



attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale.

All'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia. Anche per esse le attività promozionali da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo (art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese.

Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali. A tal fine, in sede di disciplina del procedimento di propria spettanza, rientra nella competenza dello Stato indicare gli organi ai quali i programmi delle attività ed ogni necessaria comunicazione devono essere inviati dalle regioni, precisando il contenuto delle relative informazioni ed i tempi del loro inoltro, perché sia possibile l'effettivo esame delle attività previste; come pure rientra nella medesima competenza indicare i criteri ai quali il Ministro competente ispira il proprio apprezzamento, i termini nei quali deve comunicare l'eventuale, motivato, dissenso, stabilendo che la mancata pronuncia nei termini implichi l'intesa o l'assenso.

In questa prospettiva è egualmente riconducibile al principio di leale collaborazione anche la previsione di comunicazioni relative agli incontri delle regioni con organi rappresentativi esteri (*sentenza n. 425*, red. Mirabelli).

## § 2) . Comunità europea

S'è già rammentato come la Corte abbia ammesso in ogni caso il ricorso in via principale per violazione di normative comunitarie (*sentenza n. 94*, red. Baldassarre).

Per contro, nel giudizio in via incidentale, la questione è inammissibile se il giudice non ha precedentemente risolto, escludendolo, il contrasto tra normativa nazionale e comunitaria (*ordinanza n. 38*, red. Caianiello).

Ed anzi, ove a presupposto di una questione di legittimità costituzionale vi sia un problema di interpretazione della normativa comunitaria, il giudice è tenuto ad adire il giudice comunitario prima di proporre l'eccezione di costituzionalità.

Detto giudice comunitario non può essere adito — come pur ipotizzato in una precedente pronuncia (*sentenza n. 168 del 1991*) — dalla Corte costituzionale, la quale “esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni” (*sentenza n. 13 del 1960*).

Pertanto nella Corte costituzionale non è ravvisabile quella “giurisdizione nazionale” alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, poiché la Corte non può essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali.

E' invece il giudice rimettente, il quale alleggi la norma comunitaria a presupposto della censura di costituzionalità, a doversi far carico — in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di giustizia — di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa ed affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria (*ordinanza n. 536*, red. Granata).

Non è ammissibile un'impugnazione diretta del regolamento comunitario e non per il tramite della legge di esecuzione del Trattato, senza prospettare una violazione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale o di diritti inalienabili della persona umana, che la Corte deve salvaguardare anche rispetto alla applicazione del diritto comunitario (*sentenza n. 509*, red. Granata).

Un esempio di raccordo tra decisioni della Corte di Giustizia delle Comunità europee e della Corte costituzionale è contenuto nella *sentenza n. 249*, red. Mengoni.



Il fondamento legislativo di atti autoritativi nazionali (nella specie delibera del CIPE) può rinvenirsi nei regolamenti CEE (*sentenza n. 461*, red. Cheli).