



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1996

CONFERENZA STAMPA

DEL PRESIDENTE RENATO GRANATA

Palazzo della Consulta, 14 febbraio 1997

Fonte: www.cortecostituzionale.it



| | |
|--|----|
| -A: . Le decisioni processuali | 3 |
| § 1) . Premessa..... | 3 |
| -B: . Il sindacato di legittimità..... | 3 |
| § 1) . Il giudizio di legittimità costituzionale in generale..... | 3 |
| § 2) . L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale..... | 3 |
| § 3) . Il ricorso in via incidentale..... | 4 |
| § 4) . Il ricorso principale..... | 5 |
| § 5) . Le decisioni..... | 6 |
| -C: . Gli altri giudizi | 7 |
| § 1) . Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni..... | 7 |
| § 2) . Il conflitto tra poteri | 9 |
| -D: . Le decisioni di merito..... | 9 |
| § 1) . Premessa..... | 9 |
| § 2) . Le situazioni giuridiche soggettive..... | 10 |
| § 3) . Le fonti..... | 24 |
| § 4) . L'ordinamento della Repubblica..... | 27 |
| § 5) . Stato - ordinamento internazionale - ordinamento sovranazionale | 39 |



-A: . LE DECISIONI PROCESSUALI

§ 1) . Premessa

Iniziando il discorso dal processo costituzionale e volendo rinvenire un tratto unificante della giurisprudenza in materia, può in generale dirsi che l'anno concluso si è caratterizzato per l'esplicita riaffermazione della specificità dei giudizi attribuiti alla Corte, a garanzia della Carta fondamentale.

Tanto è stato sottolineato per i conflitti tra enti, in cui è la dimensione della protezione costituzionale della competenza a segnare il confine tra il giudizio della Corte e quello spettante alle comuni istanze giurisdizionali. E tanto vale ancora per i conflitti tra poteri, in cui è proprio l'attribuzione direttamente operata dalla Costituzione a doversi considerare e non l'assetto di queste attribuzioni discrezionalmente stabilito dal legislatore.

Dato il suo carattere a prima vista esclusivo, la riaffermazione parrebbe superflua per il sindacato di legittimità. Ma anche qui si sono spesso dovuti respingere i tentativi di inserire la Corte in dispute interpretative che non le si addicono, mentre con sempre maggior consapevolezza si è distinto tra giudizio sulla norma e controllo diffuso delle applicazioni normative.

-B: . IL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ.

§ 1) . Il giudizio di legittimità costituzionale in generale.

Non è dato avvalersi del giudizio di costituzionalità quale surrettizio mezzo di impugnazione di decisioni cui il giudice *a quo* non intende adeguarsi (*sentenza n. 375*, red. Vari) e, più in generale, l'eccezione di illegittimità costituzionale non può impiegarsi al solo fine di far prevalere l'interpretazione che si preferisce (*ordinanza n. 101*, red. Vassalli), anche quando questa si ritenga dovuta per ragioni costituzionali (*sentenza n. 356*, red. Zagrebelsky, *ordinanza n. 436*, red. Zagrebelsky).

E' infatti compito del giudice comune interpretare autonomamente la legge (*ordinanza n. 405*, red. Santosuosso, *ordinanza n. 423*, red. Vari) e dare applicazione al generale principio ermeneutico, già enunciato e più volte ribadito dalla Corte, secondo cui nel procedere alla ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicare si deve costantemente essere guidati dalla preminente esigenza del rispetto dei principi costituzionali e quindi, ove un'interpretazione si riveli in contrasto con alcuno di essi, si è tenuti ad adottare le possibili letture alternative ritenute aderenti al parametro costituzionale, altrimenti vulnerato (*sentenza n. 31*, red. Ruperto; v. anche *sentenza n. 421*, red. Ruperto).

Ciò tuttavia non comporta che condizione di ammissibilità del giudizio sulle leggi sia l'esistenza di un diritto vivente che avvalori il significato della disposizione confliggente con i principi costituzionali (arg. *ex ordinanza n. 389*, red. Santosuosso; v. *sentenza n. 214*, red. Granata). E' invece sufficiente a dare ingresso al controllo l'adesione motivata ad un serio dubbio interpretativo, per risolvere il quale la Corte stessa può avvalersi dell'interpretazione adeguatrice (*sentenza n. 38*, red. Onida, *sentenza n. 216*, red. Onida, *sentenza n. 331*, red. Mirabelli, *sentenza n. 418*, red. Chieppa), quando il testo normativo non vi si opponga puntualmente (*sentenza n. 144*, red. Ruperto), ovvero non esistano univoche correnti giurisprudenziali (*sentenza n. 351*, red. Onida) e senza che siano d'ostacolo prassi amministrative (*sentenze n. 83*, red. Mengoni, e n. 234, red. Mirabelli). L'interpretazione adeguatrice, anzi, si pone a guida dei limiti in cui un testo contrasta con la Costituzione (*sentenza n. 311*, red. Onida).

In ogni caso le questioni sottoposte alla Corte devono essere riferibili alla normativa denunciata e non a situazioni patologiche estranee al sistema e perciò stesso insuscettibili di apprezzamento nel giudizio di legittimità (*sentenza n. 300*, red. Ruperto, *sentenza n. 417*, red. Ruperto), quali gli inconvenienti fattuali e gli abusi applicativi cui altre norme pongono riparo (*sentenza n. 28*, red. Zagrebelsky; *ordinanze nn. 218, 320 e 394*, red. Granata; *ordinanza n. 204*, red. Santosuosso; *sentenza n. 383*, red. Chieppa). Quando però la situazione patologica derivi dallo stesso sistema, senza che altri istituti possano ovviarvi, questa ridonda in vizio della norma, come tale rilevabile dalla Corte costituzionale (*sentenza n. 353*, red. Guizzi).

§ 2) . L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Per valutare la possibilità del "trasferimento" di una censura da una disposizione ad un'altra successiva e della prima riproduttiva, la Corte (*sentenza n. 84*, red. Granata) ha precisato quale sia l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.



In generale la disposizione costituisce il necessario veicolo di accesso della norma al giudizio della Corte, che si svolge sulla norma quale oggetto del raffronto con il contenuto precettivo del parametro costituzionale, e rappresenta poi parimenti il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento della valutazione così operata, a seguito di tale raffronto, dalla Corte medesima. La quale quindi giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni. Si rivela così, in tal caso, la funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma, sicché è la immutata persistenza di quest'ultima nell'ordinamento ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio di costituzionalità sotto il profilo dell'inalterata sussistenza del suo oggetto, mentre l'eventuale successione di una disposizione ad altra rileva soltanto al fine di riversare correttamente l'esito del sindacato di costituzionalità nell'ordinamento.

Il giudizio di costituzionalità - così essendo strutturato il suo oggetto - risulta in tal modo assistito da un *favor* per la sua effettività e tempestività, che viceversa sarebbero in una qualche misura frustrate quando invece si ritenesse necessaria la riproposizione delle medesime censure nei confronti della medesima norma, provvedendosi a denunciare *ex novo* la sopravvenuta, diversa disposizione che la contiene, inalterata nella sua portata precettiva. Il principio dell'economia dei giudizi nel processo costituzionale sottende il valore fondamentale della effettività e della pienezza del controllo demandato alla Corte, controllo tanto più efficace quanto più tempestivo.

Alla medesima esigenza della pienezza del controllo si ispira l'*ordinanza n. 183*, red. Zagrebelsky, con cui la Corte ha rivendicato un potere di individuazione dell'oggetto del proprio giudizio di legittimità, sollevando dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale di una normativa generale, rispetto alla quale la norma denunciata si trovava in evidente rapporto di continenza e di presupposizione.

§ 3). Il ricorso in via incidentale.

La più comune via d'accesso al giudizio di legittimità costituzionale è costituita dal ricorso incidentale, che è esperibile anche in relazione alle leggi della provincia di Bolzano non impugnate in via principale, secondo il sistema previsto dall'art. 2 d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266. L'opposta conclusione, che si risolverebbe nell'attribuzione di una *vis* rinforzata alla legge provinciale, si porrebbe in irrimediabile contrasto col dettato costituzionale, sopprimendo una fondamentale garanzia (*sentenza n. 80*, red. Granata).

Pregiudiziale al ricorso incidentale, quando questo si fonda su normativa comunitaria, è la risoluzione delle questioni interpretative di tale normativa, che spetta alla Corte di giustizia delle Comunità europee. I giudici rimettenti pertanto devono previamente adire tale consesso, ove il dubbio di legittimità costituzionale coinvolga il significato precettivo di una direttiva comunitaria (*ordinanza n. 319*, red. Granata).

Il giudizio incidentale è promosso dal giudice legittimato ad applicare la norma denunciata.

I criteri per individuare le autorità che corrispondono al "giudice" sono stati ribaditi ed approfonditi dalla *sentenza n. 387*, red. Ruperto, a proposito del Collegio centrale di garanzia elettorale presso la Corte di Cassazione. Confermato che per adire la Corte è sufficiente che il giudice sia tale o per una nozione soggettiva o per una oggettiva, quanto al primo aspetto occorre, tanto sotto un profilo strutturale che sotto quello funzionale, l'inserimento dell'organo nell'apparato giudiziario. Quanto al secondo è necessario che l'attività applicativa della legge si caratterizzi e per l'attributo dell'obiettività e per quello della definitività, nel senso dell'idoneità a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato.

Così individuato, il giudice *a quo* deve essere legittimato ad applicare la norma censurata e tanto non accade quando abbia esaurito la fase della propria cognizione (*ordinanza n. 49*, red. Cheli) o quando l'applicazione di tale norma spetti ad altro giudice (così, per i rapporti tra giudice istruttore civile e collegio, cfr. *sentenza n. 84*, red. Granata e *ordinanza n. 295*, red. Chieppa). La legittimazione del giudice si ha comunque quando egli denunci proprio la disposizione che simile legittimazione esclude (*sentenza n. 258*, red. Santosuosso), ma tale denuncia in funzione rivendicativa deve essere espressa e non solo sottintesa a diversa questione di legittimità costituzionale (*ordinanza n. 327*, red. Guizzi).

Il mezzo per adire la Corte è l'*ordinanza di rimessione*. In essa deve motivarsi la rilevanza della questione per il giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della medesima, esplicitandosi le ragioni che inducono al dubbio di legittimità della norma e descrivendosi la particolare fattispecie in cui tale dubbio sorge (*ordinanza n. 39*, red. Ruperto, *sentenza n. 373*, red. Mirabelli, *ordinanza n. 424*, red. Santosuosso). Tale motivazione non può essere sostituita né integrata col rinvio ad altra *ordinanza* (*sentenza n. 79*, red. Mirabelli), in quanto l'esposizione del fatto è necessaria ad identificare i termini e l'oggetto del giudizio



di costituzionalità (*ordinanze nn. 48*, red. Cheli, *202*, red. Santosuosso, *86*, red. Mirabelli), ed anche il suo concreto *petitum* (*sentenza n. 179*, red. Santosuosso). Quando questo consiste in una addizione normativa devono altresì specificarsi gli elementi mancanti, necessari per la definizione del caso (*ordinanza n. 230*, red. Zagrebelsky).

La motivazione in parola è soggetta al controllo della Corte costituzionale che in ogni caso nega l'ingresso al sindacato di costituzionalità a questioni prospettate in modo contraddittorio o perplessivo (*ordinanze nn. 229*, red. Vari, *337*, red. Cheli, *435*, red. Zagrebelsky, *437*, red. Santosuosso). Infatti è essenzialmente attraverso la motivazione che alla Corte è dato riesaminare la rilevanza nel procedimento *a quo* del dubbio di legittimità. Spiega così la *sentenza n. 386*, red. Vari, che la valutazione operata dal giudice *a quo* può disattendersi solo se la stessa risulti del tutto implausibile, giacché, altrimenti, la Corte verrebbe ad occuparsi di un problema la cui risoluzione spetta esclusivamente al rimettente e cioè quello che attiene, da un canto, alla definizione della fattispecie concreta e, dall'altro, all'individuazione delle disposizioni che la regolano (in analoga linea esplicitamente si pongono le *sentenze nn. 2*, red. Mirabelli; *3*, red. Ruperto; *28*, red. Zagrebelsky; *79*, red. Mirabelli; *361*, red. Mengoni; *418*, red. Chieppa, nonché la *sentenza n. 340*, red. Onida, che afferma che la valutazione può essere disattesa solo se palesemente incongrua o contraddetta dagli atti).

La Corte, in tal modo, può ritenere inammissibile una questione perché irrilevante, quando il difetto di tale requisito emerga dallo stesso testo dell'*ordinanza n. 57*, red. Ruperto, *ordinanza n. 92*, red. Santosuosso, *sentenza n. 302*, red. Chieppa), quando la disposizione impugnata risulti inapplicabile o per abrogazione (*sentenza n. 74*, red. Mengoni e, per un caso particolare, *sentenza n. 43*, red. Santosuosso), o per evidente errore interpretativo (*sentenza n. 166*, red. Mengoni, *ordinanza n. 231*, red. Zagrebelsky), o perché il rapporto è ormai regolato da un giudicato (*ordinanza n. 161*, red. Santosuosso), e quando, infine, la decisione della Corte costituzionale non potrebbe comunque influire sulla fattispecie concreta (*ordinanza n. 122*, red. Zagrebelsky).

Sempre a proposito del requisito in esame, nell'anno trascorso, in conformità coi precedenti, si è ritenuta idonea la motivazione di un giudice che, a proposito di una legge penale regionale di favore, ha ritenuto che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità potesse influire sulla formula di proscioglimento (*sentenza n. 14*, red. Mirabelli). E' stata poi respinta un'eccezione di irrilevanza fondata sulla pretesa che gli ipotetici effetti della sentenza della Corte dovrebbero sempre giovare alle parti in causa e non potrebbero rivolgersi a loro sfavore (*sentenza n. 117*, red. Vari).

In ordine al procedimento, è stato ribadito, con riferimento al Procuratore regionale della Corte dei conti, che il p.m. non può essere assimilato alle parti in causa ai fini della sua costituzione dinanzi alla Corte costituzionale (*sentenze nn. 1*, red. Ruperto, *375*, red. Vari). Ed un ulteriore approfondimento sulla nozione di parte, con riferimento sia al profilo formale che all'interesse sostanziale, è contenuto, a proposito del Governo degli Stati Uniti d'America, nella *sentenza n. 223*, red. Guizzi.

E' ammesso intervento quando il soggetto sia portatore di una situazione giuridica soggettiva diretta ed individualizzata, tale che l'esito del giudizio sia destinato ad incidere direttamente sulla posizione giuridica della parte (*ordinanza u.p. 25/6/1996 all. a sentenza n. 313*, red. Ruperto - cfr. per la casistica *sentenze nn. 117*, red. Vari, *178*, red. Granata, *ordinanza n. 220*, red. Onida). Il deposito oltre il termine dell'atto ha impedito alla Corte di affrontare il significato dell'intervento degli organi dello Stato, previsto dall'art. 20 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (*ordinanza u.p. 25/6/1996 all. a sentenza n. 263*, red. Mirabelli).

La difesa tecnica dinanzi alla Corte deve essere assicurata da un avvocato ammesso al patrocinio dinanzi alla Corte di cassazione, per scelta legislativa di cui non può contestarsi la legittimità (*sentenza n. 173*, red. Chieppa).

§ 4) . Il ricorso principale.

Quale sindacato di legittimità, nel giudizio promosso attraverso il ricorso in via principale non possono dedursi valutazioni di merito. Non sono peraltro tali le affermazioni con cui si tenda a dimostrare la violazione di principi costituzionali, attraverso rilievi concernenti l'idoneità delle norme censurate a raggiungere i fini perseguiti (*sentenza n. 264*, red. Santosuosso).

Legittimati a proporre tale ricorso sono lo Stato e le regioni.

Oggetto dell'impugnazione del primo, ai sensi dell'art. 127 u.c. della Costituzione, è la delibera legislativa riapprovata dal Consiglio regionale a seguito del rinvio governativo ed anche nell'anno trascorso la Corte è tornata sul problema di stabilire quando questa delibera debba definirsi riapprovata o



nuova, ribadendo che non può dirsi riapprovato il testo che presenti caratteri di novità su disposizioni totalmente estranee alle osservazioni del Governo (*sentenza n. 9*, red. Chieppa).

Il ricorso, promosso dal Presidente del Consiglio, deve essere sorretto da una delibera del Consiglio dei ministri che, in conformità all'atto di rinvio, indichi con sufficiente determinazione le norme censurate e i profili dell'impugnativa (*sentenza n. 29*, red. Cheli).

L'indeterminatezza del ricorso e la difformità tra questo ed il rinvio possono essere rilevati anche d'ufficio (*sentenza n. 243*, red. Mezzanotte).

Vizi denunciabili da parte dello Stato sono le violazioni della Costituzione e dei principi e manifestazione dinamica di quelli fondamentali sono gli atti di indirizzo e coordinamento assunti dal Governo (*sentenza n. 93*, red. Zagrebelsky).

La regione può invece dedurre solo i vizi della legge dello Stato alla cui rimozione abbia interesse, perché questi possono determinare una lesione alla sfera di attribuzioni che le è costituzionalmente garantita. In tal modo, in tanto può lamentarsi una difformità tra legge di delegazione e decreto delegato in quanto l'eccesso di delega provochi un *vulnus* alle competenze (*sentenza n. 87*, red. Vari), cosa che non accade quando si denunci la violazione del termine per l'esercizio della delega (*sentenza n. 126*, red. Zagrebelsky). E per gli stessi motivi non è dato censurare il decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza (*sentenza n. 25*, red. Ruperto).

L'interesse deve essere attuale e concreto ed esso è quindi carente quando sia scaduto il termine previsto dalla legge di delegazione impugnata, senza che il Governo abbia emanato i relativi decreti delegati (*sentenza n. 265*, red. Vari).

§ 5) . Le decisioni.

Alla dicotomia sentenza di annullamento della norma censurata o di rigetto della questione, che dai testi apparrebbe essere l'unico epilogo del sindacato di legittimità costituzionale, si sono affiancati nella esperienza quarantennale della Corte ulteriori modi di definizione del giudizio, i quali, anche per merito della dottrina, sono stati ormai tipizzati e con riferimento alla loro struttura e con riferimento alla loro efficacia.

Così accanto alle pronunzie di rigetto si pongono le sentenze interpretative di rigetto, quelle in cui l'infondatezza del dubbio di costituzionalità è condizionata, per quanti dovranno applicare la disposizione oggetto del controllo, dall'adesione interpretativa ai risultati elaborati dalla Corte costituzionale nella motivazione della sentenza.

Senza approfondire il senso del condizionamento anzidetto, che peraltro è stato oggetto di numerose pronunce in anni passati e di numerosi pregevoli studi, va osservato che il ricorso a questo tipo di decisione si dà quando sussista un'obiettiva incertezza interpretativa, talché, se essa è in realtà inesistente, in quanto il testo denunciato non è suscettibile delle applicazioni contrarie alla Costituzione prospettate dal giudice *a quo*, la Corte pronuncia il semplice rigetto della questione.

Di converso, dovendosi coordinare i poteri interpretativi della Corte costituzionale con quelli dell'Autorità giudiziaria, l'impiego di sentenze interpretative di rigetto non sembra nemmeno ammettersi, dopo una risalente vicenda istituzionale, quando esista un diritto vivente che assegni alla disposizione un significato contrario alla Costituzione. Anche in presenza del diritto vivente si può escludere, sia pure in senso opposto a quello già detto, la sussistenza di un dubbio ermeneutico.

Diritto vivente non è tuttavia la prassi amministrativa né nella forma di regolamenti esecutivi o di circolari né, tanto meno, nella forma di singoli provvedimenti (*sentenza n. 83*, red. Mengoni).

L'interpretazione elaborata dalla Corte costituzionale si vale in genere del coordinamento dei principi della Carta fondamentale con le norme ordinarie (cfr. per. es. *sentenze nn. 98*, red. Onida, *216*, red. Onida, *307*, red. Santosuosso, *312*, red. Mezzanotte, *331*, red. Mirabelli), anche in riferimento a precedenti pronunzie (*sentenza n. 64*, red. Santosuosso). Non mancano peraltro decisioni che si muovono su una linea di comune esegesi (*sentenza n. 128*, red. Mengoni, *sentenza n. 166*, red. Mengoni, *sentenza n. 302*, red. Chieppa).

Maggiore varietà tipologica presentano le decisioni di accoglimento.

Da tempo tra esse sono state individuate le sentenze additive, cioè quelle che, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una disposizione nella parte in cui non prevede una norma, ne determinano, perciò, l'ingresso nell'ordinamento.



A fondamento del potere della Corte di emanare simili pronunce sta la capacità espansiva dell'ordinamento, il quale reagisce all'annullamento di un'esclusione implicitamente operata dal legislatore con l'automatica inclusione della norma pretermessa. Occorre peraltro evitare, nell'ambito di un sindacato di legittimità, che una semplice omissione legislativa venga assunta come norma negativa contraria alla Costituzione. Non spetta infatti alla Corte, per quanto il problema esista e necessiti di una soluzione adeguata (cfr. *sentenza n. 326*, red. Guizzi), sostituirsi al legislatore, attraverso scelte positive, quali si avrebbero ove la sua decisione, in luogo di caducare una esclusione derivante dal sistema, ripianasse una vera e propria lacuna (cosa che invece era esplicitamente richiesta nei procedimenti decisi con le *ordinanze nn. 47*, red. Vassalli, *78*, red. Cheli). Elemento determinante per riconoscere l'esistenza della norma negativa è costituito in molti casi dalla presenza di un modello normativo generale in cui la fattispecie dedotta è irragionevolmente pretermessa (*sentenze nn. 40, 55 e 81*, red. Granata, *199*, red. Santosuosso, *235*, red. Vassalli, *255*, red. Mirabelli) e la cui inclusione rappresenta allora, come con felice formula si è detto, una scelta costituzionalmente obbligata. Ma l'intervento additivo deve operarsi anche su una norma derogatoria, quando il legislatore, una volta riconosciuta l'esigenza di una eccezione rispetto alla normativa più generale, non può esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio* senza peccare di irrazionalità (*sentenza n. 416*, red. Zagrebelsky).

Con riferimento alle materie, la Corte è ferma nel ritenere che la creazione di nuove fattispecie penali spetti esclusivamente al Parlamento (*ordinanze nn. 32*, red. Cheli, *288*, red. Mezzanotte, *315*, red. Vassalli, *sentenza n. 330*, red. Mirabelli, *ordinanze nn. 332 e 432*, red. Mirabelli), in forza del principio di stretta legalità sancito dall'art. 25 della Costituzione.

A ragioni analoghe si ispira la *sentenza n. 335*, red. Zagrebelsky, per le scelte in *malam partem* di politica criminale, e la *sentenza n. 188*, red. Onida, per gli interventi restrittivi della libertà personale. Campi di apprezzamenti ampiamente discrezionali (e quindi di regola riservati al legislatore) sono quelli attinenti a soluzioni organizzative (*ordinanza n. 201*, red. Cheli) o a esenzioni e deduzioni tributarie (*sentenze nn. 113*, red. Guizzi e *178*, red. Granata).

Diverse dalle sentenze additive sono quelle sostitutive, con cui la Corte dichiara l'illegittimità di una norma positiva per sostituirla con un'altra norma costituzionalmente necessitata. Esempio di tali pronunzie è costituito, per l'anno trascorso, dalla *sentenza n. 52*, red. Guizzi.

Per rimediare alle più gravi omissioni-lacune del legislatore nel campo di diritti fondamentali (*sentenza n. 41*, red. Santosuosso), senza tuttavia invadere i poteri del Parlamento, è stato elaborato un tipo di sentenze di accoglimento, denominate additive di principio. Con esse si dichiara l'illegittimità costituzionale della mancata previsione di un meccanismo idoneo a rendere effettivi i diritti in parola, lasciando però al legislatore il potere di individuare tale meccanismo in linea astratta ed abilitando intanto il giudice comune a reperire la regola del caso concreto nel principio espresso dalla Corte (*sentenza n. 74*, red. Mengoni). L'ampiezza della discrezionalità affidata al legislatore nell'introdurre la disciplina richiesta è delineata nella *sentenza n. 241*, red. Santosuosso, sul cui contenuto sostanziale si tornerà a proposito delle prestazioni previdenziali.

Esempio di decisione additiva di principio è costituito, per il 1996, dalla *sentenza n. 171*, red. Guizzi sull'astensione degli avvocati dalle prestazioni professionali.

In generale, per l'efficacia delle sentenze di accoglimento, occorre considerare la *sentenza n. 118*, red. Zagrebelsky che restaura il *dictum* della precedente decisione n. 307 del 1990, illegittimamente limitato dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210, per il tempo anteriore alla sua emanazione. Di converso, in ordine ai poteri di ridefinizione della materia spettanti al legislatore per il tempo successivo alla sentenza di illegittimità costituzionale (*sentenza n. 156* del 1991), va ricordata la *sentenza n. 361*, red. Mengoni.

Si pronunzia sul rapporto esaurito e sulla sua insuscettibilità ad essere travolto dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale la *sentenza n. 3*, red. Ruperto, che ribadisce il principio per cui il soggetto interessato all'accertamento dell'incostituzionalità, ove non si attivi per rimuovere l'impedimento all'esercizio di un diritto, non può sfuggire a decadenze verificatesi in forza di norme diverse da quella annullata.

-C: . GLI ALTRI GIUDIZI

§ 1) . Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni.

Posto che il conflitto non può essere instaurato per sostenere pretese di soggetti privati (*sentenza n. 357*, red. Zagrebelsky), con la *sentenza n. 27*, red. Zagrebelsky, è stato ribadito che necessario presupposto per



promuovere un conflitto da parte della regione non è la semplice esistenza di una competenza regionale e la sua pretesa lesione, ma la lesione di una competenza costituzionalmente garantita.

La definizione di tale competenza costituzionale può in concreto risultare dall'attuazione che le norme costituzionali abbiano trovato in norme primarie, che con le prime facciano sistema. Essendosi previsto che, entro l'indicazione delle competenze stabilite dall'art. 117 della Costituzione, la dimensione di queste ultime venisse in concreto determinata, in linea di massima, per le regioni ad autonomia ordinaria, attraverso un trasferimento delle funzioni ad opera di fonti diverse da quelle costituzionali, è apparsa naturale la tendenza ad ammettere che queste ultime facciano blocco con le previsioni costituzionali e possano pertanto essere assunte come parametro, insieme alle norme costituzionali di cui costituiscono attuazione, nei giudizi costituzionali in cui si controverte sulla spettanza delle competenze dello Stato e delle regioni.

E' da rilevare tuttavia che tale valore, riconosciuto a fonti primarie ai fini della definizione delle competenze rispettive dello Stato e delle regioni, eccede quello che sarebbe normalmente e naturalmente loro proprio e si giustifica soltanto in quanto esse si pongano come attuazione e specificazione necessaria alla concreta operatività di norme costituzionali sulle competenze. Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determina bensì conseguenze avvertite come negative dalle regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme costituzionali), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale.

In questa linea la *sentenza n. 174*, red. Chieppa, ha negato che le competenze regionali meramente delegate siano suscettibili di tutela attraverso il conflitto di attribuzione, la quale tutela, secondo quanto precisato dalla *sentenza n. 245*, red. Santosuosso, è in caso di delega accordata a condizione che:

a) le competenze siano assegnate alle regioni mediante una delega devolutiva o traslativa, ossia attraverso un conferimento delle potestà alla sfera di competenza regionale caratterizzato da una relativa stabilità, senza che permangano in capo allo Stato poteri concorrenti sui medesimi oggetti della delega;

b) tali competenze costituiscano un'integrazione necessaria di funzioni proprie delle regioni, nel senso che tra le competenze trasferite e quelle delegate sussista una saldatura funzionale, di modo che la lesione delle competenze delegate comporti una violazione, costituzionalmente rilevante, delle attribuzioni proprie delle regioni.

Il conflitto non è ammissibile, invece, nel caso della cosiddetta delega libera, ossia rimessa al potere discrezionale dello Stato, nonché quando nella medesima materia concorrono poteri statali e poteri regionali, sia pure giuridicamente ordinati in maniera diversa, in quanto la presenza di poteri statali fa sì che non sia configurabile una sfera di attribuzioni esclusive costituzionalmente assegnata alle regioni.

La lesione delle competenze costituzionalmente garantite può darsi tanto in caso di menomazione delle stesse quanto in caso di illegittima espansione (*sentenza n. 156*, red. Chieppa). Si tratta, in quest'ultima ipotesi, di conflitto negativo che non si verifica soltanto quando entrambi gli enti negano la propria competenza affermando quella dell'altro, bensì anche quando si è in presenza di un atto dello Stato di attribuzione di competenza, al quale segue un atto della regione di declinazione della stessa (*sentenza n. 245*, red. Santosuosso).

L'atto che provoca la lesione può consistere anche in una circolare (*sentenza n. 245*, red. Santosuosso), purché contenga una chiara manifestazione di volontà (*sentenza n. 174*, red. Chieppa), in un atto emanato dall'organo di controllo dell'amministrazione regionale (*sentenza n. 272*, red. Vari), in un atto di indirizzo come un ordine del giorno del Consiglio regionale (*sentenza n. 341*, red. Mezzanotte), in un atto giurisdizionale (*sentenza n. 357*, red. Zagrebelsky). Tale atto deve operare immediatamente la lesione della competenza e, se preceduto da altro atto che ne costituisce il precedente logico e giuridico, deve essere nei confronti dello stesso autonomo, nel senso che non ne ripeta identicamente il contenuto o ne costituisca una mera necessaria esecuzione (*sentenza n. 215*, red. Vari. Per la casistica cfr. anche *sentenze nn. 207*, red. Chieppa e *429*, red. Mirabelli).

Nè per superare l'ostacolo è dato eccipire l'illegittimità costituzionale dell'atto legislativo di cui il provvedimento impugnato è mera esecuzione. Infatti in sede di conflitto di attribuzione non è possibile far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati (*sentenza n. 215*, sopra citata).



§ 2) . Il conflitto tra poteri.

E' stato ribadito che anche il conflitto tra poteri attiene alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali (*ordinanza n. 90*, red. Mirabelli). In tal modo, quando la Carta fondamentale rimette al legislatore la definizione di una competenza, quale quella della materia della contabilità pubblica affidata alla Corte dei conti, o dell'ampiezza di alcune garanzie, quali quelle di indipendenza dei giudici e di insindacabilità dell'esercizio delle funzioni giudiziarie a fronte del principio di responsabilità di cui all'art. 28 Cost., la contesa in ordine ai limiti di tale competenza, in relazione a tali garanzie, non assurge al conflitto in esame.

Con la conseguenza che eventuali questioni di illegittimità costituzionale delle norme emanate dal legislatore per regolare le rispettive attribuzioni devono essere fatte valere dinanzi all'autorità giudiziaria comune, essendo irrilevanti per la risoluzione del conflitto, di per sé inammissibile (*sentenza n. 385*, red. Zagrebelsky).

Legittimati a proporre ricorso sono gli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e pertanto, se è costante giurisprudenza quella per cui i singoli organi giurisdizionali possono essere parti nel conflitto (*ordinanza n. 339*, red. Vassalli), il magistrato che presiede un ufficio o una sezione, non ponendo in essere atti che, nella materia concernente la formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudicanti, sono qualificabili come espressione ultima del potere cui appartiene, non può promuovere conflitto in relazione ai provvedimenti presi al riguardo dal Consiglio superiore della Magistratura (*ordinanza n. 90*, red. Mirabelli).

Una puntualizzazione è stata fatta in relazione al potere esecutivo.

Questo non costituisce un potere diffuso, ma si risolve nell'intero Governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nella Costituzione.

La logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte. Pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l'intero Governo.

Diverso discorso va, invece, fatto quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingue e lo isola dalla responsabilità correlata all'azione politica del governo nella sua collegialità, dando luogo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere (*sentenza n. 7*, red. Vari).

Per quanto riguarda il potere legislativo, legittimate a proporre conflitto a salvaguardia della complessiva posizione di autonomia riconosciute alle Assemblee sono le Assemblee medesime (*sentenza n. 379*, red. Mezzanotte) e nei conflitti in cui parte sia una Camera è ammesso l'intervento dell'altra (*sentenze nn. 129*, red. Mengoni, *379*, red. Mezzanotte), quando identica sia la posizione costituzionale in ordine alla questione di cui si controverte.

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso è richiesto solo l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità. In altri termini, tale interesse può ritenersi mancante quando la Corte sia adita a scopo meramente consultivo o su ipotesi astratte e tanto non accade se una Camera ritenga lese le proprie prerogative a causa di indagini a carico di ex deputati e di richiesta a lei rivolta ai sensi dell'art. 68, secondo comma, della Costituzione (*sentenza n. 379*, red. Mezzanotte).

-D: . LE DECISIONI DI MERITO

§ 1) . Premessa.

La materia, secondo il tradizionale schema tratto dal testo della Costituzione, è ordinata in quattro parti: situazioni giuridiche soggettive attive e passive; fonti; ordinamento della Repubblica; Stato - ordinamento internazionale - ordinamenti sovranazionali.

Questa distribuzione della giurisprudenza permette, da un lato, di porre in risalto la funzione tipica della Corte che è quella di riaffermare la Costituzione su qualunque materia le venga sottoposta. D'altro canto essa consente di valutare nei suoi esatti limiti l'affermazione ricorrente dell'asistematicità degli interventi della Consulta, i quali sono tali, e non può essere diversamente, se valutati in relazione alle normative volta a volta rimesse a giudizio; assumono però coerenza e continuità di discorso, in relazione alla tutela dei valori commessa elettivamente al giudice costituzionale.



§ 2) . Le situazioni giuridiche soggettive

a) Il principio di eguaglianza.

La disamina delle decisioni di merito si apre con quelle che hanno a base il principio d'eguaglianza per una pluralità di motivi convergenti. Da un lato può addursi la concezione illuministica che vede l'eguaglianza, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come la situazione giuridica soggettiva originaria su cui tutte le altre si innestano. Dall'altro può constatarsi che nella quarantennale esperienza della giurisdizione costituzionale è proprio il principio d'eguaglianza ad essere il parametro più spesso invocato e quindi esplorato dalle sentenze di questa Corte. In una prospettiva che questo e quel profilo comprenda, va detto che all'eguaglianza, intesa come ragionevolezza, deve conformarsi qualunque norma dell'ordinamento, qualunque ne sia l'oggetto e chiunque ne sia il destinatario.

In realtà un'approfondita analisi delle pronunzie della Corte, specie con riguardo a quelle intervenute su richieste additive, mostra come, nell'intento di conformarsi ad un *self restraint* in ordine alle scelte politiche del legislatore, si siano a volte percorse vie più formali, ritenendo per esempio insuscettibili di raffronto con l'art. 3 della Costituzione alcune norme individuate per le loro caratteristiche strutturali. Così l'*ordinanza n. 109*, red. Granata (a proposito dell'art. 3 *bis* d.l. 16 febbraio 1987, n. 27), richiedendo che nel giudizio in esame si debba invocare un termine di paragone (*tertium comparationis*) esistente nell'ordinamento, nega che possa farsi questione di violazione dell'eguaglianza quando questo *tertium* abbia carattere di norma eccezionale (v. anche *sentenza n. 97*, red. Ruperto). Pronuncia da cui però si discosta la *sentenza n. 416*, red. Zagrebelsky, che, con riferimento all'art. 384, secondo comma, del codice penale, afferma che il legislatore, una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio*, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità.

Più in generale l'esigenza di non sovrapporsi a valutazioni politiche si traduce nella richiesta di allegazione di discipline generali omogenee a quella censurata e della dimostrazione di una disparità da queste, operata dalla norma denunciata (cfr. *sentenza n. 301*, red. Ruperto a proposito dell'art. 4, lett. a), della legge 24 dicembre 1969, n. 990). Senonché il canone su cui valutare tanto l'omogeneità delle discipline quanto la legittimità della costatata differenziazione torna ad essere quello della razionalità della distinzione oggetto del giudizio (*sentenza n. 408*, red. Granata, a proposito dell'art. 32, comma 1, legge 6 agosto 1990, n. 233; *sentenza n. 28*, red. Zagrebelsky, a proposito degli artt. 4, 5 e 6 l. reg. Emilia Romagna 29 gennaio 1987, n. 4).

Razionalità il cui problema si presenta poi allo stato puro quando, come sempre si è ammesso possa farsi, si denunci un'arbitraria parificazione operata da una disciplina (*sentenza n. 369*, red. Granata, in relazione all'art. 5 *bis*, comma 6, d.l. 11 luglio 1992, n. 33).

In tal modo, il significato del principio di parità e il correlativo sindacato della Corte costituzionale, sono allora riassunti dalla *sentenza n. 89*, red. Vassalli, pronunziata nel giudizio sull'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale.

Essendo qualsiasi disciplina destinata per sua stessa natura ad introdurre regole e, dunque, a operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre nel sistema fattori di differenziazione, sicché, ove all'eguaglianza fosse annesso il valore di paradigma cristallizzato su base meramente "naturalistica" e dunque statica, ogni norma vi si porrebbe in evidente contrasto proprio perché chiamata a discriminare ciò che è attratto nell'alveo della relativa previsione da ciò che non lo è. Se, dunque, il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo.

Il giudizio di eguaglianza, pertanto, è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere; ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa "ragione" della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza. Ogni tessuto normativo presenta, quindi, e deve anzi presentare, una "motivazione" obiettiva nel sistema, che si



manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione; se dall’analisi di tale motivazione scaturisca la verifica di una carenza di “causa” o “ragione” della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondata sulla “irragionevole” e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe (cfr. per le stesse affermazioni *sentenze nn. 193 e 386*, red. Vari).

Così inteso, il controllo può rivelare un’irrimediabile incongruità tra mezzi e fini, tale addirittura da rendere di difficile comprensione la funzione cui la disciplina è preordinata (*sentenza n. 309*, red. Mirabelli, a proposito dell’assistenza di associazioni sindacali nella stipula di patti in deroga: art. 11, comma 2, d.l. 11 luglio 1992, n. 333), ovvero una sproporzione tra mezzo e fine cui la Corte può porre riparo con una sentenza di parziale accoglimento (*sentenza n. 110*, red. Guizzi, in riferimento all’art. 134, comma 2, d. legislativo 30 aprile 1992, n. 285), ovvero un’incompletezza di disciplina rispetto alla finalità perseguita (*sentenza n. 340*, red. Onida: artt. 29 e 29 a) d. Pres. Giunta prov. Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32). Ed il controllo si spinge fino ad assicurarsi che esistono strumenti idonei a far salve le finalità della norma anche nel momento applicativo (*sentenza n. 351*, red. Vassalli, con riferimento agli artt. 41 *bis*, comma 2, e 14 *ter* legge 26 luglio 1975, n. 354).

Né l’eguaglianza ed il correlativo giudizio di ragionevolezza devono intendersi come preordinati ad un livellamento “verso l’alto” delle situazioni giuridiche dei soggetti. La questione infatti può anche essere diretta all’eliminazione di trattamenti favorevoli intesi come privilegi arbitrari (v. in tal senso *sentenze nn. 16*, red. Mengoni, in riferimento all’art. 24, quarto comma, legge 28 gennaio 1994, n. 84; *72*, red. Mengoni: art. 369, primo comma, codice della navigazione; *172*, red. Mengoni: artt. 1 e 2 legge 30 dicembre 1971, n. 1204).

Il rilevato carattere di norma di chiusura che l’eguaglianza svolge tra i principi costituzionali non permette peraltro di addentrarsi in questa sede nelle puntuali soluzioni adottate dalla Corte. Esse saranno invece viste a proposito dei principi in parola, quando verranno esaminati i problemi di ragionevolezza nella disciplina dei diritti inviolabili, delle libertà, dell’organizzazione e via dicendo.

b) Regime dei diritti fondamentali.

Nella giurisprudenza della Corte si rinvencono affermazioni di massima idonee a delineare il regime dei diritti fondamentali in generale.

Per l’anno trascorso va in primo luogo segnalata la *sentenza n. 179*, red. Santosuosso, la quale, a proposito dell’art. 14, comma 9, lett. b, d.l. 22 maggio 1993, n. 155, ha ribadito che l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. Pertanto se non è interdetto al legislatore modificare in senso sfavorevole la disciplina di rapporti di durata, anche quando il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, il nuovo regolamento non può arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti.

Ad analoga ragionevolezza deve essere improntato il bilanciamento tra i diritti dell’individuo e le esigenze dell’autorità (*sentenza n. 198*, red. Santosuosso, a proposito dell’art. 201, comma 1, del nuovo codice della strada), mentre gli obblighi di collaborazione dei singoli ai controlli amministrativi devono essere connessi ad attività liberamente scelte dai primi (*ordinanza n. 186*, red. Chieppa, relativa agli artt. 3, comma 3, e 9-*octies* d.l. 9 settembre 1988, n. 397). Sempre per i rapporti individuo-autorità cfr. anche la *sentenza n. 311*, red. Onida, citata a proposito dell’accesso alle cariche pubbliche).

L’indisponibilità dei diritti fondamentali non esclude che l’interessato possa prestare adesione ad un accertamento di insussistenza dei requisiti di legge, compiuto con tutte le garanzie procedurali previste dall’ordinamento e suscettibile di sindacato giurisdizionale (*sentenza n. 382*, red. Chieppa, con riguardo all’art. 11, comma 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537).

Circa la tutela dei diritti in esame, è stato ricordato che il danno non patrimoniale deve essere assistito dalla garanzia di un diritto fondamentale, quale quello alla salute, per essere necessariamente risarcibile. Pertanto il risarcimento del danno morale può essere discrezionalmente limitato dal legislatore a determinate ipotesi, come quelle sanzionate dall’art. 185 del codice penale (*ordinanza n. 293*, red. Mengoni, dichiarativa della manifesta infondatezza della questione dell’art. 2059 del codice civile).

La quantificazione del risarcimento del danno è di regola commisurata all’integrale riparazione ed equivalenza al pregiudizio cagionato. Ma tale regola non gode di copertura costituzionale, potendo, in



casi eccezionali, essere ritenuta equa e conveniente una limitazione (*sentenza n. 369*, red. Granata, già citata).

La misura degli interessi derivanti da crediti di somme di denaro può essere egualmente differenziata con apprezzamento discrezionale (*ordinanza n. 398*, red. Ruperto, in relazione all'art. 9 l. 2 marzo 1949, n. 143).

c) Diritti inviolabili e doveri di solidarietà.

Continuando nell'opera di identificazione dei diritti inviolabili "innominati", s'è ribadito che l'identità personale è protetta come autonomo diritto dall'art. 2 della Costituzione. Pertanto è illegittimo l'art. 262 del codice civile che non prevede il mantenimento del cognome attribuito dall'ufficiale di stato civile al figlio naturale, il quale sia stato riconosciuto successivamente a tale attribuzione, ove il cognome sia divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale. Né rileva il fatto che, ove il figlio abbia compiuto sedici anni, il riconoscimento non possa avvenire senza il suo consenso, negando il quale l'interessato eviterebbe la conseguenza di vedere sostituire il nuovo cognome a quello che ormai lo individua nella comunità in cui vive, così preservando il diritto alla sua identità personale: ciò invero potrebbe avvenire soltanto con la rinuncia al riconoscimento stesso, e quindi il figlio ultrasedicenne si troverebbe costretto a scegliere se privilegiare la sua identità personale o il suo stato di filiazione. Alternativa questa del tutto incongrua ed irragionevole, ove si consideri che nessuna situazione di conflitto insorge tra tali diritti, entrambi di rilievo costituzionale, ben potendo la tutela dell'uno conciliarsi con la tutela dell'altro, senza necessità di sacrificare alcuno dei due, con l'attribuzione al figlio naturale, che assume il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, del diritto di conservare - aggiungendolo o antepoendolo, a sua scelta, a questo - il cognome precedentemente conferitogli con atto formalmente legittimo, quando tale cognome - secondo il prudente apprezzamento del giudice - sia da ritenersi divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale (*sentenza n. 297*, red. Granata).

Quanto ai doveri di solidarietà, la *sentenza n. 121*, red. Santosuosso, riconosciuto che tra questi vi è quello di provvedere all'abitazione, ha tuttavia ribadito (con riferimento all'art. 7, comma 9, d.l. 15 dicembre 1979, n. 629) che esso tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, infatti, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive dei diritti fondamentali. In particolare, il diritto sociale all'abitazione viene in considerazione quale esigenza di conservare il tetto fino alla normale consumazione della durata quadriennale del rapporto, come stabilita *ex lege*.

d) Libertà personale.

A proposito del prelievo ematico di cui all'art. 224, comma 2, del codice di procedura penale, ed agli altri provvedimenti coercitivi atipici ivi previsti, la Corte (*sentenza n. 238*, red. Granata) è tornata sulla duplice garanzia accordata in materia di libertà personale dall'art. 13 della Costituzione e costituita dalla riserva di legge e di giurisdizione. Si è così osservato che il rinvio alla legge non può tradursi in un ulteriore rinvio da parte della legge stessa alla piena discrezionalità del giudice che la applica, e che, pertanto, non descrive "i casi" e "i modi" in cui è ammessa la restrizione della libertà la norma che si limita ad indicare le finalità della misura restrittiva.

Non consente, invece, neppure di ipotizzare la violazione della riserva di legge la dettagliata normativa (artt. 186 e 187 nuovo codice della strada) in ordine all'accertamento della concentrazione di alcool nell'aria alveolare ed al prelievo di campioni di liquidi biologici, in caso di guida sotto influenza di sostanze stupefacenti o in stato di ebbrezza (*sentenza n. 194*, red. Ruperto).

Resta peraltro inteso che gli accertamenti sul corpo, quando siano volontariamente accettati, non configurano in alcun modo restrizione della libertà personale, la cui garanzia in questo caso opera nel senso che il conseguente provvedimento sia improntato al rispetto della dignità e dell'invulnerabilità della persona (*sentenza n. 257*, red. Mirabelli, a proposito dell'art. 696, primo comma, del codice di procedura civile).

La Corte costituzionale, peraltro, non può integrare i casi di arresto in flagranza per i reati militari, nonostante questi siano assimilabili per gravità ai reati comuni per i quali la misura è prevista (*sentenza n. 188*, red. Onida: art. 381, comma 2, lett. c), codice di procedura penale).



La ragionevolezza dell'ipotesi di arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza o fuori della flagranza, va valutata in riferimento alla presumibile pericolosità sociale dell'autore del reato, alle caratteristiche della condotta, alla particolarità o alla diffusione dei fenomeni criminali da fronteggiare (*sentenza n. 305*, red. Mezzanotte, in riferimento all'arresto del conducente dandosi alla fuga a seguito di sinistro: art. 186, comma 6, nuovo codice della strada).

La ragionevolezza che, in caso di arresto, sia consentito l'interrogatorio del p.m. antecedentemente a quello del g.i.p., ragionevolezza connessa alla funzione di garanzia svolta dal p.m. prima dell'udienza di convalida, è affermata dalla *sentenza n. 384*, red. Granata, in relazione all'art. 294, comma 6, del codice di procedura penale.

e) Libertà di circolazione.

In occasione dell'istituzione di una tariffa d'uso su strade di competenza comunale e regionale, interessate da elevata congestione di traffico veicolare (legge riapprovata dal Consiglio regionale Valle d'Aosta il 23 novembre 1995), si è osservato (*sentenza n. 264*, red. Santosuosso) che il precetto di cui all'art. 16 della Costituzione non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione.

In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere.

La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) potrà essere articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato.

Dal carattere di eccezionalità del sistema di tariffe d'uso, dal fatto che le medesime non sono generalizzate per tutte le strade, né sono di durata permanente, dalla destinazione dei proventi al miglioramento della circolazione, dalla ragionevolezza degli esoneri e dalla garanzia di percorrenza delle strade interessate da mezzi di trasporto pubblico, deriva in tal modo che la legge denunciata si sottrae alle censure di incostituzionalità.

f) Libertà di coscienza religiosa ed eguale libertà delle confessioni religiose.

Gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione garantiscono come diritto la libertà di coscienza in relazione all'esperienza religiosa. Tale diritto, sotto il profilo giuridico-costituzionale, rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2. Esso spetta ugualmente tanto ai credenti quanto ai non credenti, siano essi atei o agnostici e comporta la conseguenza, valida nei confronti degli uni e degli altri, che in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato. La libertà di professione religiosa, riconosciuta in ogni sua forma senza altro limite che non sia quello del buon costume, non significa infatti soltanto libertà da ogni coercizione che imponga il compimento di atti di culto propri di questa o quella confessione da parte di persone che non siano della confessione alla quale l'atto di culto, per così dire, appartiene: essa esclude, in generale, ogni imposizione da parte dell'ordinamento giuridico statale perfino quando l'atto di culto appartenga alla confessione professata da colui al quale esso sia imposto, perché non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un "ordine" che non è il suo, se non ai fini e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione.

Questi principi sono stati affermati dalla Corte (*sentenza n. 334*, red. Zagrebelsky) chiamata a giudicare in ordine alla legittimità costituzionale della formula del giuramento decisorio (art. 238, comma secondo, del codice di procedura civile). In particolare la Corte, osservato che tanto poco la Costituzione esclude l'istituto del giuramento che in alcuni casi lo prevede essa stessa, ha eliminato dalla formula dell'articolo impugnato quelle espressioni ("davanti a Dio e agli uomini") che attribuendo al giuramento un necessario significato religioso operavano un'inammissibile commistione: un'obbligazione religiosa e il vincolo che ne derivava nel relativo ambito erano imposti per un fine probatorio proprio dell'ordinamento processuale dello Stato. Si è così provveduto nel senso di un ordinamento pluralista che, riconoscendo la diversità delle posizioni di coscienza, non fissa il quadro dei valori di riferimento e quindi né attribuisce né esclude connotazioni religiose al giuramento che esso chiama a prestare.



Circa la parità delle confessioni, è stato escluso di poter provvedere al fine di costituire una normativa identica per il trattamento tributario delle erogazioni dei fedeli, tanto di confessioni che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato italiano quanto di quelle che non l'abbiano fatto: *sentenza n. 178*, red. Granata, con riferimento all'art. 10, primo comma, lett. e), i) ed l), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Ed infatti, ove anche fosse rinvenibile in tale disposizione (la quale per altro dovrebbe essere integrata da altre analoghe che completano il quadro normativo) una tendenza legislativa favorevole a disciplinare in sede d'intesa la deducibilità delle elargizioni liberali, rispetto alla quale fosse in ipotesi configurabile una discriminazione in danno delle confessioni senza intesa, si dovrebbe comunque prendere atto che tale orientamento si è finora tradotto sempre e soltanto in specifiche discipline di attuazione di intese con singole confessioni, discipline similari ma niente affatto sovrapponibili integralmente, sicché mancherebbe il modello univoco (sia quanto alle finalità, sia quanto alla natura dell'elargizione e al destinatario della stessa, sia quanto alla misura della deducibilità) che - in ipotesi con una pronuncia additiva - possa estendersi ad ogni confessione senza intesa.

g) Libertà di manifestazione del pensiero.

La tutela di un valore di rango costituzionale, qual è il prestigio della stessa istituzione repubblicana e dell'unità nazionale rappresentate dal Presidente della Repubblica, legittima la previsione di reato di cui all'art. 278 del codice penale ed il relativo trattamento sanzionatorio (*ordinanza n. 163*, red. Vassalli).

In ordine ai mezzi di comunicazione, la *sentenza n. 408*, red. Granata, a proposito dell'art. 32, comma 1, della legge 6 agosto 1990, n. 223, afferma che il temporaneo congelamento della situazione esistente per porre un freno all'indiscriminata occupazione dell'etere, al fine di una successiva stabile attribuzione delle frequenze, rende giustificata la "sanatoria amministrativa" limitata alle sole emittenti private che, anteriormente alla legge n. 223, avessero reso funzionanti gli impianti televisivi.

Quanto alle competenze in materia di impiego dei mezzi di comunicazione si è ribadito che l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi, esprime non tanto una materia, quanto una "condizione preliminare" o un "presupposto insopprimibile" per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico, con la conseguenza che, nell'ambito di tale forma, qualsivoglia soggetto ed organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa (*sentenza n. 29*, red. Cheli, in relazione agli artt. 3, comma uno, lett. c), 6 e 7 l. prov. Bolzano riapprovata il 5 luglio 1995).

h) Diritto d'azione e di difesa.

La garanzia soggettiva qui esaminata presenta stretti contatti e a volte aspetti di connessione inscindibile con la disciplina del processo che viene considerata nella parte dedicata all'organizzazione ed alla quale pertanto occorre rinviare per un quadro generale della materia.

D'altronde la garanzia in parola trascende l'ambito strettamente processuale, come dimostra la *sentenza n. 198*, red. Santosuosso, che ritiene applicabile l'art. 24 anche al procedimento relativo alle infrazioni al codice della strada per le notificazioni del verbale di accertamento (art. 201, comma 1, nuovo codice della strada).

Il diritto d'azione comprende quello di soddisfare l'onere della prova anticipatamente al giudizio, quando un accertamento svolto più tardi sarebbe inutile o impossibile. Deve quindi ammettersi che il giudice possa disporre accertamento tecnico o ispezione giudiziaria, ai sensi dell'art. 616, primo comma, codice di procedura civile, sulla persona nei cui confronti l'istanza è proposta, dopo averne acquisito il consenso. Questo, anche nel rispetto del principio della libertà personale, è condizione dell'adozione e non della sola esecuzione del provvedimento perché da un eventuale diniego manifestato in una fase cautelare e anticipata non può trarsi alcun elemento di valutazione probatoria (*sentenza n. 257*, red. Mirabelli).

Le modalità del diritto di azione o di difesa sono discrezionalmente disciplinate dal legislatore, il quale, pertanto, può predisporre un contraddittorio differito quando sia ragionevole conferire ad un atto il carattere di imprevisto, come accade nel caso di aggravamento di una misura cautelare personale (*sentenza n. 63*, red. Zagrebelsky, in relazione all'art. 276 c.p.p.). In ogni caso, però, non si possono stabilire i termini a prescindere dalla effettiva conoscibilità del *dies a quo* (*sentenza n. 144*, red. Ruperto).

Circa l'assistenza tecnica, le diverse modalità del conferimento del mandato sono considerate dalla *sentenza n. 82*, red. Chieppa, avente ad oggetto l'art. 19 l. 6 dicembre 1971, n. 1034. La necessità di



avvalersi di un avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, nei giudizi di responsabilità amministrativa, è presa in esame dalla *sentenza n. 173*, red. Chieppa (art. 3 l. 21 marzo 1943, n. 161).

In ordine all'autodifesa l'*ordinanza n. 186*, red. Chieppa, nega che gli obblighi di comunicazione di cui agli artt. 3 e 9 *octies*, comma 3, d.l. 8 settembre 1988, n. 397, contrastino con il principio *nemo tenetur contra se detegere*.

L'effettività del diritto all'assistenza non comporta che il suo esercizio debba essere disciplinato in modo identico in ogni tipo di procedimento e in ogni fase processuale. E' pertanto congruo limitare il rinvio dell'udienza al legittimo impedimento del difensore nel dibattimento, stante l'autonomia riservata dal processo accusatorio in questa fase alle parti, quanto all'attività di individuazione ed elaborazione della prova (*sentenza n. 175*, red. Vassalli, con riferimento all'art. 420, comma 3, del codice di procedura penale).

i) Tutela della famiglia, della maternità, del minore.

Va salvaguardata la distinzione fatta dalla Costituzione tra rapporto coniugale e convivenza di fatto. Quest'ultima deve essere ricondotta all'ambito di protezione accordato dall'art. 2 della Carta, il primo a quello dell'art. 29.

Tenendo distinta l'una dall'altra forma di vita comune tra uomo e donna, si rende possibile riconoscere a entrambe la loro propria specifica dignità; si evita di configurare la convivenza come forma minore del rapporto coniugale, riprovata o appena tollerata, e non si innesca alcuna impropria rincorsa verso la disciplina del matrimonio da parte di coloro che abbiano scelto di liberamente convivere. Soprattutto si pongono le premesse per una considerazione giuridica dei rapporti personali e patrimoniali di coppia nelle due diverse situazioni, considerazione la quale - fermi in ogni caso i doveri e i diritti che ne derivano verso i figli e i terzi - tenga presente e quindi rispetti il maggior spazio da riconoscersi, nella convivenza, alla soggettività individuale dei conviventi; e viceversa dia, nel rapporto di coniugio, maggior rilievo alle esigenze obiettive della famiglia come tale, cioè come stabile istituzione sovraindividuale (*sentenza n. 8*, red. Zagrebelsky, a proposito dell'art. 384 del codice penale).

L'appartenenza alla famiglia del contribuente moroso, se impone limitazioni probatorie all'opposizione mobiliare per evitare fraudolente elusioni, non può peraltro collocare il soggetto nella posizione del coobbligato. Ed è pertanto illegittimo l'art. 52, secondo comma, lett. b, del d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602, nella parte in cui non prevede che possa essere proposta opposizione di terzo, quando si tratti di beni acquistati con atto pubblico di data anteriore al verificarsi del presupposto di imposta (*sentenza n. 415*, red. Mirabelli).

La tutela della maternità, nella forma della corresponsione dell'indennità economica di maternità, non si estende al contratto di volontariato in servizio civile (art. 34 l. 9 febbraio 1978, n. 38 e art. 31 l. 26 febbraio 1987, n. 49), in quanto le misure economiche e le altre provvidenze al riguardo possono essere graduate dal legislatore in relazione alla diversità dei rapporti in cui è impegnato il lavoro della donna e all'entità dei mezzi finanziari volta a volta disponibili (*sentenza n. 211*, red. Mengoni). La discrezionalità del legislatore trova poi conferma nella *sentenza n. 407*, red. Santosuosso, a proposito dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, recante provvidenze per il personale della magistratura.

Eccesso di tutela si rinviene tuttavia nell'art. 2, terzo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, nella parte in cui non escludeva dal divieto di licenziamento delle lavoratrici in caso di gravidanza il recesso dal contratto per esito negativo della prova. In tal modo era la stessa clausola di prova ad essere vanificata, in contraddizione con la facoltà di stipularla e con effetti contrari ad ogni criterio di ragionevolezza (*sentenza n. 172*, red. Mengoni).

La protezione del minore (art. 31, comma 2, della Costituzione) richiede l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante. Ed è proprio in coerenza con queste finalità che le norme vigenti prevedono per i reati commessi dai minori la competenza generale del tribunale per i minorenni in quanto struttura diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più adatte per la rieducazione dei minorenni, mentre le disposizioni relative al processo minorile introducono garanzie specifiche riferite all'*iter* processuale ed alla possibilità di avvalersi dei servizi minorili, allo scopo di approfondire la conoscenza della personalità e delle condizioni di vita del minore, nonché la rilevanza sociale del fatto per cui si procede (*sentenza n. 143*, red. Cheli, a proposito della competenza del g.i.p. presso la pretura di



convalidare il divieto di accesso dei minori agli stadi: art. 6, comma 3, l. 13 dicembre 1989, n. 401 e successive modificazioni).

Coinvolge però solo indirettamente il minore la controversia tra i genitori circa la misura dell'assegno di mantenimento (*sentenza n. 23*, red. Granata: combinato disposto dagli artt. 317 *bis* del codice civile e 38 disp. att. cod.civ.), mentre risponde ad un'esigenza di garanzia l'intervento del p.m. nelle controversie tra genitori naturali relative a provvedimenti riguardanti i figli (art. 70 codice di procedura civile: *sentenza n. 214*, red. Granata). Per il potere di sequestro del giudice istruttore nel corso della causa di separazione ex art. 156 codice civile, cfr. *sentenza n. 258*, red. Santosuosso.

In ordine all'adozione, deve essere riconosciuta la possibilità che il giudice valuti, con rigoroso accertamento, l'eccezionale necessità di consentire, nell'esclusivo interesse del minore, che questi sia inserito nella famiglia di accoglienza che, sola, può soddisfare tale suo interesse, anche quando, pur rimanendo nella differenza di età che può solitamente intercorrere tra genitori e figli, l'età del coniuge adottante si discosti in modo ragionevolmente contenuto dal massimo di quaranta anni, legislativamente previsto.

Tuttavia, affinché non si trasformi in una regola, la cui fissazione è invece rimessa alla discrezionalità del legislatore, l'eccezione deve rispondere ad un criterio di necessità in relazione ai principi ed ai valori costituzionali assunti quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della disposizione denunciata (artt. 2 e 31 della Costituzione).

Nel contesto di un istituto preordinato ad assicurare al minore in stato di abbandono una famiglia di accoglienza idonea ad assolvere pienamente la funzione di solidarietà propria della famiglia legittima, la necessità della deroga al criterio rigido del divario di età si verifica quando l'inserimento in quella specifica famiglia adottiva risponde al preminente interesse del minore e dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per lo stesso (*sentenza n. 303*, red. Mirabelli, con riferimento all'art. 6, secondo comma, l. 4 maggio 1983, n. 184).

Inammissibile, perché rimessa alla scelta del legislatore, è invece la richiesta di un intervento additivo volto a rendere possibile l'adozione del maggiorenne figlio del coniuge dell'adottante, a prescindere dall'assenso dei figli minorenni (*sentenza n. 252*, red. Mengoni: artt. 291 e 312 n. 2 del codice civile).

j) Diritto alla salute.

La salute è un bene primario che assurge a diritto fondamentale della persona ed impone piena ed esaustiva tutela, tale da operare sia in ambito pubblicistico che nei rapporti di diritto privato. In base a questa premessa, la *sentenza n. 399*, red. Santosuosso, ha riconosciuto fondata la pretesa dei lavoratori di non essere sottoposti al rischio del fumo passivo nei locali chiusi. Tuttavia - ha aggiunto - il dovere del datore di lavoro di apprestare le misure organizzative sufficienti a conseguire il fine della protezione è già desumibile dalle norme positive ed ha così dichiarato non fondata la questione degli artt. 1, lett. a), l. 11 novembre 1975, n. 584, 9 e 14 d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 e successive modificazioni.

Le questioni affrontate dalla Corte hanno avuto ad oggetto prevalentemente l'idoneità degli strumenti predisposti per assicurare la tutela in esame. Così, con riferimento anche a profili di imparzialità, s'è valutata la scelta di continuare ad affidare gli accertamenti sanitari sui dipendenti al servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato (art. 24, sesto comma, l. 17 maggio 1985, n. 210: *sentenza n. 176*, red. Chieppa). E, nella stessa linea di riesame dell'idoneità, si sono considerati i criteri di localizzazione delle farmacie (art. 104 r.d. 24 luglio 1934, n. 1265: *sentenza n. 4*, red. Santosuosso).

Con riguardo a profili interpretativi, la *sentenza n. 301*, red. Ruperto, ha avuto ad oggetto i limiti di copertura assicurativa nei sinistri stradali (art. 4, lett. a), l. 24 dicembre 1969, n. 990, nell'originaria formulazione) e la *sentenza n. 325*, red. Guizzi, la scelta del posto di lavoro concessa al lavoratore per assistere il parente disabile (art. 33, comma 5, l. 5 febbraio 1992, n. 104).

Con decisione interpretativa è stato poi risolto il problema relativo al condono di edifici privi del requisito di abitabilità (*sentenza n. 256*, red. Chieppa: artt. 39 l. 23 dicembre 1994, n. 274, 38 e 35 l. 28 febbraio 1985, n. 47).

Problema tragico in materia di salute è quello del conflitto tra la dimensione individuale e collettiva della tutela di questo bene.

Esso è stato affrontato, a proposito della vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica, dalla *sentenza n. 118*, red. Zagrebelsky, nella quale si è riconosciuto che l'interesse della collettività è idoneo ad escludere



la facoltà di sottrarsi a trattamenti sanitari obbligatori. Ciò peraltro comporta, in caso di danno individuale alla salute, l'equo ristoro di questo danno, dovuto per il semplice fatto obbiettivo e incolpevole dell'aver subito il pregiudizio. Ristoro cui il legislatore deve dare seguito in regime di vero e proprio obbligo, al quale corrisponde una pretesa direttamente protetta dalla Costituzione. (Per il bilanciamento tra diritto alla salute psichica ed esecuzione della pena cfr. *sentenza n. 111*, red. Guizzi, sull'art. 148 codice penale).

k) Diritto allo studio.

Gli obblighi posti dall'art. 34 della Costituzione e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato. Con riguardo alle borse di studio, compete al legislatore, nella disciplina delle modalità di realizzazione del diritto allo studio universitario, determinare un divieto generale di cumulo che ben può trovare la sua giustificazione di ordine costituzionale nella esigenza di impiegare le risorse pubbliche, destinate alla realizzazione di tale diritto, secondo criteri di razionalità e di giustizia distributiva, così da garantire una maggiore estensione della sfera dei soggetti beneficiari (*sentenza n. 208*, red. Chieppa, in relazione all'art. 74, ultimo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382).

l) Diritto al lavoro ed alla giusta retribuzione.

Con riferimento al lavoro autonomo si sono ribaditi i principi affermati in materia di ordinamenti di categorie professionali, che devono essere improntati a concorrenza parziale ed interdisciplinarietà e non già a tutela corporativa di ordini e collegi professionali. Il che porta ad escludere una interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica.

Al di fuori delle attività comportanti prestazioni che possono essere fornite solo da soggetti iscritti ad albi o provvisti di specifica abilitazione (iscrizione o abilitazione prevista per legge come condizione di esercizio), per tutte le altre attività di professione intellettuale o per tutte le altre prestazioni di assistenza o consulenza (che non si risolvano in una attività di professione protetta ed attribuita in via esclusiva) vige il principio generale di libertà di lavoro autonomo o di libertà di impresa di servizi a seconda del contenuto delle prestazioni e della relativa organizzazione (*sentenza n. 418*, red. Chieppa, in relazione al d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1067, ed al d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068).

La legittimazione territoriale dei procuratori legali e le conseguenze processuali derivanti dalla sua inosservanza sono state ritenute non contrastanti colla garanzia del diritto al lavoro, la quale non deve essere intesa nel senso che non consenta al legislatore ordinario di regolarne l'esercizio (*sentenza n. 61*, red. Chieppa, riguardo all'art. 5 r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578).

La nozione di lavoro subordinato, cui si connettono particolari aspetti di tutela non accordati ad attività di lavoro connotate solo da elementi di subordinazione, è definita dalla *sentenza n. 30*, red. Mengoni, avente ad oggetto l'art. 2 della legge 23 maggio 1982, n. 297.

La differenza è determinata dal concorso di due condizioni che negli altri casi non si trovano mai congiunte: l'alienità (nel senso di destinazione esclusiva ad altri) del risultato per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata, e l'alienità dell'organizzazione produttiva in cui la prestazione si inserisce. Quando sono integrate queste due condizioni, la subordinazione non è semplicemente un modo di essere della prestazione dedotta in contratto, ma è una qualificazione della prestazione derivante dal tipo di regolamento di interessi prescelto dalle parti con la stipulazione di un contratto di lavoro, comportante l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato.

Non rientra nella garanzia di cui all'art. 36 della Costituzione la determinazione dei compensi spettanti ai consulenti tecnici (*sentenza n. 41*, red. Santosuosso: art. 4 l. 8 luglio 1980, n. 319).

A proposito dell'applicabilità ai professori universitari del divieto di cumulo dell'indennità parlamentare con la retribuzione, nonostante sia loro virtualmente consentita una parallela attività di insegnamento (artt. 71, comma 1, d. leg. 3 febbraio 1993, n. 29 e 22, comma 38, l. 23 dicembre 1994, n. 724), è stato osservato (*sentenza n. 22*, red. Granata) che, da un lato, la garanzia apprestata dall'art. 36 della Costituzione non esclude la legittimità di una prestazione volontariamente resa senza la previsione di un compenso, e che, dall'altro, la esclusione della corresponsione degli assegni è frutto di una libera opzione dell'interessato in favore dell'indennità parlamentare, opzione che rende pertinente anche il principio



secondo il quale quella garanzia non può essere riferita a singole fonti della retribuzione - per di più, come in questo caso, meramente virtuali - ma deve esserlo alla sua globalità.

La tutela apprestata in caso di licenziamento illegittimo dall'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e dall'art. 18, quinto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, già più volte oggetto di esame di legittimità costituzionale, nell'anno trascorso è stata presa in considerazione dalla *sentenza n. 44*, red. Santosuosso e dalle *ordinanze nn. 77 e 291*, red. Mengoni.

m) Sciopero e associazioni sindacali.

In relazione all'astensione degli avvocati dalle prestazioni professionali, si è affermato (*sentenza n. 171*, red. Guizzi) che l'ordinamento repubblicano si fonda sul pieno riconoscimento della libertà di associazione e dell'attività sindacale e sull'espressa garanzia del diritto di sciopero entro i limiti indispensabili alla salvaguardia di altri interessi costituzionalmente protetti. Vi è dunque un'area, connessa alla libertà di associazione, che è oggetto di garanzia costituzionale ed è significativamente più estesa rispetto allo sciopero. Si che è accordata una generale tutela alle iniziative - le quali si traducano in aggregazioni sociali di varia natura che possono esprimersi anche mediante astensioni collettive dal lavoro - volte a difendere peculiari interessi di categoria, non soltanto economici, e a garantire un corretto esercizio della libera professione. E qui vengono in rilievo le potestà che, a salvaguardia di interessi pubblici, l'ordinamento attribuisce agli ordini professionali per rimuovere situazioni pregiudizievoli.

Il riconoscimento che la Carta costituzionale assicura all'autonomia dei singoli e dei gruppi e all'insieme delle libertà sopra richiamate, vale altresì per l'astensione dal lavoro di questi professionisti che svolgono - come gli avvocati e i procuratori legali - la propria attività in condizioni di indipendenza. E, dunque, se da un lato è vero che l'astensione da ogni attività defensionale non può configurarsi come diritto di sciopero e non ricade sotto la specifica protezione dell'art. 40, dall'altro va però sottolineato che nel caso in esame viene in rilievo il *favor libertatis*, il quale ispira la prima parte della Costituzione e si pone come fondamentale criterio regolatore di tale ambito di rapporti, garantendo la libertà di ogni formazione sociale e postulando, nel contempo, la concorrente tutela degli altri valori di rango costituzionale.

D'altro canto, se l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo, essa non può essere ridotta a mera facoltà di rilievo costituzionale.

Ciò posto, in considerazione dei diritti fondamentali dei soggetti che sono destinatari della funzione giurisdizionale si è ritenuto che, quando la libertà degli avvocati e procuratori si eserciti in contrasto con la relativa tavola di valori, essa non può non arretrare per la forza prevalente di quelli. In tal modo è risultata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 486, comma 5, del codice di procedura penale, la quale muoveva dall'erroneo presupposto che la libertà dei professionisti non incontri limite alcuno.

E' stata, invece, accolta la questione di legittimità costituzionale attinente all'astensione degli avvocati dalle udienze, con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale (con sentenza additiva di principio) dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 nella parte in cui non statuisce, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede, altresì, gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure consequenziali nell'ipotesi di inosservanza.

Circa la riserva di legge prevista dall'art. 40 della Costituzione, si è detto che essa non esclude che la determinazione di certi limiti o modalità dell'esercizio del diritto di sciopero possa essere rimessa non solo a fonti statali subprimarie, ma anche alla contrattazione collettiva, purché con condizioni e modalità che garantiscano le finalità per le quali la riserva è stata disposta. In particolare, non essendo possibile formulare direttive uniformi per l'individuazione delle prestazioni indispensabili in casi di sciopero nei pubblici servizi essenziali, tali prestazioni variando a seconda del tipo di servizio e dell'organizzazione imprenditoriale o amministrativa che lo eroga, la definizione legale dei fondamenti della disciplina non può andare oltre a indicazioni del tipo di quelle dell'art. 1 della legge n. 146, che delinea il quadro di riferimento del bilanciamento di beni e interessi affidato alla contrattazione collettiva. Perciò la fissazione *ex ante* di criteri contenutistici da parte della legge è surrogata dal controllo successivo, demandato a un organo pubblico, che deve verificare l'idoneità degli accordi collettivi rispetto allo scopo indicato dall'art. 1, comma 2 (*sentenza n. 344*, red. Mengoni, la quale ha anche escluso che l'obbligo di prestazione dei



singoli lavoratori, ai sensi della legge in esame, sia direttamente collegabile al contratto collettivo, nella sua tipica configurazione, in violazione dell'art. 39, quarto comma, della Costituzione).

In ordine ai criteri di rappresentatività delle associazioni sindacali, a seguito dell'abrogazione referendaria (art. 19 l. 20 maggio 1970, n. 300), si esprimono la *sentenza n. 244* e l'*ordinanza n. 345*, red. Mengoni.

Con la prima pronuncia in particolare la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, nel testo risultante, a seguito di *referendum* popolare, dall'abrogazione parziale (disposta dal d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312) della lettera *a*) e parzialmente della lettera *b*), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost., nella parte in cui limita il riconoscimento delle rappresentanze aziendali alle sole organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi.

n) Diritto alla previdenza ed all'assistenza.

In ordine alla garanzia delle prestazioni previdenziali, è stato tenuto fermo che gli artt. 36 e 38 della Costituzione non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (*sentenza n. 417*, red. Ruperto con riguardo all'art. 11, commi 16 e 18, l. 24 dicembre 1993, n. 537, e, per l'art. 16, comma 6, l. 30 dicembre 1991, n. 412, *sentenza 361*, red. Mengoni. V. peraltro, per un temperamento, la *sentenza n. 16*, red. Mengoni, citata oltre). Ad analoghi principi si informa l'*ordinanza n. 422*, red. Mirabelli, a proposito dell'art. 3, primo comma, l. 19 febbraio 1981, n. 27 e dell'art. 1, comma 1, l. 15 febbraio 1989, n. 51, circa la discrezionalità del legislatore nell'individuare le voci retributive pensionabili, mentre il problema del riscatto degli studi, ai fini del trattamento di quiescenza, va collegato, per il settore pubblico, alla corrispondenza tra requisiti attitudinali e funzioni (*sentenza n. 112*, red. Chieppa: art. 13, primo comma, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092).

Con riferimento alle condizioni cui è subordinata la concessione dell'assegno vitalizio di cui all'art. 5, primo comma, lett. a), l. 8 marzo 1968, n. 152, la *sentenza n. 145*, red. Santosuosso, afferma, come principio generale, che pur ammettendo che tale assegno abbia natura previdenziale o una concorrente natura di retribuzione differita, ciò non è in ogni caso sufficiente a far ritenere illegittima qualsiasi condizione che la legge ponga alla sua concessione, dal momento che i contributi versati dal lavoratore o trattenuti dal datore di lavoro ai fini di detto trattamento si innestano in un meccanismo di tipo assicurativo, la cui fruibilità non può prescindere dalla contemporanea sussistenza di altri fattori (di età, di lavoro o economici) ritenuti necessari.

L'essenziale natura di retribuzione differita dell'indennità di buonuscita (art. 5 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032) comporta che essa, in assenza di beneficiari previsti dalla legge, possa formare oggetto di successione per testamento o, in mancanza, per legge (*sentenza n. 106*, red. Ruperto). L'esclusione di simile eventualità non può certo trovare razionale fondamento nella concorrente funzione previdenziale dell'indennità di buonuscita, considerando che destinatarie di questa vengono indicate persone nei cui confronti il dipendente deceduto aveva obblighi alimentari. Ma è chiaro che, in assenza di tali soggetti, a favore dei quali opera una riserva legale di destinazione, perde qualunque rilevanza la concorrente funzione previdenziale, espandendosi in tutta la sua portata la natura retributiva dell'indennità stessa. E allora, essendo questa già entrata nel patrimonio del dipendente al momento della sua morte, non è ragionevole escludere legislativamente ch'essa formi oggetto di successione ereditaria, con la conseguenza che il dipendente non possa disporre per testamento e che, in mancanza di questo, non trovino applicazione le norme sulla successione legittima.

In ordine alla ragionevolezza di specifici trattamenti pensionistici (personale portuale), si pronunziano le *sentenze nn. 16*, red. Mengoni e *234*, red. Mirabelli, con riferimento, rispettivamente, all'art. 24, quarto comma, l. 28 gennaio 1994, n. 84 e all'art. 3, comma 8 *bis*, d.l. 22 gennaio 1990, n. 6.

Il trattamento tributario delle prestazioni previdenziali e assistenziali si collega al carattere reddituale o meno delle medesime (*sentenza n. 431*, red. Vari, a proposito dell'art. 34 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601). La necessità che l'indennità di disoccupazione involontaria sia ammessa a tassazione separata è affermata dalla *sentenza n. 287*, red. Santosuosso (art. 16, lett b), d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917).



I principi che presiedono alla ripetizione dell'indebito previdenziale, sia nell'*an* del recupero che nel *quantum* delle sue modalità, sono illustrati nella *sentenza n. 166*, red. Mengoni, a proposito dell'art. 6, comma 11-*quinquies*, d.l. 12 settembre 1983, n. 463.

La congruità di alcuni interventi sul mercato del lavoro, attraverso strumenti previdenziali quali il prepensionamento, sono stati considerati dalla *sentenza n. 64*, red. Santosuosso, a proposito dell'art. 29 l. 23 luglio 1991, n. 223.

Il raccordo tra le forme di messa in mobilità ed il pensionamento è considerato dalla *sentenza n. 402*, red. Ruperto, con riguardo agli artt. 1 (e relativa tab. A) del d. leg. 30 dicembre 1992, n. 503 e 11 (e relativa tab A) della l. 23 dicembre 1994, n. 724.

o) Libertà di iniziativa economica privata.

L'art. 41 della Costituzione non è applicabile ad attività che costituiscono compiti di pubblico interesse, attratte senza residui nell'ambito dell'art. 43, e tale è la prevenzione e l'estinzione degli incendi, qualificabile servizio pubblico essenziale (*sentenza n. 97*, red. Ruperto: art. 2, lett. c), l. 13 maggio 1961, n. 469).

In ogni caso la libertà in esame va bilanciata con l'utilità sociale (*sentenza n. 386*, red. Vari, a proposito delle tariffe di autotrasporto: art. 3 d.l. 29 marzo 1993, n. 82), in relazione alla quale e nei limiti della ragionevolezza, è dato imporre all'imprenditore oneri di natura strumentale alla sua realizzazione (*sentenza n. 239*, red. Ruperto: art. 2, comma 1, l. 19 ottobre 1991, n. 349).

La sicurezza del lavoro costituisce altro limite all'autonomia dell'imprenditore, il quale, in base all'art. 41 della Costituzione, può essere incaricato del compito di realizzare innovazioni tecniche finalizzate alla sicurezza, sotto l'impulso del giudice civile e della pubblica amministrazione (*sentenza n. 312*, red. Mezzanotte, con riferimento all'art. 41, comma 1, d. leg. 15 agosto 1991, n. 277, in materia di protezione dai rumori; la *sentenza n. 399*, red. Santosuosso, relativa ai rischi derivanti dal fumo passivo, è stata già ricordata nella parte dedicata al diritto alla salute).

p) Diritto di proprietà.

La conformazione nella proprietà pubblica delle risorse idriche, introdotta dall'art. 1, comma 1, l. 5 gennaio 1994, n. 36, è stata presa in considerazione dalle *sentenze nn. 259 e 419*, red. Chieppa. In esse si è negato che la norma censurata abbia operato un'indiscriminata pubblicità di tutte le acque senza distinzione, così modificando il regime di una categoria di beni, in assenza di pubblico interesse. Infatti la "pubblicità delle acque" ha riguardo al regime dell'uso di un bene divenuto limitato, di modo che la dichiarazione di pubblicità di un'acqua, intesa come risorsa suscettibile di uso previsto o consentito, si basa su un interesse generale ritenuto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie di uso dell'acqua.

Tanto posto, è stato confermato il principio che l'art. 42 della Costituzione non impone indennizzo quando la legge, come nella specie, in via generale regoli diritti dominicali in relazione a determinati fini per assicurare la funzione sociale con riferimento a intere categorie di beni, né quando sia regolata la situazione che i beni stessi hanno rispetto ad interessi della pubblica amministrazione, sempre che la legge abbia per destinataria la generalità dei soggetti.

Il particolare stato proprietario delle aree oggetto della riforma fondiaria, ai fini della prelazione, viene esaminato nella *sentenza n. 420*, red. Ruperto (artt. 4, quarto comma, l. 29 maggio 1967, n. 379 e 19, primo comma, l. reg. Puglia 11 marzo 1988, n. 11).

La legge prevede i limiti alla proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Tali sono la disciplina delle distanze legali, applicabile anche a favore di edifici preesistenti realizzati abusivamente (*sentenza n. 120*, red. Santosuosso, a proposito degli artt. 872 cpv. codice civile e 17, lett. c), l. 6 agosto 1967, n. 765).

Ma questi limiti devono essere contenuti nell'ambito della ragionevolezza e pertanto, come si è visto, è illegittima l'esclusione assoluta dall'opposizione all'esecuzione mobiliare del parente del contribuente moroso, sia pur dettata dall'intento di evitare frodi (*sentenza n. 415*, red. Mirabelli, già citata in tema di famiglia). I presupposti per il sequestro e la confisca dei beni di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata sono considerati dall'*ordinanza n. 18*, red. Vassalli, a proposito dell'art. 12 *sexies* d.l. 8



giugno 1992, n. 306, e dalla *sentenza n. 335*, red. Zagrebelsky, a proposito dell'art. 2 *ter*, settimo comma, l. 31 maggio 1965, n. 575.

Il carattere di legge statale di grande riforma del criterio di liquidazione dell'indennizzo espropriativo, introdotto dall'art. 5 *bis* d.l. 11 luglio 1992, n. 333, è stato confermato in riferimento all'art. 8, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (*sentenza n. 80*, red. Granata).

In ogni caso la misura del risarcimento non può essere equiparata a quella dell'indennizzo.

Infatti, mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato.

E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Costituzione), poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del *quantum* risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo.

Con le ulteriori negative incidenze che un tale "privilegio" a favore dell'amministrazione pubblica può comportare, anche sul piano del buon andamento e legalità dell'attività amministrativa e sul principio di responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati al privato (*sentenza n. 369*, red. Granata, a proposito dell'art. 5 *bis*, comma 6, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, come sostituito dall'art. 1, comma 65, della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

q) Prestazioni imposte.

Conclusa la rassegna delle decisioni in materia di situazioni soggettive attive, la disamina delle sentenze relative a quelle passive si apre con l'art. 23 della Costituzione, contenente la disciplina delle prestazioni imposte.

Tale parametro prevede una riserva a carattere relativo, la quale non esige che la prestazione sia imposta "per legge" (da cui risultino espressamente individuati tutti i presupposti e gli elementi), ma richiede soltanto che essa sia istituita in base alla legge. Sicché la norma costituzionale deve ritenersi rispettata anche in assenza di un'espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a circoscrivere l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione, purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura, secondo un modulo procedimentale idoneo ad evitare possibili arbitri.

Dopo aver aggiunto che la riserva in esame è soddisfatta, in via di principio, anche dalla legge regionale, la *sentenza n. 180*, red. Ruperto, ritiene che le condizioni descritte siano state soddisfatte da varie leggi della Regione Liguria in materia di tariffe per il rilascio di pareri igienico-sanitari (v. anche, per gli stessi principi, la *sentenza n. 157*, red. Vari).

r) Prestazioni tributarie - Capacità contributiva.

Consapevole delle difficoltà in cui versa la situazione economica del Paese, la Corte ha avuto cura di non sovrapporre in alcun modo le proprie scelte a quelle del legislatore, rinvenendo a volte la giustificazione di certe discipline proprio nell'eccezionalità di alcune situazioni.

Così a proposito dell'ISI (art. 7 d.l. 11 luglio 1992, n. 333), la *sentenza n. 21*, red. Vari, ha affermato che l'imposta straordinaria sugli immobili costituisce un tributo la cui istituzione, come emerge dai lavori parlamentari, aveva il fine di reperire mezzi per il bilancio dello Stato in una situazione economica del Paese che appariva di notevole gravità, esigendo dai cittadini sacrifici straordinari - peraltro limitati ad un solo anno - sicché sono proprio tali caratteri a consentire di escludere la violazione di principi costituzionali, non potendosi negare il collegamento oggettivo del tributo, così come disciplinato, ad un concreto presupposto impositivo.

Il carattere decisivo di questi rilievi esonera, d'altro canto, la Corte dall'approfondire la problematica di principio non solo circa la riconducibilità dell'ISI fra le imposte patrimoniali ma anche circa i limiti in cui



possono ritenersi conformi a Costituzione le stesse imposte patrimoniali, come pure in ordine alla mancata previsione della deduzione delle passività gravanti sull'immobile.

Non dissimilmente si è motivato in ordine alla ritenuta fiscale del sei per mille (art. 7 d.l. 11 luglio 1992, n. 333), osservandosi (*sentenza n. 73*, red. Vari) che il tributo in esame è una imposta straordinaria connotata da modalità eccezionali ed inserita in un contesto di misure finanziarie di carattere generale, nell'ambito del quale il prelievo sui depositi, nel colpire un peculiare indice di capacità contributiva, incide sui depositi stessi con una aliquota di modesta entità, tale da non potersi ragionevolmente considerare ablativa del patrimonio del soggetto.

In relazione a siffatte caratteristiche, nel considerare che si tratta di una imposizione *una tantum*, tale da non alterare il sistema tributario visto in tutte le sue componenti, si è, altresì, posto in risalto che la peculiare configurazione dell'imposta trova la sua giustificazione - secondo gli elementi ricostruttivi delle finalità della legge desumibili anche dagli atti parlamentari - nell'esigenza di individuare un meccanismo di immediato accertamento e di agevole e rapida riscossione, premessa necessaria perché una imposta straordinaria possa rivelarsi un tributo perequato sul patrimonio (cfr., per le stesse affermazioni di principio, la *sentenza n. 251*, red. Vari, circa l'INVIM straordinaria di cui all'art. 1, comma 8, d.l. 13 settembre 1991, n. 299).

Altre espressioni della discrezionalità del legislatore si rinvencono in materia di esenzioni tributarie (*sentenza n. 113*, red. Guizzi: art. 4 l. 23 ottobre 1992, n. 421 e artt. 1, 6 e 7 d. leg. 30 dicembre 1992, n. 504) e in materia di determinazione degli interessi in caso di versamenti non dovuti (*sentenza n. 157*, red. Vari: art. 44, primo comma, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602).

s) *Fattispecie criminose e pene.*

Il rispetto del principio costituzionale della necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale può essere realizzato attraverso un restringimento della discrezionalità dell'interprete, la quale, rispetto a norme che impongono la realizzazione di risultati, venga orientata verso gli *standard* comportamentali propri del campo di attività cui ci si riferisce (in questo modo la *sentenza n. 312*, red. Mezzanotte, con riferimento alle misure attuabili per ridurre la dannosità dei rumori, indica in quelle accolte negli *standard* di produzione la direzione dell'accertamento del giudice *ex art. 41*, comma 1, d. leg. 15 agosto 1991, n. 277).

Sotto il profilo dei presupposti si è ribadita la natura di *extrema ratio* delle fattispecie penali, da riservare ai casi in cui non appaiono efficaci altri strumenti per la tutela di beni ritenuti essenziali (*sentenza n. 317*, red. Onida, a proposito dell'art. 26, comma 3, l. 5 gennaio 1994, n. 36) e, in questa linea, è soggetto a controllo il connotato in astratto dell'offensività dell'ipotesi incriminata (*sentenza n. 296*, red. Granata, a proposito dell'art. 73, commi 4 e 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

La valutazione legislativa è peraltro soggetta, anche in riferimento a *tertia comparationis*, solo ad un sindacato di arbitrarietà o irrazionalità (*ordinanza n. 368*, red. Mezzanotte, a proposito dell'art. 26 l. 18 aprile 1975, n. 110).

Sotto questo profilo, mentre è infondata la questione relativa all'incriminazione della cessione gratuita di droghe leggere (*sentenza n. 296* cit.) e quella del possesso di strumenti atti allo scasso (art. 707 codice penale: *sentenza n. 370*, red. Guizzi), è illegittimo l'art. 708 del codice penale (*sentenza n. 370* cit.). La previsione incriminatrice contenuta nell'art. 708 del codice penale è una ipotesi assolutamente marginale e ormai irragionevole nella sua esclusiva riferibilità a coloro che sono pregiudicati "per delitti determinati da motivi di lucro e per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio". Irrazionale è, dunque, la discriminazione nei confronti d'una categoria di soggetti composta da pregiudicati per reati di varia natura o entità contro il patrimonio (a volte assai risalenti nel tempo) che siano colti in possesso di "denaro o di oggetti di valore o di altre cose non confacenti al [loro] stato". Riferimento, questo, che si palesa indeterminato per la genericità del disposto normativo e non più adeguato a perseguire i fenomeni degli arricchimenti illeciti quali risultano dall'osservazione della realtà criminale di questi ultimi decenni.

Non è irrazionale la previsione della punibilità del convivente nel caso di favoreggiamento personale (*sentenza n. 8*, red. Zagrebelsky, già ricordata nella parte dedicata alla famiglia), mentre è illegittimo, perché arbitrario rispetto alla non punibilità di condotta identiche ed omogenee, l'art. 384, secondo comma, del codice penale nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per false o reticenti informazioni assunte dalla polizia giudiziaria, fornite da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà



di astenersi dal renderle, a norma dell'art. 199 del codice di procedura penale (*sentenza n. 416*, red. Zagrebelsky).

Il divieto della pena di morte impone garanzie assolute.

Il procedimento delineato dall'art. 698, comma 2, del codice di procedura penale, si impernia su un duplice vaglio espletato, caso per caso, dall'autorità giudiziaria e dal Ministro di grazia e giustizia circa la "sufficienza" delle garanzie offerte dallo Stato richiedente che tale pena non sarà inflitta o, se già inflitta, non sarà eseguita. L'extradizione è dunque concessa (o negata) in seguito a valutazioni svolte dalle autorità italiane sulle singole richieste con accertamenti nei limiti indicati. Tale soluzione offre, in astratto, il vantaggio di una politica flessibile da parte dello Stato richiesto, e consente adattamenti, nel tempo, in base a considerazioni di politica criminale; ma nel nostro ordinamento, in cui il divieto della pena di morte è sancito dalla Costituzione, la formula delle "sufficienti assicurazioni" - ai fini della concessione dell'extradizione per fatti in ordine ai quali è stabilita la pena capitale dalla legge dello Stato estero - non è costituzionalmente ammissibile. Perché il divieto contenuto nell'art. 27, quarto comma, della Costituzione, e i valori ad esso sottostanti - primo fra tutti il bene essenziale della vita - impongono una garanzia assoluta (*sentenza n. 223*, red. Guizzi).

In ordine alle altre pene, è rimessa alla discrezionalità del legislatore la loro commisurazione in relazione ai diversi comportamenti penalmente sanzionati, col solo limite della non irragionevolezza delle scelte effettuate (*ordinanza n. 220*, red. Onida, con riguardo all'art. 1 l. 29 luglio 1981, n. 406).

Il relativo controllo riguarda il trattamento sanzionatorio complessivo e non le sue singole componenti (*sentenza n. 373*, red. Mirabelli: art. 176, comma 22, del nuovo codice della strada) ed è inibito alla Corte procedere ad una rimodulazione di tale trattamento (*sentenza n. 217*, red. Vassalli, a proposito dell'art. 1, primo e terzo comma, d. leg. 22 gennaio 1948, n. 66). Quando, però, il legislatore abbia operato una scelta di decriminalizzazione di una materia, questa deve essere portata fino alle sue ultime logiche conseguenze (*sentenza n. 52*, red. Guizzi, in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 7 l. 24 aprile 1975, n. 130).

t) Esecuzione delle pene.

In ordine ai limiti di applicabilità della detenzione domiciliare a persona ultrasessantenne, è stato sottolineato che, perché la stessa restrizione in carcere possa ritenersi contraria al senso di umanità, deve verificarsi una situazione di vera e propria incompatibilità tra regime carcerario, comunque disciplinato, e condizioni soggettive del condannato.

Ed allora il dubbio di costituzionalità potrebbe apparire fondato solo se si assumesse che l'età avanzata, accompagnata da uno stato di inabilità anche parziale - e fuori dai casi di infermità fisiche particolarmente gravi, contemplati da diversa norma - rappresenti di per sé una condizione incompatibile con il regime carcerario, tale da dover condurre all'esclusione di quest'ultimo a prescindere dall'entità della pena da scontare: il che non può ragionevolmente affermarsi. In assenza di siffatta condizione di incompatibilità, l'eventuale esclusione del carcere, attraverso l'ammissione al regime attenuato di espiazione della pena consistente nella detenzione domiciliare, non può che restare rimessa alle scelte discrezionali non irragionevoli del legislatore (*sentenza n. 165*, red. Onida, avente ad oggetto l'art. 47 *ter*, comma 1, n. 3 e comma 7, l. 26 luglio 1975, n. 354).

La possibilità di conversione in lavoro sostitutivo della sanzione pecuniaria, anche nel caso in cui questa sia superiore ad un milione (art. 102, secondo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689), è stata decisa dalla *sentenza n. 106*, red. Vassalli.

Al problema dei limiti di applicabilità degli artt. 41 *bis*, comma 2, e 14 *ter* l. 26 luglio 1975, n. 354, e ai relativi controlli è dedicata la *sentenza n. 351*, red. Onida.

In essa si afferma che il sindacato del Tribunale di sorveglianza sui decreti ministeriali applicativi del citato art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario (il quale consente all'amministrazione, per esigenze attinenti alla lotta alla criminalità organizzata, di disporre un regime carcerario particolarmente restrittivo per singoli detenuti) non è limitato all'esistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento, bensì si estende anche al contenuto delle singole misure in concreto disposte, al fine di consentire di verificare l'osservanza da parte dell'amministrazione dei limiti di varia natura che essa incontra in base alla legge e alla Costituzione: allo scopo di verificare, in particolare, che le misure non contraddicano la finalità rieducativa della pena, non comportino trattamenti contrari al senso di umanità e siano rispondenti alle finalità di pubblico interesse che il provvedimento deve perseguire.



La riparabilità dell'ingiusta detenzione è stata estesa anche al caso in cui questa sia stata patita per erroneo ordine di esecuzione (*sentenza n. 310*, red. Mezzanotte: art. 314 codice di procedura penale).

Interpretativa del sistema con riferimento all'efficacia della revoca della misura alternativa (art. 58 *quater*, commi 1 e 2, l. 26 luglio 1974, n. 354), è la *sentenza n. 181*, red. Vassalli. La *sentenza n. 235*, red. Vassalli, ritiene inammissibile per mancanza di modelli normativi la questione dei termini per l'impugnazione per il diniego dei permessi premio: art. 30 *bis*, terzo comma, l. 26 luglio 1975, n. 354. Del bilanciamento tra salute psichica e detenzione si è occupata la *sentenza n. 111*, red. Guizzi, a proposito dell'art. 148 codice penale.

§ 3). Le fonti

a) Il referendum.

Indicazioni circa il rapporto tra abrogazione referendaria ed interventi consentiti sulla normativa risultante sono contenuti nella *sentenza n. 244*, red. Mengoni, relativa all'art. 19 della legge 29 maggio 1970, n. 300. In essa è presupposto che la disciplina rimasta in vigore può essere oggetto di modifiche legislative dettate da criteri di opportunità, esclusa tuttavia la semplice riproduzione della norma abrogata dalla volontà popolare. Ed anzi, ove dal sistema risultassero lacune lesive di principi costituzionali, la Corte potrebbe promuovere l'attività legislativa, attraverso decisione additiva di principio.

b) Leggi di sanatoria e di interpretazione autentica.

Scrutinio particolarmente rigoroso è riservato alle leggi di sanatoria. Così la *sentenza n. 1*, red. Ruperto, ricorda come a volte si sia valutata la *ratio* della sanatoria comparandola agli altri valori in gioco, spesso col risultato di far ritenere che il medesimo principio di buon andamento giustificasse tale normativa e che, anzi, questa costituisse applicazione di quello, giacché faceva salve esigenze di garanzia ovvero consolidava posizioni acquisite e risalenti nel tempo (in questo senso può anche discutersi se la legge debba propriamente configurarsi come di sanatoria o non rappresenti piuttosto una autonoma scelta politica: cfr. *sentenza n. 146*, red. Cheli, sull'art. 1 l. 10 luglio 1991, n. 201). Illegittima è però la previsione improntata ad una indeterminatezza tale, da non consentire di distinguere nella molteplicità dei provvedimenti sanati: se favorevoli o sfavorevoli, individuali o collettivi, provvisori o definitivi; così da precludere definitivamente la ricerca di una qualsiasi *ratio* che non sia quella della sanatoria per se stessa.

Quando così operi, la norma si palesa come una negazione, non solo del buon andamento ma anche di una razionale e coerente attività di amministrazione. Innanzi tutto va considerato l'effetto premiale che ne deriva in favore di autori e beneficiari dei provvedimenti illegittimi, a fronte di amministratori e destinatari che hanno invece ottemperato alla legge e tuttavia vengono a trovarsi in situazione svantaggiata. Occorre poi rilevare come le situazioni di fatto illegalmente costitutesi, in quanto volte ad eludere tassative prescrizioni, non possono essere *a posteriori* consolidate, senza costituire esempio di diseducazione civile (art.3, comma 6 *bis*, l. 24 dicembre 1993, n. 537).

Tale risultato illegittimo può essere raggiunto anche in via indiretta attraverso la perpetuazione di una disciplina che, in tesi, dovrebbe essere invece provvisoria (*sentenza n. 117*, red. Vari, relativa all'art. 28, comma 2, l. 31 maggio 1990, n. 128), ovvero attraverso proroghe inidonee a configurarsi come mezzo per promuovere una regolarizzazione ed in realtà sospensive dell'obbligo di adeguamento alla normativa generale (*sentenza n. 93*, red. Zagrebelsky: l. Reg. Lazio riapprovata il 7 marzo 1995).

Quanto alle leggi di interpretazione autentica si è ribadito che la giurisprudenza costituzionale - pur ammettendo la facoltà del legislatore di emanare leggi interpretative, con il connaturale elemento della retroattività - non ritiene sufficiente, per poterle considerare tali, la sola autoqualificazione, riconoscendo il carattere di norma di interpretazione autentica soltanto alle norme dirette a chiarire il senso di quelle preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei sensi tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate.

Rispettando queste condizioni la legge non viola i principi costituzionali. Non sussiste il contrasto con l'art. 101 della Costituzione, in quanto il carattere di norma di interpretazione autentica permette di escludere che la disposizione interferisca con l'esercizio della funzione giurisdizionale, essendosi il legislatore mosso sul piano delle fonti, ed avendo esercitato il potere di attribuire alla disposizione interpretata un significato obbligatorio per tutti. Del resto la retroattività in sé non può ritenersi elemento che, assunto isolatamente, sia idoneo ad integrare un vizio della legge, come la giurisprudenza



costituzionale ha riconosciuto (*sentenza n. 386*, red. Vari, con riguardo all'art. 3 d.l. 29 marzo 1993, n. 82).

c) Leggi provvedimento.

L'esame della Corte sulle leggi provvedimento comprende l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibile anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere e dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito.

A simile penetrante controllo è stata sottoposta con esito positivo la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 agosto 1995, recante provvedimenti straordinari a favore di tre nominate ditte di trasporto, vittime di attentati incendiari di natura mafiosa (cfr. *sentenza n. 134*, red. Vari).

Illegittima, per contro, con *sentenza n. 205*, red. Mezzanotte, è stata ritenuta la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 13 ottobre 1995. In base al suo testuale tenore l'E.S.A. è stato infatti autorizzato ad "ampliare la propria pianta organica" ed ad immettere in questa, così rideterminata, i fruitori di certe borse di studio. Ampliamento e rideterminazione sono stati disposti in assenza di una qualsiasi istruttoria e quindi in mancanza di una preventiva acquisizione di dati di conoscenza, che la Regione, volendo adottare un atto legislativo a contenuto provvedimentale - assoggettabile come tale allo scrutinio stretto anche in relazione ai presupposti del legiferare, secondo quanto detto - era vincolata ad assumere, prima ancora che in base ai principi di riforma economico-sociale desumibili dalla più recente legislazione statale sul pubblico impiego, in forma del canone generale del buon andamento, di cui all'art. 97 Cost.

Nella specie, inoltre, poiché si trattava non solo di stabilire se vi fossero disponibilità nella dotazione organica, ma anche se rispondesse ad una effettiva esigenza dell'Ente l'immissione nei ruoli di nuovo personale, una verifica dei carichi di lavoro, secondo i principi di riforma desumibili dall'anzidetta legislazione statale, non sarebbe dovuta mancare.

d) Leggi regionali.

Il Presidente della Regione siciliana può procedere alla promulgazione parziale della legge approvata dall'Assemblea, omettendo le disposizioni o le parti di disposizioni impugnate dal Commissario dello Stato, così definitivamente esauendo il suo potere, senza che permanga la possibilità di una successiva promulgazione delle parti omesse.

La stessa Assemblea tuttavia può abrogare la disposizione impugnata con effetto dalla pubblicazione della promulgazione della stessa e riprodurre il contenuto in una separata deliberazione.

In altri termini il Presidente della Regione Siciliana non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale. A seguito dell'impugnazione parziale della legge regionale, il Presidente della Regione può essere vincolato mediante atti di indirizzo espliciti (mozioni, ordini del giorno), che consentano di riferire all'Assemblea l'opzione contenuta nell'atto di promulgazione, sebbene questo sia formalmente imputabile al Presidente. Deve poi senz'altro ammettersi il potere dell'Assemblea di vincolare giuridicamente il Presidente attraverso delibere legislative (abrogativa l'una e riapprovativa l'altra), che sono espressione di un'attività che le è riservata.

Potrebbe dubitarsi se, con riferimento ad una legge non ancora promulgata né pubblicata, sia configurabile abrogazione in senso tecnico o se non si debba piuttosto parlare di una sorta di ritiro della delibera legislativa. Sta di fatto, però, che, al di là della terminologia usata e del mezzo prescelto, l'esito della complessa attività posta in essere dagli organi della Regione è la definitiva non operatività, *in parte qua*, dell'originario atto legislativo: promulgato e pubblicato, ma simultaneamente rimosso con atto denominato di abrogazione, cosicché la delibera legislativa impugnata, che prima della promulgazione non aveva prodotto nell'ordinamento normativo effetto veruno, non potrà più produrne neppure dopo (vicende normative di questo genere sono state oggetto delle *sentenze nn. 127*, red. Vari, *205*, red. Mezzanotte, *306*, red. Onida, *342*, red. Mirabelli).



e) Leggi di delegazione e decreti delegati.

Spunti sui poteri di attuazione della delega da parte del Governo possono trarsi dalle *sentenze nn. 88*, red. Cheli e *305*, red. Mezzanotte.

Nella prima (a proposito del d. leg. 10 novembre 1993, n. 470) si ricorda che il legislatore delegato, oltre che alla lettera della legge di delegazione, deve adeguarsi allo spirito della riforma che tale legge intende introdurre.

Nella seconda (con riguardo all'art. 189 del nuovo codice della strada) si ribadisce che uno degli indici rilevatori dell'assenza di un eccesso di delega è l'idoneità della norma considerata ad assolvere ad obblighi internazionali.

f) Decreti-legge.

Nell'ambito della riflessione sui limiti costituzionali del ricorso al decreto-legge, hanno grande importanza due decisioni relative alla reiterazione dei decreti-legge: l'*ordinanza n. 197* e la *sentenza n. 360*, red. Cheli. Con la prima la Corte ha sollevato dinanzi a sé la questione della legittimità della reiterazione dei decreti-legge in riferimento all'art. 77 della Costituzione. (L'esito di inammissibilità, con *ordinanza n. 366*, red. Cheli, è fondato sul difetto di rilevanza essendo venuto meno, per effetto del sopravvenuto mutamento del quadro normativo, il nesso di pregiudizialità presupposto della questione di costituzionalità).

Con la *sentenza n. 360*, la Corte ha ritenuto violato l'art. 77 della Costituzione quando i decreti-legge iterati o reiterati, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, riproducono sostanzialmente, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che ha perso efficacia a seguito della mancata conversione. Peraltro, ha fatto salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risultasse in corso, ove la stessa fosse intervenuta nel termine fissato dalla Costituzione.

Secondo la Corte, il decreto-legge iterato o reiterato - per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali - lede l'art. 77 della Costituzione sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere "straordinario" dei requisiti di necessità e di urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata.

Più in generale, la Corte ha affermato che la prassi della reiterazione, soprattutto se diffusa e prolungata come nell'esperienza più recente, incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione), nonché che tale prassi finisce per intaccare la certezza del diritto nel rapporto tra i diversi soggetti, con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato va ad incidere nella sfera dei diritti fondamentali o nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di mancata conversione finale.

Infine, la Corte ha segnalato al Parlamento ed al Governo l'opportunità di intervenire sulle cause che hanno condotto a dilatare il ricorso alla reiterazione, le quali - al di fuori della prospettiva di una riforma dell'art. 77 della Costituzione - potrebbero, sin d'ora, essere contenute e rimosse, mediante il più rigoroso rispetto da parte del Governo dei requisiti della necessità e dell'urgenza e attraverso le opportune iniziative che il Parlamento, nell'ambito delle proprie competenze, potrà adottare.

g) Regolamenti parlamentari.

Le fonti parlamentari sono di rango primario e si trovano in un rapporto di separazione di competenza con gli altri atti normativi dell'ordinamento.

Quando i comportamenti dei membri delle Camere trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, nel senso che non esista alcun elemento del fatto che si sottragga alla capacità qualificatoria del regolamento, non possono venire in considerazione qualificazioni legislative diverse,



interferenti o concorrenti, anche se da queste possa risultare il rafforzamento di un giudizio di disvalore già desumibile dalla stessa disciplina regolamentare; non può pertanto essere ammesso, in simili casi, un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria. Proprio in ciò consiste, infatti, la riserva normativa - che include il momento applicativo - posta dagli artt. 64 e 72 della Costituzione a favore di ciascuna Camera. Si può anzi dire che l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede allorché la disciplina da esso posta sia circoscritta all'organizzazione interna di ciascuna Camera, ai procedimenti parlamentari e allo svolgimento dei lavori (*sentenza n. 379*, red. Mezzanotte; v. anche la *sentenza n. 7*, red. Vari, circa l'efficacia integrativa della Costituzione riconoscibile alle fonti in esame).

h) Fonti secondarie dello Stato e fonti regionali.

La regola di base nei rapporti fra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale.

In ragione di tale separazione, la Corte ha escluso che un regolamento (governativo o ministeriale) possa contenere norme volte a limitare la sfera di competenza delle regioni nelle materie loro attribuite disattendendo le regole costituzionali relative all'ordine delle fonti normative, nonché i principi espressamente sanciti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che, al comma 1, lettera b), stabilisce che i regolamenti governativi di attuazione e integrazione non possono intervenire nelle materie riservate alla competenza regionale, mentre, al comma 3, circoscrive la potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del Ministro o di autorità a lui sottordinate (così la *sentenza n. 250*, red. Vari, che indica anche a quali requisiti di forma e di sostanza debba rispondere l'atto governativo per qualificarsi come di indirizzo e coordinamento: di forma, nel senso che la funzione deve trovare svolgimento in forma collegiale e cioè con una delibera del Consiglio dei ministri; di sostanza, nel senso che occorre idonea base legislativa per salvaguardare il principio di legalità sostanziale, attraverso la previa determinazione, con legge, dei principi ai quali il Governo deve attenersi. Conforme *sentenza n. 381*, red. Chieppa).

i) Fonti extra ordinem.

E' stata ammessa la vicenda di leggi che delegano alla contrattazione collettiva funzioni di produzione normativa con efficacia generale, configurandola come fonte di diritto extra ordinem destinata a soddisfare esigenze ordinamentali che avrebbero dovuto essere adempiute dalla contrattazione collettiva prevista dall'inattuato art. 39, quarto comma, Cost. L'uso di questo modello è giustificato quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro, come il lavoro a tempo parziale (art. 5, comma 3, del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in legge 19 dicembre 1984, n. 863), i contratti di solidarietà (art. 2 del d.l. cit.), la definizione di nuove ipotesi di assunzione a termine (art. 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 sull'organizzazione del mercato del lavoro), ecc. (*sentenza n. 344*, red. Mengoni, già citata). Circa i rapporti tra materie riservate alla contrattazione collettiva ex l. n. 833 del 1978 e legislazione regionale cfr. *sentenza n. 243*, red. Mezzanotte, e, in relazione alla l. n. 421 del 1992, *sentenza n. 352*, red. Chieppa.

j) Dinamica delle fonti.

Gli effetti connessi dall'art. 673 del codice di procedura penale all'*abolitio criminis* sono considerati dalla *sentenza n. 96*, red. Vassalli.

Per la discrezionalità del legislatore nelle discipline transitorie si veda la *sentenza n. 400*, red. Ruperto (relativa agli artt. 9 e 10 d.l. 18 ottobre 1995, n. 432) e, in caso di diritti fondamentali, la *sentenza n. 179*, red. Santosuoso, già ricordata.

§ 4) . L'ordinamento della Repubblica

a) Principi generali.

In ordine ai principi che informano l'attività della pubblica amministrazione, si è chiarito che il concetto di "terzietà", tipico della posizione del giudice, non è bene evocato a proposito dell'amministrazione, quand'anche essa sia chiamata ad agire nell'ambito di procedimenti strutturati secondo regole di contraddittorio.



Infatti ciò che conta, ai fini dell'imparzialità e del buon andamento, è che il soggetto titolare della potestà debba operare, secondo la legge, al solo fine del perseguimento del pubblico interesse, senza mescolanze o indebite interferenze di interessi di natura privatistica (sentenza n. 28, red. Zagrebelsky, a proposito degli artt. 4, 5 e 6 della l. reg. Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4). Un'applicazione di tale nozione dell'imparzialità è contenuta nella sentenza n. 372, red. Onida, con cui si è dichiarato illegittimo l'art. 11, comma 2, l. Reg. Siciliana approvata il 24 marzo 1996 che si limitava ad abrogare la norma che prevedeva l'ineleggibilità-incompatibilità nel comitato di controllo di quanti avessero ricoperto nell'ultimo anno incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici a livello nazionale, regionale o provinciale.

La costante affermazione della giurisprudenza, secondo cui il principio del buon andamento, mentre è riferibile all'organizzazione giudiziaria, non è pertinente alle regole sull'esercizio della funzione giurisdizionale, è stata più volte ribadita anche nell'anno trascorso (cfr. per es. ordinanza n. 275, red. Zagrebelsky, relativa all'art. 2 l. 31 maggio 1965, n. 575).

b) Formazioni sociali - Tutela delle minoranze.

Come si ricorderà, alle garanzie dalle formazioni sociali è stata ricondotta la convivenza di fatto dalla sentenza n. 8, red. Zagrebelsky.

La giurisprudenza di questa Corte in tema di tutela delle minoranze linguistiche ha riconosciuto alle norme costituzionali e statutarie una duplice natura. Innanzitutto, quella di principi direttivi, richiedenti l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività. La misura concreta di effettività di tali principi di tutela delle minoranze è infatti condizionata all'esistenza di leggi e misure amministrative e dipende perciò, per questo aspetto, da iniziative essenzialmente politiche: iniziative rispetto alle quali le norme costituzionali pongono le linee direttrici ma non possono rappresentare un surrogato alternativo, attivabile attraverso il ricorso alla Corte costituzionale.

In secondo luogo, però, l'esistenza di norme, ancorché norme di principio, le quali proclamano veri e propri diritti costituzionali, non può ridursi al semplice auspicio di un intervento futuro dell'autorità politico-amministrativa, come suggerirebbe il concetto di norme meramente programmatiche. Dalle norme costituzionali in questione deriva sempre e necessariamente l'obbligo di ricercare una "tutela minima", immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento, anche per mezzo della valorizzazione di tutti gli elementi normativi esistenti, suscettibili di essere finalizzati allo scopo indicato dalla Costituzione (sentenza n. 15, red. Zagrebelsky, in ordine alle minoranze di lingua slovena, con riferimento all'art. 122, primo comma, codice di procedura civile).

c) Sistemi elettorali - Ineleggibilità.

A proposito del voto disgiunto (sindaco - lista) a doppio turno e dei criteri di attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni del sindaco e del consiglio comunale (art. 7, comma 6, l. 25 marzo 1993, n. 81), è stato ribadito (sentenza n. 107, red. Granata) che il principio dell'eguaglianza del voto esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali; fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza.

Per i Comuni fino a 15.000 abitanti, l'eventualità del decesso del candidato sindaco non era presa in considerazione dall'art. 5 l. 25 marzo 1993, n. 81, con irrazionali ricadute in ordine all'attribuzione dei due terzi dei seggi e con stravolgimento o effetti perversi nel sistema che vuole in questi Comuni una rigida e vincolata consonanza fra sindaco e maggioranza consiliare.

Infatti la lista privata del sindaco, perché deceduto, era priva ex ante della possibilità di ottenere la maggioranza nel consiglio comunale con una compressione clamorosa del diritto di elettorato passivo (dei candidati consiglieri) e del diritto di elettorato attivo (degli elettori), essendo la competizione elettorale per gli uni e gli altri limitata alla sola possibilità di conseguire, o di far conseguire, una partecipazione di minoranza in consiglio, con violazione anche del principio di eguaglianza (per l'irragionevole deterioro trattamento dei candidati consiglieri, già penalizzati di fatto dal venir meno dell'effetto di trascinamento del consenso che può raccogliere il candidato sindaco) nonché del principio della parità del voto (per la aprioristica limitazione, sofferta dagli elettori, del risultato conseguibile).



Di qui l'illegittimità costituzionale della norma ricordata, nella parte in cui non prevede il rinvio delle elezioni ed il rinnovo della presentazione delle candidature a sindaco ed a consigliere comunale, in caso di decesso, intervenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni, di un candidato alla carica di sindaco nei Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti (sentenza n. 304, red. Granata).

(Sempre sul sistema elettorale si vedano la sentenza n. 135, red. Mirabelli sulla prededuzione del seggio del candidato sindaco non eletto - art. 7, comma 7, l. 25 marzo 1993, n. 81 - e la sentenza n. 372, citata, in cui la Corte si riserva di esaminare il problema dell'ammissibilità di interventi del legislatore regionale siciliano nell'ambito della disciplina penale elettorale).

In ordine alla non candidabilità nelle elezioni regionali e locali di coloro nei confronti dei quali sia stato disposto il giudizio per reati dell'area di repressione delle attività mafiose (art. 15, comma 1, lett. e), l. 11 marzo 1990, n. 55 e successive modificazioni), la sentenza n. 141, red. Guizzi, ha osservato che finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni.

Solo una sentenza irrevocabile può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative e non di quelle politiche generali, perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali (cfr. anche la sentenza n. 364, red. Guizzi, circa l'interpretazione dei presupposti di applicazione della legge in esame).

d) Accesso alla cariche pubbliche e principi sul pubblico impiego.

In materia di accesso a impieghi o funzioni pubbliche può bensì ammettersi la previsione di requisiti attitudinali o di affidabilità, per il corretto svolgimento della funzione, desunti da condotte del soggetto interessato, anche diverse da quelle aventi rilievo penale e accertate in sede penale, ma significative in rapporto al tipo di funzione o di attività da svolgere, e che siano oggetto di imparziale accertamento e di ragionevole valutazione da parte dell'amministrazione, salvo il sindacato in sede giurisdizionale.

Tuttavia, perché siano rispettati i principi costituzionali, e in particolare il principio di eguaglianza e le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione, è necessario che sussistano precise limitazioni in ordine sia al tipo di condotte cui può darsi legittimamente rilievo, sia alle modalità del loro accertamento.

In primo luogo, deve escludersi che fra le condotte valutabili della persona possano includersi atteggiamenti di carattere ideologico, religioso o politico, o scelte di adesioni ad associazioni, movimenti, partiti lecitamente operanti nell'ordinamento e l'appartenenza ai quali non sia, in ipotesi determinate, ritenuta normativamente incompatibile con la funzione specifica.

Da questo punto di vista, non è ammissibile, sul piano costituzionale, che si preveda come requisito una buona condotta "politica". Il divieto di discriminazioni politiche o in base alle "opinioni politiche" è un principio fondamentale dell'ordinamento democratico, costituendo parte del nucleo essenziale dell'eguaglianza davanti alla legge e della garanzia di effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione "politica" del Paese, sancito dall'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Il divieto di discriminazione trae conferme e precisazione in altre norme e principi costituzionali. Così, il divieto di misure restrittive della capacità giuridica per "motivi politici" (art. 22), il diritto di associarsi liberamente per fini non vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18), il diritto di associarsi liberamente in partiti operanti con metodo democratico (art. 49), con le sole restrizioni eventualmente previste dalla legge (art. 98, terzo comma), il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21), e più in generale l'ispirazione democratica e pluralistica della Costituzione precludono certamente la possibilità di far discendere conseguenze discriminanti dalle scelte politiche del cittadino.

In secondo luogo, per quanto riguarda condotte apprezzabili sotto il profilo "morale", deve operarsi una netta distinzione fra condotte aventi rilievo e incidenza rispetto alla affidabilità del soggetto per il corretto svolgimento delle funzioni o delle attività volta per volta considerate, e che dunque possono essere legittimamente oggetto di valutazione a questi effetti; e condotte riconducibili esclusivamente ad una dimensione "privata" o alla sfera della vita e della libertà individuale, in quanto tali non suscettibili di essere valutate ai fini di un requisito di accesso a funzioni o ad attività pubbliche o comunque soggette a controllo pubblico.



Sotto altro profilo, non potranno essere considerate né valutate condotte che, per la loro natura, o per la loro occasionalità o per la loro distanza nel tempo, o per altri motivi, non appaiono ragionevolmente suscettibili di incidere attualmente (cioè al momento in cui il requisito della condotta assume rilievo) sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento della specifica funzione o attività considerata (sentenza n. 311, red. Onida, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, in parte qua, dell'art. 138 T.U. L.P.S.).

L'illegittimità costituzionale di misure amministrative cautelari di sospensione dalla carica pubblica e dall'impiego, discendenti in modo automatico dalla pendenza di procedimento penale, è stata ribadita dalla sentenza n. 239, red. Onida, in riferimento all'art. 110 d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43. Nello stesso senso, per la destituzione di diritto di cui all'art. 12, lett. f), e 34, numero 7, l. 18 ottobre 1961, n. 1168, la sentenza n. 363, red. Guizzi.

Il concorso pubblico è la forma generale di reclutamento nel pubblico impiego; una deroga ad essa è possibile solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nel qual caso la discrezionalità del legislatore nella scelta di un criterio diverso dal pubblico concorso trova comunque il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 205, red. Mezzanotte, già citata ed anche sentenza n. 1, red. Ruperto, egualmente citata).

Sui limiti dell'inquadramento si vedano la sentenza n. 17, red. Mengoni, a proposito dell'art. 74 d. leg. 3 febbraio 1993, n. 29 e la sentenza n. 58, red. Vari, relativa alla l. Regione Calabria riapprovata l'8 marzo 1995. Per i criteri di progressione in carriera cfr. sentenza n. 260, red. Chieppa, in ordine all'art. 68, quinto e sesto comma, l. Regione Siciliana 29 ottobre 1985, n. 41.

Per il regime della dirigenza v. sentenza n. 313, red. Ruperto, sugli artt. 2 e ss. d.leg. 3 febbraio 1993, n. 29.

e) Organi costituzionali.

In ordine alle prerogative parlamentari si è ribadito (sentenza n. 129, red. Mengoni) che l'art. 68, primo comma, Cost. attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia ritenuta esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato. Qualora reputi che la delibera favorevole all'applicazione dell'art. 68, primo comma, sia il risultato di un esercizio non corretto del potere - per vizi in procedendo oppure per omessa o erronea valutazione dei suoi presupposti, in particolare per manifesta estraneità della condotta del parlamentare al concetto di "opinione" o di "esercizio delle funzioni" -, il giudice, al quale si è rivolta la persona lesa dalle dichiarazioni diffamatorie contestate, può soprassedere alla dichiarazione immediata di applicabilità dell'art. 68 sollevando conflitto di attribuzione davanti a questa Corte, con effetto sospensivo del giudizio pendente davanti a lui (v. anche sentenza n. 379, red. Mezzanotte, circa un conflitto sorto in occasione di un'imputazione di falso ideologico e sostituzione di persona a carico di alcuni parlamentari, ricordata nella parte relativa alle fonti).

La sentenza n. 7, red. Vari, ha ad oggetto il rapporto di fiducia.

La Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro. Risulta dai lavori preparatori che, nella discussione relativa alla responsabilità del singolo ministro, la stessa, qualificata in un primo momento come "personale", diventò nel testo definitivo "individuale", con una modifica alla quale sarebbe ingiustificato attribuire solo rilievo lessicale, ignorando così il ben più sostanziale intento, che è invece dato cogliere, di stabilire una correlazione fra le due forme di responsabilità - collegiale ed individuale - nel comune quadro della responsabilità politica.

Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, nelle due accennate varianti, e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario.

L'indirizzo politico che si colloca al centro di una siffatta articolazione di rapporti è assicurato, dunque, nella sua attuazione, dalla responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale contemplate dall'art. 95 della Costituzione, responsabilità che fanno capo ai soggetti specificamente indicati dall'art. 92 della Costituzione, vale a dire il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, nella duplice veste di componenti del Governo e di vertici dei dicasteri; e responsabilità, infine, definite, giusta l'art. 94 della



Costituzione, nei loro termini anche temporali di riferimento, dall'instaurazione, da un canto, e dal venir meno, dall'altro, del rapporto fiduciario.

L'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli.

Né a smentire tali conclusioni può valere il rapporto di simmetria fra mozione di fiducia e mozione di sfiducia. Ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, donde una identica conseguente finalizzazione all'organo nella sua collegialità, è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro.

Sulla natura della sfiducia, da cui discende l'obbligo di dimissioni, la sentenza in esame aggiunge che essa comporta un giudizio soltanto politico, esprimibile anche sulle funzioni amministrative del Ministro, come tale sottratto a qualunque controllo.

Infine, sulla posizione del Ministro di grazia e giustizia si è chiarito che la previsione in Costituzione delle sue funzioni, specie per quanto attiene all'art. 110 e ai poteri di organizzazione ivi contemplati, fu introdotta essenzialmente con l'intento, nel momento in cui si prevedeva l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, di definire anche le competenze del Ministro della giustizia.

Se, pertanto, la ratio della disposizione costituzionale in parola è di delimitare il campo di intervento del Ministro rispetto a quello riservato al Consiglio superiore della magistratura, il sindacato del Parlamento, nei confronti degli atti del Guardasigilli, è identico a quello che si esercita nei confronti di qualsiasi componente del Governo, salva la particolare garanzia che circonda le relative competenze che, discendendo direttamente dalla Costituzione, non potrebbero essere caducate con una legge ordinaria.

f) Le regioni.

Il rapporto tra procedure di convalida degli eletti presso il Consiglio regionale e ricorso giurisdizionale è considerato dalla sentenza n. 357, red. Zagrebelsky.

In ordine alla competenza delle regioni quanto all'organizzazione degli uffici e del personale, la sentenza n. 207, red. Chiappa, stabilisce che occorre una partecipazione di volontà regionale nell'ambito del principio di leale collaborazione tra Stato e regione e quindi vi è esigenza di una vera e propria intesa (c.d. intesa forte) quando lo Stato vuole utilizzare, in posizione di fuori ruolo con esclusivo servizio, o in equivalente posizione, personale regionale. A sua volta la sentenza n. 250, red. Vari, afferma che non spetta allo Stato determinare i compensi da corrispondere alle commissioni esaminatrici dei concorsi indetti dalle regioni e dagli enti pubblici da esse dipendenti.

Ma la materia dell'ordinamento degli uffici trova il limite della riserva della contrattazione collettiva, come ricordano le sentenze nn. 243, red. Mezzanotte, a proposito della I. Regione Molise riapprovata il 31 ottobre 1995, e 352, red. Chiappa, a proposito della I. Regione Valle d'Aosta riapprovata il 23 novembre 1995.

L'autonomia finanziaria delle regioni comprende la potestà di erogazione delle somme di cui l'ente è titolare in relazione all'esercizio delle proprie attribuzioni. In altri termini, la realizzazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite impone, non soltanto la disponibilità effettiva delle risorse, ma anche la capacità di manovra dei mezzi finanziari da parte di soggetti che, come le regioni, si pongono quali punti di riferimento della programmazione locale (sentenza n. 381, red. Chiappa, relativa agli artt. 4, 5 e 7, comma 4, l. 11 gennaio 1996, n. 23).

Per l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana si rinvia alle sentenze n. 253, 429 e 430, red. Mirabelli, quest'ultima a proposito dell'art. 3, commi 143, 146 e 241, l. 28 dicembre 1995, n. 549.



L'efficacia delle norme emanate in sede di manovra finanziaria e di bilancio sulle competenze legislative regionali (nel senso che anche a norme particolari può conferirsi valore di principio) è esemplificata dalla sentenza n. 380, red. Guizzi, relativa agli artt. 1, 2 e 3 l. Regione Siciliana approvata il 24 marzo 1996.

La sentenza n. 307, red. Santosuosso, riafferma l'incompetenza delle regioni quanto al diritto privato, a proposito dell'art. 13, sesto comma, l. 8 agosto 1985, n. 443.

g) Enti locali.

L'azienda speciale, pur essendo entità giuridicamente distinta dall'ente territoriale di riferimento, è con esso collegata - secondo le norme della legge n. 142 del 1990 nonché del regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali approvato con d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 - da vincoli così stretti, sul piano della formazione degli organi, del rispetto degli indirizzi, del controllo e della vigilanza, da dover essere considerata elemento del sistema di amministrazione che fa capo all'ente territoriale. Questa appartenenza si manifesta attraverso gli incisivi poteri riconosciuti all'ente locale territoriale, il quale resta comunque il soggetto al quale le funzioni amministrative fanno capo e del cui esercizio esso è responsabile nei confronti della comunità degli amministratori, oltre che, nel caso di azioni o di omissioni contrarie alla legge, di fronte agli organi di controllo e a quelli giurisdizionali (sentenza n. 28, red. Zagrebelsky, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della l. Regione Emilia Romagna 29 gennaio 1987, n. 4).

h) I procedimenti e le funzioni.

La funzione cui il procedimento amministrativo è preordinato viene posta a confronto con quella propria del processo penale dalla sentenza n. 355, red. Mezzanotte (art. 39, commi 4 e 5, l. Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27). Si è osservato, vertendosi nella materia della tutela del paesaggio, che la migliore protezione e ponderazione dei pubblici interessi non può che essere affidata alla pubblica amministrazione dotata di strumenti di intervento flessibili ed adeguati, dei quali il giudice penale non dispone.

Peraltro, affinché il riparto di compiti e funzioni risulti equilibrato e conforme all'assetto dell'insieme dei valori costituzionali coinvolti (certezza delle fattispecie incriminatrici, contenimento della discrezionalità del giudice penale in presenza di valutazioni complesse, ma anche tutela efficace del paesaggio e dell'ambiente a fronte di un legittimo esercizio di attività economiche), la pubblica amministrazione è costituzionalmente vincolata, al di là della disciplina posta dalle leggi che regolano in via generale i procedimenti di controllo, ad impiegare con prontezza e sollecitudine tutti gli strumenti repressivi e di salvaguardia dei quali dispone, quando se ne ravvisi la necessità.

Quando nel procedimento si intersecano le attribuzioni di diversi enti (quali lo Stato e le regioni) con reciproco condizionamento, nel senso che il potere spettante ad un soggetto non possa essere esercitato se l'altro non adempia ai propri compiti, viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sì sulla distinzione e sull'articolare delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa la funzione propria del principio di leale cooperazione, il quale opera pertanto in una dimensione che è anche, se non prevalentemente, politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello Stato e della regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti (sentenza n. 341, red. Mezzanotte).

Manifestazione di tale principio, secondo la decisione in esame, è il dovere di comunicazione dei provvedimenti adottati nell'esercizio di funzioni amministrative delegate, ai fini dell'attivazione del potere di controllo. Con l'avvertenza, però, che il principio di leale cooperazione non opera in modo unidirezionale: al dovere della regione di comunicare immediatamente i provvedimenti adottati e la documentazione sulla quale essi si fondano, corrisponde il dovere dello Stato di non determinare ingiustificati aggravamenti del procedimento con richieste di documentazione pretestuose, dilatorie o tardive, suscettibili di menomare l'esercizio delle attribuzioni regionali.

Il medesimo principio legittima la previsione di un'attività informativa centralizzata, quale strumento conoscitivo necessario ai fini del coordinamento (art. 7, comma 4, l. 11 gennaio 1996, n. 23: sentenza n. 381, red. Chiappa). Esso comporta l'alterazione delle ordinarie potestà concessorie a favore di strumenti di intesa o di procedure semplificate (art. 24, secondo comma, d. pres. Giunta prov. Bolzano 23 giugno 1970, n. 20: sentenza n. 2, red. Mirabelli) e trova la sua più significativa espressione nella conferenza di servizi.



Tale istituto si è sviluppato con ulteriori e puntuali applicazioni successive al decreto-legge n. 361 del 1987 ed ha ricevuto configurazione generale e sistematica nella conferenza di servizi prevista nella disciplina del procedimento amministrativo (art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Per sua natura la conferenza, destinata a costituire un raccordo tra amministrazioni diverse, è caratterizzata, per la struttura, dalla contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti. Quanto alla funzione, la conferenza risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni.

La conferenza viene così ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale (sentenza n. 79, red. Mirabelli, che ha quindi ritenuto non conforme all'art. 117 Cost. l'art. 3, commi 8 e 9, l. Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, che alla conferenza aveva sostituito un "gruppo di valutazione").

Tanto affermato in ordine alla composizione dei rispettivi poteri, si è aggiunto che il procedimento deve avere una conformazione razionale rispetto al fine che si prefigge (cfr. sentenza n. 209, red. Vari, relativa all'art. 5 bis d.l. 21 settembre 1987, n. 387). Pertanto l'istituto 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 territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza (sentenza n. 26, red. Chieppa, a proposito dell'art. 6, comma 2, ultimo periodo, l. Regione Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995).

Vanno poi predisposte regole di lealtà che consentano la chiara percezione dell'avvio e delle diverse fasi del procedimento, per garantire la partecipazione dell'interessato (sentenza n. 383, red. Chieppa, con riguardo all'art. 5, primo, terzo e quarto comma, l. 22 marzo 1926, n. 416).

Circa la distribuzione delle competenze, quella sanzionatoria non attiene ad una materia in sé, ma accede alle materie sostanziali, con funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore (sentenze nn. 28, red. Zagrebelsky, già ricordata, e 187, red. Vari, relativa all'art. 6, ultimo comma, l. Provincia Bolzano 7 gennaio 1977, n. 9).

Le funzioni di lotta agli incendi boschivi (artt. 1 e ss. d.l. 10 luglio 1995, n. 275), di formazione dei programmi di qualificazione urbanistica (art. 6 l. Regione Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995) e di aggiudicazione degli appalti nei pubblici servizi (art. 25 d.leg. 17 marzo 1995, n. 157) sono considerate nelle sentenze nn. 25, red. Ruperto, 26, red. Chieppa, 132, red. Mirabelli.

i) Il potere giudiziario.

Quanto alle fonti regolatrici, è stato ribadito che è precluso alle regioni di dettare norme che prevedano rimedi giurisdizionali o dispongano in ordine a poteri o facoltà dell'autorità giudiziaria, perché la materia è riservata, ai sensi dell'art. 108 della Costituzione, alla esclusiva competenza del legislatore statale.

La violazione del citato parametro costituzionale non può d'altra parte essere esclusa in considerazione del fatto che la norma regionale si limiti a fare rinvio alla normativa statale. Invero le regioni non possono in alcun caso emanare leggi in materie soggette a riserva di legge statale, comportando ciò una indebita novazione della fonte (sentenza n. 390, red. Santosuosso, relativa all'art. 63 l. Regione Friuli-Venezia Giulia 1 settembre 1982, n. 75).

La funzione giurisdizionale non può essere declinata con atti autoritativi.

Infatti principio più volte affermato è quello per cui la legittimità dell'istituto dell'arbitrato presuppone necessariamente il suo carattere facoltativo, in quanto l'eventuale previsione di un'ipotesi di arbitrato obbligatorio ex lege rappresenta una inammissibile compressione del diritto di azione e di difesa (art. 24, primo comma, della Costituzione) ed una negazione della tutela giurisdizionale (art. 102, primo comma, della Costituzione) (sentenza n. 54, red. Granata, in ordine all'art. 4 bis, comma 1, d.l. 13 settembre 1991, n. 299. Conforme la sentenza n. 152, red. Santosuosso, che chiarisce che l'ipotesi di arbitrato obbligatorio si ha anche quando si esiga l'accordo delle parti e non l'atto unilaterale, per derogare alla competenza arbitrale: art. 16 l. 10 dicembre 1981, n. 741).



Solo la presenza di particolari presupposti può giustificare la giurisdizione condizionata.

L'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere del 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 (sentenza n. 233, red. Ruperto: art. 3, ultimo comma, l. 24 gennaio 1978, n. 27, e, per un'ipotesi di ravvisata giustificazione, ordinanza n. 5, red. Santosuosso: art. 38 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602).

Il giudice deve essere precostituito per legge e tale principio deve ritenersi rispettato allorché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non già in vista di singole controversie. Con la precisazione che la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, ma si forma anche di tutte quelle disposizioni, le quali derogano a tale competenza sulla base di criteri che razionalmente valutino i disparati interessi in gioco nel processo (sentenza n. 62, red. Cheli, relativa all'art. 30, commi 4 e 5, l. 6 agosto 1990, n. 223. Conforme, ma con particolarità relative alla giustizia minorile, la sentenza n. 143, red. Cheli, già citata).

Circa la scelta dell'organo investito della giurisdizione, essa spetta discrezionalmente al legislatore, considerando che la tutela dinanzi al giudice amministrativo non è, in via di principio, meno valida di quella che si avrebbe dinanzi al giudice ordinario.

A ciò si aggiunga che il legislatore, nella scelta discrezionale del giudice cui attribuire la competenza per la tutela di specifiche materie con posizioni di diritto soggettivo, può tenere conto dei diversificati poteri istruttori, nonché delle attitudini di apprezzamento specie del vizio di eccesso di potere, e della immediatezza di efficacia del potere di sospensione, propri del sistema processuale relativo al tipo di giurisdizione prescelto (sentenza n. 62, red. Chieppa, relativa all'art. 58, secondo comma, all. A al r.d. 8 gennaio 1931, n. 148). I poteri del legislatore nella definizione della materia di contabilità pubblica e della responsabilità del personale degli enti locali, affidate alla giurisdizione della Corte dei conti, sono considerati nella sentenza n. 378, red. Mezzanotte, relativa agli artt. 58 e 64 l. 8 giugno 1990, n. 142, e nella sentenza n. 385, red. Zagrebelsky.

In ordine all'indipendenza del giudice, gli articoli 101, 102, 104 e 108 della Costituzione non valgono ad assicurare al giudice uno status di assoluta irresponsabilità, pur quando si tratti di esercizio delle sue funzioni riconducibili alla più rigorosa e stretta nozione di giurisdizione. Il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è soggetto alla legge: alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio d'indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28) al fine di assicurare che la posizione *super partes* del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua funzione (sentenza n. 385, red. Zagrebelsky).

Quanto all'indipendenza ed alla formazione del giudizio, non viola l'art. 101 della Costituzione il vincolo che deriva dalla pronuncia delle sezioni riunite della Corte dei conti, in quanto la decisione del giudice rimane pur sempre sotto l'imperio della legge (sentenza n. 375, red. Vari: art. 1, comma 7, d.l. 15 novembre 1993, n. 453). Nè vizio analogo può riscontrarsi nell'inoppugnabilità delle sentenze della Corte di cassazione, tanto più quando si pretende che l'esistenza di vizi in procedendo possa essere controllata dal giudice del rinvio.

Il principio della definitività delle sentenze della Corte di cassazione preclude - salvo i rimedi straordinari - l'ulteriore riesame di ogni questione di merito o di rito. E' infatti connaturale al sistema delle impugnazioni ordinarie che vi sia una pronuncia terminale - identificabile positivamente in quella della Corte di cassazione per il ruolo di supremo giudice di legittimità ad essa affidato dalla stessa Costituzione (art. 111, secondo comma) - che definisca, nei limiti del giudicato, ogni questione dedotta o deducibile al fine di dare certezza ai rapporti giuridici controversi e che quindi non sia suscettibile di ulteriore sindacato ad opera di un giudice diverso; certezza questa che costituisce un valore costituzionalmente protetto in quanto direttamente ricollegabile al diritto alla tutela giurisdizionale, la cui effettività risulterebbe gravemente compromessa se fosse sempre (ed indefinitamente) possibile controvertere della legittimità delle pronunce di cassazione. Ed infatti questa Corte ha in passato posto in evidenza la irrevocabilità e la incensurabilità da parte di ogni altro giudice delle decisioni della Corte di cassazione; ciò perché esigenze di certezza delle situazioni giuridiche richiedono che ad un certo momento il processo si concluda irrettabilmente, restando assorbiti nella definitività delle decisioni eventuali vizi in procedendo o in iudicando. Anche più recentemente la Corte ha ribadito la regola della inoppugnabilità delle sentenze della Corte di cassazione che comporta la sanatoria di tutte le nullità pregresse, anche assolute; ciò al fine di evitare la perpetuazione dei giudizi e di conseguire un accertamento definitivo



(sentenza n. 224, red. Granata, a proposito dell'art. 384 codice di procedura civile, che osserva che l'istituto della revocazione costituisce conferma e non smentita delle conclusioni raggiunte).

Quanto alle funzioni del p.m., la sentenza n. 384, red. Granata, afferma che tra esse v'è anche quella di garanzia, a proposito dell'art. 294, comma 6, del codice di procedura penale.

j) Il processo.

Principi generali possono rinvenirsi nella sentenza n. 171, red. Guizzi, che afferma la preminenza, nella tavola dei valori costituzionali, della tutela processuale dei diritti della persona, e nella sentenza n. 223 del medesimo redattore che affida ad ogni giudice dello Stato il controllo di legalità costituzionale.

Altro principio generale è quello della garanzia nel processo della minoranze linguistiche riconosciute, affermata dalla sentenza n. 15, red. Zagrebelsky, a proposito della lingua slovena. Si tratta di una garanzia esterna. Infatti la lingua ufficiale del processo continua a essere una, ma l'interessato può chiedere di fare uso della propria lingua, con la conseguenza che gli atti suoi, espressi in sloveno, saranno tradotti in lingua italiana, e gli atti altrui, espressi in italiano, saranno tradotti in lingua slovena. Una - quella italiana - è, a norma dell'art. 122 del codice di procedura civile, la lingua nella quale si formano e si esprimono gli atti del processo. L'altra - nella specie, la slovena - è la lingua che si aggiunge alla prima, come modo di tutela dell'identità linguistica del soggetto appartenente alla comunità di minoranza.

Di converso non esiste affatto un principio (costituzionalmente rilevante) di necessaria uniformità di regole processuali tra i diversi tipi di processo, rispettivamente davanti alla giurisdizione civile e alla giurisdizione amministrativa o alle giurisdizioni speciali sopravvissute, potendo i rispettivi ordinamenti processuali differenziarsi sulla base di una scelta razionale del legislatore, derivante dal tipo di configurazione del processo e dalle situazioni sostanziali dedotte in giudizio, anche in relazione all'epoca della disciplina e alle tradizioni storiche di ciascun procedimento.

In altri termini, il legislatore può regolare in modo non rigorosamente uniforme i modi della tutela giurisdizionale a condizione che non siano vulnerati i principi fondamentali di garanzia ed effettività della tutela medesima (sentenza n. 82, red. Chiappa, a proposito dell'art. 19 l. 6 dicembre 1971, n. 1034).

Circa i modi di composizione tra processi diversi, la sentenza n. 105, red. Granata, ridimensiona l'efficacia nel giudizio civile della sentenza irrevocabile di assoluzione, quando questa non costituisca giudicato nei confronti del danneggiato (art. 2738, secondo comma, del codice civile). L'ordinanza n. 159, red. Zagrebelsky, ribadendo la validità dell'opzione della trattazione autonoma di ciascuna res iudicanda, legittima il divieto di sospensione del giudizio in attesa della definizione di altro processo che si asserisce pregiudicante (art. 2, comma 1, del codice di procedura penale). Invece, per l'attesa del giudice penale dell'esito del giudizio amministrativo, si veda la sentenza n. 270, red. Chiappa, a proposito dell'art. 22, primo comma, l. 28 febbraio 1995, n. 47 e successive modificazioni.

Venendo al processo penale, la medesima sentenza n. 270, red. Chiappa, chiarisce il senso dell'art. 112 della Costituzione.

La norma costituzionale, come risulta dai lavori dell'Assemblea costituente, ha l'obiettivo di escludere che il pubblico ministero possa esercitare una attività discrezionale circa il promovimento dell'azione penale, sancendo che il pubblico ministero, quando ricorrano i presupposti di fatto e di diritto, deve esercitare l'azione penale stessa. Il costituente soppresse la specificazione "senza poterla in alcun caso sospendere o ritardare" non tanto perché superflua (come da alcuni sostenuto), ma perché si volle intenzionalmente lasciare un margine ad alcuni congegni processuali delicati, suscettibili di riforma e perfezionamento da parte del legislatore ordinario, soprattutto in vista di casi in cui la sospensione dell'azione penale possa essere ritenuta opportuna dal legislatore.

In altri termini, sul piano costituzionale non esiste una soluzione obbligata di escludere, in ogni caso ed in via generale, la possibilità di sospensione, potendo invece il legislatore (ferma l'obbligatorietà dell'azione penale) prevedere, per specifiche e tassative ipotesi, purché improntate a criteri di ragionevolezza, soprattutto per ragioni di economia processuale, la sospensione dell'azione o del procedimento, collegata a elementi di pregiudizialità o di connessione anche probatoria, con opportuni meccanismi che valgano ad escludere i rischi di decorso di prescrizione e a salvaguardare il libero convincimento del giudice penale.

Sull'obbligo dell'esercizio dell'azione penale non incide l'apposizione di un termine per il compimento delle indagini, come ribadisce l'ordinanza n. 350, red. Vassalli, a proposito dell'art. 407 del codice di procedura penale.



In ordine all'incompatibilità del giudice, anche nell'anno trascorso è proseguita l'opera di progressivo adattamento ai valori costituzionali dell'art. 34 del codice di procedura penale.

I capisaldi della giurisprudenza sono costituiti dalle sentenze nn. 131 e 155, red. Zagrebelsky, 371, red. Mezzanotte e 177, red. Mirabelli.

Con la prima l'art. 34, nella scia della sentenza n. 432 del 1995, è stato ritenuto illegittimo nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale del riesame (art. 309 cod. proc. pen.) si sia pronunciato sull'ordinanza che dispone una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato; nonché l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che come componente del tribunale dell'appello avverso l'ordinanza che provvede in ordine a una misura cautelare personale nei confronti dell'indagato o dell'imputato (art. 310 cod. proc. pen.) si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali dell'ordinanza anzidetta.

Tale incompatibilità (sentenza n. 155), anche a svolgimento della sentenza n. 432, si estende al g.i.p. o al componente del tribunale del riesame o dell'appello che abbia disposto o si sia pronunciato sulla misura o sulla modifica di una misura cautelare personale, rispetto al giudizio abbreviato, all'applicazione di pena su richiesta o al giudizio dibattimentale (per il componente del collegio d'appello, sempre che si sia pronunciato su aspetti non esclusivamente formali del provvedimento impugnato).

Si riallaccia invece alle sentenze nn. 186 del 1992 e 439 del 1993, la sentenza n. 371, la quale ricorda come sia acquisito alla giurisprudenza di questa Corte che l'istituto della incompatibilità del giudice per atti compiuti nel procedimento penale è preordinato alla garanzia di un giudizio imparziale, che non sia né possa apparire condizionato da precedenti valutazioni sulla responsabilità penale dell'imputato manifestate dallo stesso giudice in altre fasi del medesimo processo (e quindi a maggior ragione in diverso processo) e tali da poter pregiudicare le neutralità del suo giudizio. Il principio del giusto processo, infatti, comporta che il giudizio si formi in base al razionale apprezzamento delle prove raccolte ed acquisite e non abbia a subire l'influenza di valutazioni sul merito dell'imputazione già in precedenza espresse.

Ed allora, se la possibilità che le posizioni dei singoli concorrenti nel medesimo reato formino oggetto di altrettante valutazioni autonome l'una dall'altra costituiva la ratio decidendi nelle sopracitate sentenze, nelle quali si negò l'incompatibilità di uno stesso giudice a conoscere, in successivi processi, della imputazione contestata a titolo di concorso a più imputati, appare chiaro che tale ratio non può essere estesa a comprendere le ipotesi di reato a concorso necessario, in cui il giudice si sia dovuto occupare della posizione di un terzo, formalmente non imputato, e abbia dovuto valutarla incidentalmente. In questi casi è il principio costituzionale del giusto processo, che attinge alla pienezza del suo valore solo se inteso nel suo significato sostanziale, ad impedire che uno stesso giudice valuti più volte, in successivi processi, la responsabilità penale di una persona in relazione al medesimo reato.

La capacità di qualificazione che quel principio possiede trascende, a ben vedere, la particolare struttura dei reati a concorso necessario e abbraccia in un medesimo giudizio di disvalore tutte le ipotesi in cui, qualunque ne sia stato il motivo, il giudice, nella sentenza che definisce il processo, abbia incidentalmente espresso valutazioni di merito in ordine alla responsabilità penale di un terzo non imputato in quel processo (a prescindere dalla legittimità di tali valutazioni).

Chiarisce la portata di simile giurisprudenza la sentenza n. 177, la quale avverte che in ogni caso non può esser configurata una menomazione dell'imparzialità del giudice, che adotta decisioni preordinate al proprio giudizio o incidentali rispetto ad esso.

Insomma, l'incompatibilità del giudice per atti compiuti è determinata in base alla valutazione di indizi o prove inerenti alla responsabilità penale dell'imputato in fasi precedenti a quelle delle quali il giudice è investito. Essa non necessariamente deve essere estesa sino a collegarla a tutti i provvedimenti con contenuto valutativo emanati dal giudice competente e senza che vi fosse incompatibilità nel momento in cui lo stesso è stato investito del giudizio di merito; giudice che in ragione e nell'esercizio di questa competenza è successivamente chiamato ad adottare misure e provvedimenti accessori o ad esprimere giudizi incidentali, quali sono quelli di carattere cautelare innestati nel dibattimento. In questi casi il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa.



Talché non sono fondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio il giudice che nel dibattimento abbia emanato un provvedimento di custodia cautelare nei confronti dell'imputato per un reato oggetto di contestazione suppletiva e la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio direttissimo il pretore che abbia convalidato l'arresto ed applicato una misura cautelare nei confronti dell'imputato. (L'estensione al giudizio direttissimo del tribunale è contenuta nell'ordinanza n. 433, red. Mirabelli).

Con la sentenza n. 353, red. Guizzi, si è conclusa la vicenda, già affrontata interlocutoriamente dalla Corte con la precedente decisione n. 460 del 1995, relativa al procedimento di rimozione del giudice sospetto. La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui fa divieto al giudice di pronunciare la sentenza fino a che non sia intervenuta l'ordinanza che dichiara inammissibile o rigetta la richiesta di remissione.

Infatti non si era tenuto conto degli eventuali abusi derivanti dalla riproposizione della richiesta su cui la Cassazione si era già espressa con una declaratoria di inammissibilità o di rigetto. Ciò testimoniavano le ordinanze di remissione, nelle quali si sottolineava l'uso scopertamente dilatorio della richiesta avanzata ex artt. 46 e ss. del codice di procedura penale e finalizzata ad allontanare nel tempo la decisione di merito, con l'effetto d'una probabile prescrizione dei reati e di un inevitabile riflesso negativo sul precario stato di efficienza dell'amministrazione giudiziaria.

In questa situazione, l'equilibrio fra i principi di economia processuale e di terzietà del giudice era solo apparente nella ponderazione codicistica, posto che il possibile abuso processuale determinava la paralisi del procedimento, tanto da compromettere il bene costituzionale dell'efficienza del processo, qual è enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale, e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali. Pienamente libero nella costruzione delle scansioni processuali, il legislatore non può tuttavia scegliere, fra i possibili percorsi, quello che comporti, sia pure in casi estremi, la paralisi dell'attività processuale, perché impedendo sistematicamente tale attività, mediante la riproposizione dell'istanza di remissione, si finirebbe col negare la stessa nozione del processo e si contribuirebbe a recare danni evidenti all'amministrazione della giustizia.

A garanzia dell'imputato, che non avrebbe potuto beneficiare di riti alternativi, è stata dichiarata (sentenza n. 70, red. Guizzi) l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del codice di procedura penale (e conseguenzialmente dell'art. 24, comma 1) anche per la parte riguardante l'annullamento della sentenza di primo grado per incompetenza per territorio, con l'effetto - pure per tale ipotesi - dell'obbligo di trasmissione degli atti al pubblico ministero presso il giudice competente.

Relativamente al procedimento cautelare, la netta separazione funzionale e strutturale delle pronunzie di cui agli artt. 425 e 530 c.p.p., ha condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 309 e 310 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedevano la possibilità di valutare la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza nell'ipotesi in cui sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio a norma dell'art. 429 dello stesso codice (sentenza n. 71, red. Vassalli). Sull'inapplicabilità dell'art. 192, comma 3, del codice di procedura penale a questa fase, ma sulla presenza di idonei criteri per commisurare la gravità del contesto indiziario, si pronunzia l'ordinanza n. 314, red. Vassalli. Del contraddittorio nel procedimento cautelare si è detto con riferimento alla sentenza n. 63, ricordata a proposito del diritto di difesa.

In ordine all'azione civile nel processo penale, la sentenza n. 94, red. Ruperto, interviene in materia di esecutività provvisoria delle disposizioni civili della sentenza (artt. 78, 540, comma 1, e 600, comma 2, del codice di procedura penale).

Si è così osservato che l'accentuata valorizzazione dell'autonomia conferita dal nuovo codice di procedura penale all'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni consente al titolare dell'azione stessa di chiedere la tutela nella sede propria, del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli. Tuttavia, una volta compiuta la scelta di esercitare l'azione civile nel processo penale, non è dato sfuggire agli effetti che da tale inserimento conseguono, per via della struttura e della funzione del giudizio penale, cui la stessa azione civile deve necessariamente adattarsi, considerate le esigenze di pubblico interesse sottese all'accertamento dei reati. Un accertamento - è da sottolineare - che va condotto con piena libertà di valutazione della prova, e che concerne l'esistenza e le modalità dell'unico fatto storico da cui scaturiscono insieme le conseguenze di carattere penale e quelle di carattere civile, le seconde delle quali sono legate sempre alle prime, almeno fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, giacché la



condanna al risarcimento e alle restituzioni non può essere disgiunta dalla condanna penale, che, d'altronde, fino al suo passaggio in giudicato non fa venir meno la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sancita dall'art. 27, secondo comma, Cost.

La sentenza n. 98, red. Onida, conferisce agli artt. 79 e 519 del codice di procedura penale un'interpretazione che esclude la preclusione alla costituzione di parte civile della persona offesa dal reato contestato in via suppletiva. Ad analoga esigenza di razionalizzazione risponde la sentenza n. 354, red. Vassalli, intesa a superare lo stallo processuale per colui che si sia costituito parte civile, che si verificava in caso di impedimento fisico permanente dell'imputato, tale da non permettergli di comparire in udienza (art. 75, comma 3, del codice di procedura penale).

In materia, la decisione che ha suscitato maggior interesse è costituita dalla sentenza n. 60, red. Ferri, con la quale, dichiarandosi l'illegittimità costituzionale dell'art. 270 del codice penale militare di pace, si è ammessa la costituzione di parte civile nel processo militare.

Al riguardo è stato riaffermato il principio in forza del quale, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, viene superata radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, ricondotto nell'ambito del generale ordinamento dello Stato, rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no, di guisa che il diritto penale militare di pace, non solo non può più ritenersi "avulso" dal sistema generale garantistico dello Stato, ma non va più esaltato come posto a tutela di beni e valori di tale particolare importanza da superare, nella gerarchia dei valori garantiti, tutti gli altri.

E' stato poi rilevato che se da un lato la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, sancita dall'art. 24 della Costituzione, non eleva a regola costituzionale quella del *simultaneus processus*, dall'altro, l'intervento della parte civile nel processo penale trova giustificazione, oltre che nella necessità di tutelare un legittimo interesse della persona danneggiata dal reato, nell'unicità del fatto storico valutabile sotto il duplice profilo dell'illiceità penale e dell'illiceità civile. Inoltre, la salvaguardia della posizione del danneggiato costituisce uno specifico obiettivo del nuovo codice di procedura penale, previsto dal legislatore nella legge di delega 16 febbraio 1987, n. 81 (cfr. art. 2, direttive da n. 20 a n. 28).

Conclusivamente sono venute meno le ragioni che sostenevano la tesi secondo cui la giurisdizione militare, istituita esclusivamente per la tutela della disciplina e del servizio militare, non avrebbe né motivo né capacità per l'apprezzamento di questioni di carattere patrimoniale, in quanto i tribunali militari si configurerebbero come giudici prevalentemente di fatto.

L'evoluzione complessiva dell'ordinamento giudiziario militare di pace è diretta a perseguire l'equiparazione della magistratura militare a quella ordinaria; pertanto, essendo la condizione dei magistrati militari oggi del tutto assimilata, per stato giuridico, garanzie di indipendenza ed articolazione di carriera, a quella dei magistrati ordinari, non è più possibile porre in dubbio l'idoneità del giudice militare - il quale nella sua attuale composizione collegiale è formato da una maggioranza di magistrati di carriera - a conoscere degli interessi civili nascenti da reato.

Numerosi sono stati anche gli interventi sul processo civile.

Il passaggio dal vecchio al nuovo rito (artt. 9 e 10 d.l. 18 ottobre 1995, n. 432) è considerato dalla sentenza n. 400, red. Ruperto. La sospensione dell'istruttoria prevista dall'art. 279 codice di procedura civile, dalla sentenza n. 182, red. Ruperto. Per il decreto ingiuntivo, occorre rinviare alle sentenze nn. 65 e 200, red. Ruperto. Riconoscitiva della giurisprudenza sul nuovo procedimento cautelare è la sentenza n. 421, red. Ruperto. Riporta a razionalità il procedimento di correzione degli errori materiali delle sentenze della Corte di cassazione la sentenza n. 119, red. Santosuosso (art. 391 bis del codice di procedura civile). In ordine alle misure cautelari nel processo fallimentare, va ricordata la sentenza n. 148, red. Santosuosso (art. 146, terzo comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267).

Sulla competenza a promuovere il procedimento di prevenzione di cui all'art. 2 l. 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni si veda l'ordinanza n. 275, red. Zagrebelsky.

Interpretativa del procedimento cautelare di cui all'art. 31 bis, comma 3, l. 11 febbraio 1994, n. 109, è la sentenza n. 249, red. Cheli.



§ 5). Stato - ordinamento internazionale - ordinamento sovranazionale.

a) *Ordinamento internazionale.*

Le norme pattizie non fanno parte del diritto internazionale generalmente riconosciuto cui rinvia l'art. 10 della Costituzione: così per il patto internazionale per i diritti civili e politici ed il trattato di Osimo (sentenza n. 15, red. Zagrebelsky, citata) nonché per le norme del trattato di Roma istitutivo delle Comunità europee e conseguentemente per le norme di diritto comunitario (sentenza n. 146, red. Cheli, citata). Le norme pattizie tuttavia possono porsi a parametro del sindacato di legittimità costituzionale di un decreto delegato, in quanto richiamate dalla legge di delegazione (sentenza n. 336, red. Mezzanotte, a proposito degli artt. 723 e 725 del codice di procedura penale). I trattati internazionali sono soggetti a sindacato di costituzionalità, attraverso il controllo della legge di esecuzione (sentenza n. 223, red. Guizzi, relativa alla legge 26 maggio 1984, n. 225 nella parte in cui dà esecuzione all'art. IX del trattato di estradizione tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America).

Circa il potere estero si è ricordato che sono state ritenute compatibili con il sistema costituzionale attività all'estero delle regioni, qualificate come promozionali e legate da un rigoroso nesso strumentale con le materie di loro competenza e sempre che sia garantita l'indispensabile coerenza con la politica estera perseguita dallo Stato. La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, individuato ulteriori attività, di vario contenuto, rimesse all'iniziativa delle regioni nelle materie di loro competenza e qualificate come di mero rilievo internazionale, in quanto non riconducibili all'ambito dei rapporti internazionali in senso proprio, ma che tuttavia sono suscettibili di essere valutate in relazione agli indirizzi di politica estera, dovendo essere escluse se presentano il rischio di pregiudicare gli interessi del Paese. Ciò vale anche per le regioni ad autonomia speciale e per le province autonome, se nulla risulti disposto in proposito nei relativi statuti.

Vanno, dunque, distinte le attività che, essendo idonee ad incidere sulla politica estera dello Stato, richiedono un concorso di valutazioni riferite a tale sfera di interessi, mediante la previa intesa con il Governo, dalle altre attività che, pur non impegnando la responsabilità dello Stato, implicano comunque conoscenza o controllo perché possano essere impedito quelle ritenute inconciliabili con gli indirizzi generali della politica estera. In ogni caso il Governo deve essere posto in condizione di esprimere tempestivamente le proprie valutazioni, ricevendo le informazioni che, secondo il principio di leale cooperazione, sono necessarie o richieste. Difatti, essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, tale principio comporta l'obbligo, per queste ultime, di informare il Governo delle iniziative in programma, in modo da rendere possibile la tempestiva valutazione della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentenza n. 343, red. Mirabelli).

Per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo cfr. la sentenza n. 53, red. Cheli, riguardante la legge della Regione Valle d'Aosta riapprovata il 13 luglio 1995, illegittima in quanto nella disciplina nazionale (l. 26 febbraio 1987, n. 49), il potere di determinazione dell'intervento risulta in ogni caso riservato alla sfera statale (quand'anche ricorra la proposta regionale), mentre nella disciplina regionale tale potere risultava direttamente imputato alla sfera regionale (sia pure su parere favorevole dell'organo statale).

b) *Ordinamento sovranazionale.*

Della pregiudizialità della questione comunitaria su quella di illegittimità costituzionale (*ordinanza n. 319*, red. Granata) già s'è detto nella parte dedicata alla giurisprudenza processuale.

La *sentenza n. 271*, red. Mezzanotte, mostra che vizio di legittimità costituzionale, deducibile con ricorso in via principale, di una legge regionale istitutiva o modificativa di aiuti è anche il mancato rispetto degli obblighi di cui al paragrafo 3 dell'art. 93 Trattato CEE (obbligo di comunicazione alla Commissione del progetto e di non dare esecuzione alle misure, prima della decisione finale della procedura comunitaria).

La giurisprudenza sul coordinamento tra la struttura costituzionale dello Stato e la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea è riassunta nella *sentenza n. 126*, red. Zagrebelsky, a proposito del d. leg. 17 marzo 1995, n. 220.

I punti fondamentali possono così riassumersi: l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Data la integrale ed unitaria responsabilità dello Stato, a questo spetta una competenza di seconda istanza che può svolgersi con interventi repressivi, sostitutivi o suppletivi (questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte



all'attivazione dei poteri regionali), rispetto a violazioni o a carenze nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle regioni.

Infine, e in deroga al rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime e quindi normative statali derogatrici del quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili.

Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa (su questa linea v. anche la *sentenza n. 272*, red. Vari).