



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1988

**CONFERENZA STAMPA**

DEL PRESIDENTE FRANCESCO SAJA

---

Palazzo della Consulta, 7 febbraio 1989

---

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



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1988 .....	1
CONFERENZA STAMPA .....	1
DEL PRESIDENTE FRANCESCO SAJA .....	1
-A: . Premessa.....	3
-B: . Cenni sull'attività della Corte.....	3
-C: . Il processo costituzionale. ....	4
-D: . Decisioni in tema di attribuzioni dei poteri dello Stato. ....	5
-E: . Il principio di eguaglianza. ....	5
§ 1) . Cenni generali. ....	5
§ 2) . Parità fra uomo e donna. ....	6
-F: . Le formazioni sociali. ....	7
-G: . La libertà di manifestazioni del pensiero. ....	8
-H: . La salute e l'ambiente. ....	8
-I: . La famiglia.....	9
-J: . L'istruzione e la cultura. ....	10
-K: . Il lavoro, con particolare riguardo a quello subordinato. ....	11
-L: . La sicurezza sociale. ....	12
§ 1) . In genere.....	12
§ 2) . I trattamenti di pensione.....	13
-M: . Il diritto dell'economia. ....	14
§ 1) . L'iniziativa economica.....	14
§ 2) . La proprietà privata.....	15
-N: . Il potere giudiziario. ....	16
-O: . Il sistema penale e penitenziario. ....	16
-P: . Processo civile. ....	18
-Q: . La pubblica amministrazione. ....	19
-R: . Il diritto tributario.....	19
-S: . La finanza pubblica.....	21
-T: . Stato e regioni.....	22
-U: . Rapporti con le Comunità europee.....	23
-V: . Conclusioni .....	24



## **-A: . PREMESSA.**

Desidero esprimere all'intera categoria dei giornalisti il sentito apprezzamento della Corte per la vigile, continua attenzione dedicata alla giustizia costituzionale: la vita democratica per vero è legata anche ad un efficace ed articolato sistema di informazione, che contribuisca a rendere viva la Costituzione nella coscienza dei cittadini e a indicare con esattezza il ruolo della Corte nel nostro ordinamento. Non posso al riguardo non osservare come l'informazione giornalistica abbia recentemente acquistato un maggiore rilievo sul piano etico-culturale: di ciò costituisce indice sicuro, da un lato, il riconoscimento del segreto professionale introdotto dall'art. 200, 3° comma, del nuovo codice di procedura penale, e, dall'altro, il vasto movimento per l'estensione, sotto determinate condizioni, della tutela del diritto d'autore all'opera dei giornalisti.

La Corte è profondamente grata ai giuristi e particolarmente ai giuspubblicisti, i quali svolgono una funzione fondamentale per l'evoluzione e il progresso della giurisprudenza costituzionale: che anzi i tradizionali rapporti hanno assunto recentemente, ad iniziativa della Corte stessa, un carattere più concreto attraverso l'istituzione di seminari periodici sulle questioni costituzionali più importanti, seminari ove dottrina e giurisprudenza possono confrontarsi in una dialettica viva ed efficace, evitando così il pericolo di una separatezza quanto mai sterile, se non proprio nociva.

Molta cura e viva sensibilità giuridico-sociale sono state normalmente dimostrate dai giudici comuni nelle ordinanze di remissione, che stanno a base della maggior parte dei giudizi di costituzionalità: a loro va il sentito riconoscimento della Corte, che è pure rivolto alla classe forense, come sempre insostituibile e preziosa collaboratrice.

## **-B: . CENNI SULL'ATTIVITÀ DELLA CORTE.**

Nella precedente conferenza ho avuto occasione di dire come la Corte, sensibile alla impellente esigenza di una giustizia costituzionale efficiente, avvertisse la necessità di eliminare il notevole arretrato, che talvolta risaliva a oltre dieci anni ed era generalmente considerato come una grave disfunzione in un'attività fondamentale dello Stato: arretrato - sia ben chiaro - formatosi per ragioni esclusivamente obiettive negli anni decorsi, ma che purtroppo incideva negativamente sull'immagine della Corte e ne pregiudicava il peculiare ruolo di garantire l'ordinato svolgimento della vita nazionale secondo i precetti della Costituzione. Invero, oltre all'inammissibile sacrificio delle posizioni giuridiche individuali, una pronuncia tardiva trovava spesso situazioni cristallizzate, non suscettibili di essere rimosse senza il rischio di gravi sconvolgimenti socio-economici.

Costituisce grande merito di tutti i giudici l'enorme lavoro compiuto, per effetto del quale non soltanto hanno trovato definizione tutti i processi degli anni passati, ma sono stati addirittura conclusi quelli instaurati nei primi sei mesi del 1988, rimanendo perciò ancora pendenti soltanto quelli relativi al secondo semestre, che ammontano a circa trecento.

La durata massima di un anno per lo svolgimento del giudizio costituzionale, preannunciata nella precedente conferenza stampa, si è così felicemente ridotta ad un arco che non supera ormai i sei mesi e che realisticamente si avvia addirittura ad un'ulteriore abbreviazione.

Non posso escludere che nella grande mole del lavoro compiuto possa riscontrarsi qualche lieve imprecisione, di natura puramente formale e talvolta semplicemente terminologica. Ma tutti i processi sono stati accuratamente esaminati, con il rispetto della più rigorosa collegialità e con il massimo approfondimento, senza indulgere a vuoti formalismi processuali, che avrebbero potuto rendere più rapido il lavoro, ma avrebbero impedito la cognizione del merito delle questioni. Ciò trova piena conferma nel contenuto e nel livello delle decisioni emesse nonché nella revisione critica non infrequentemente operata sulla precedente giurisprudenza, con nuove aperture di grande interesse sociale.

Va inoltre sottolineato il peculiare impegno richiesto nell'attuale fase di una legislazione che si presenta decodificata, frammentaria e priva di quel coerente disegno generale tanto utile agli operatori giuridici: da ciò la grande difficoltà per la Corte di coordinare le varie norme e di ricomporle in un sistema omogeneo e aderente al dettato costituzionale.

Naturalmente non si ritiene affatto, con l'eliminazione del pesante arretrato, di avere raggiunto una meta definitiva; per contro, superata la precedente fase, la Corte è protesa ormai verso una continua evoluzione della propria giurisprudenza ed appunto a tale scopo sono dirette due importanti iniziative.



La prima è la già ricordata istituzione di seminari tra studiosi e giudici costituzionali, con carattere periodico e destinati a spiegare una notevole, positiva influenza. La seconda concerne la gravosa opera, già quasi ultimata, dell'istituzione di un moderno ed efficiente sistema informatico, che sarà sicuramente di grande ausilio sotto vari aspetti. Invero, per ciò che concerne l'informatica giuridica, la Corte ha provveduto alla attenta ed omogenea massimazione di una giurisprudenza più che trentennale, rendendo così possibile il preciso e rapido riscontro delle precedenti decisioni. In ordine poi all'informatica giudiziaria, il sistema realizzato consente di seguire lo svolgimento del processo dall'inizio alla conclusione nonché di conoscere gli elementi comuni a giudizi affini.

Desidero aggiungere che tutti i dati acquisiti saranno accessibili, tra alcuni mesi, anche al pubblico, sicché i giornalisti potranno avere un'immediata ed esatta informazione sullo stato della giurisprudenza costituzionale.

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

Nel 1988 le decisioni processuali sono, in proporzione, molto inferiori rispetto a quelle degli anni scorsi: il raggiungimento dell'obiettivo di assorbire le pendenze è stato raggiunto non esasperando, ma addirittura notevolmente attenuando, il rigore del controllo sulle condizioni formali di accesso al merito delle proposte questioni. La Corte, infatti, ritiene fermamente - e questo costituisce una caratteristica rimarchevole della recente giurisprudenza - che l'esigenza di esaminare le questioni nel loro contenuto sostanziale debba, specialmente nel giudizio costituzionale, prevalere sui profili di natura meramente formale e considera, tra l'altro, non praticabile la recezione automatica e tralascia di alcune regole del processo civile e amministrativo; senza che ciò significhi, sia ben chiaro, negare in linea di massima la validità dei principî generali del diritto processuale.

Questo orientamento emerge dal criterio seguito nell'esame così delle ordinanze di remissione come degli atti introduttivi dei giudizi in via principale, essendosi sempre ritenuta l'irrilevanza degli errori nei riferimenti normativi e delle imprecisioni nelle argomentazioni, purché siano oggettivamente e chiaramente identificabili le singole questioni. Quanto ai conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, la Corte, nell'indispensabile concorso di certe condizioni, ha esteso l'ambito del rimedio anche a materie semplicemente delegate, e non trasferite dal primo alle seconde (sent. n. 559) (1).

La frequente emissione di ordinanze, anziché di sentenze, e le pronunce di inammissibilità, anziché di infondatezza, non sono affatto indici di inclinazione al formalismo processuale, essendo configurabili nel processo costituzionale ordinanze di manifesta inammissibilità con contenuto definitivo e decisorio (ord. n. 536) (2) il che è chiaramente riscontrabile nella recente prassi (sollecitata da molto tempo dalla dottrina) di considerare manifestamente inammissibili, e non manifestamente infondate, le questioni aventi ad oggetto norme già dichiarate costituzionalmente illegittime (v., ad es., ord. n. 553) (3)

Un altro palese esempio può trarsi dalle questioni sollevate tardivamente, vale a dire in uno stato del giudizio tale da impedire ogni concreto effetto alla pronuncia di merito della Corte. E così nella sentenza n. 609 (4), rilevato che la Corte di cassazione aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice penale italiano, è stata ritenuta inammissibile - e la pronuncia ha indubbio carattere definitivo e decisorio - la questione sottoposta, che sostanzialmente era diretta a rimettere in discussione la pronuncia della Cassazione, al fine di poter considerare gli imputati soggetti alla giurisdizione italiana.

Da tale pronuncia risulta anche come il processo costituzionale non possa giammai assumere la funzione di mezzo (anomalo) di impugnazione delle sentenze dei giudici comuni: affermazione, questa, ripetuta anche nell'ord. n. 244 (5), dichiarativa della manifesta inammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione tra regione e Stato, con cui si chiedeva in sostanza alla Corte di correggere taluni *errores in iudicando* attribuiti alla Cassazione.

Il punto più delicato sull'argomento resta peraltro quello delle decisioni di inammissibilità adottate in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

Con riguardo a perplessità manifestate da una parte, peraltro autorevole, della dottrina, va chiarito che la Corte emette tali pronunce quando ravvisa, sia pur implicitamente, l'insussistenza di una violazione della legalità costituzionale, essendosi l'operato del legislatore pur sempre mantenuto entro l'ambito disegnato dal precetto costituzionale: anche se viene talvolta formulato l'auspicio di una più rigorosa attuazione del precetto medesimo. Allorquando, invece, emerge una lesione della legalità costituzionale, la Corte dichiara l'illegittimità della norma impugnata, rimettendo al legislatore il compito di sostituire quella caducata con altra costituzionalmente legittima. Mi limito a ricordare in proposito, tra le tante che potrei menzionare, la sentenza n. 497 (6), relativa all'indennità di disoccupazione, fissata nella insufficiente



misura di lire ottocento giornaliere: sentenza con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della relativa disposizione, rimettendo il problema al Parlamento che, peraltro, con ammirevole premura ha subito provveduto. Analogamente, con la sent. n. 266 (7) la Corte, ritenuto che l'art. 15 della l. 7 maggio 1981 n. 180, protraendo una situazione di soggezione dei giudici militari all'esecutivo, violasse l'art. 108 comma secondo della Costituzione, ha pronunciato l'incostituzionalità della norma che tale soggezione prevedeva, sollecitando l'intervento del Parlamento, il quale celermente ha legiferato istituendo, con la l. 30 dicembre 1988 n. 561, il Consiglio della magistratura militare.

Da ciò discende inequivocabilmente come la Corte non lasci giammai sussistere una norma illegittima, limitandosi soltanto a non emettere, ove ravvisi un potere discrezionale del legislatore, una decisione additiva o manipolativa.

Non solo, ma essa - com'è *ius receptum* in relazione al disposto dell'art. 3 Cost. - provvede altresì a controllare che l'esercizio del potere suddetto non contrasti con il criterio di ragionevolezza. Così con la sent. n. 269 (8), pronunciando in materia di modifica all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 29 della l. 3 aprile 1979 n. 103, precisando che la discrezionalità del legislatore non è illimitata e non può quindi attribuire irrazionalmente vantaggi soltanto ad alcuni soggetti.

Decisioni di accoglimento sono state pure adottate nel caso in cui sussista un'inerzia del legislatore contrastante con i precetti della Carta fondamentale: senza però che il giudice costituzionale possa sostituirsi al legislatore con provvedimenti positivi.

### **-D: . DECISIONI IN TEMA DI ATTRIBUZIONI DEI POTERI DELLO STATO.**

Nell'ambito della giurisprudenza dell'anno decorso, conviene preliminarmente soffermarsi su quella relativa alle attribuzioni dei vari poteri dello Stato, il cui rispetto è rimesso dalla Costituzione al controllo della Corte.

Anzitutto merita di essere ricordata la notevole pronuncia n. 302 (9), con cui è stato ritenuto che l'indiscriminata e insistita reiterazione dei decreti-legge non convertiti violi l'art. 77 Cost., in quanto sottrae al Parlamento la sua fondamentale funzione di produzione normativa, ed è stato coseguentemente dichiarato illegittimo, nella parte rilevante, il decreto impugnato. L'affermazione del principio, formulato per la prima volta dalla giurisprudenza costituzionale, è stata possibile grazie alla celerità impressa dalla Corte al giudizio (intuitivamente, oltre i sessanta giorni dall'emanazione del decreto legge la pronuncia non avrebbe potuto più essere emessa): essa ha avuto larga risonanza ed è stata accolta con grande favore, per essere poi recepita dal legislatore nell'art. 15 della legge 23 agosto 1988 n. 400, sulla disciplina dell'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Va poi segnalato il conflitto insorto tra il Parlamento (Senato) e l'autorità giudiziaria, e risolto con la sent. n. 1150 (10). Mediante tale elaborata decisione la Corte ha ritenuto che ciascuna Camera, secondo il disposto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ha la potestà istituzionale di accertare la non perseguibilità dei suoi appartenenti per le attività concernenti le funzioni parlamentari, ma che essa è tenuta nell'esercizio di detto potere all'osservanza delle regole giuridiche proprie di tale attività e non può adottare provvedimenti nei confronti degli altri poteri dello Stato, spettando esclusivamente alla giurisdizione costituzionale di risolvere i relativi conflitti.

Di grande importanza è poi la sent. n. 266 (11), già ricordata sotto altro profilo, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 l. 7 maggio 1981 n. 180, che, in patente contrasto con l'art. 108 della Costituzione, manteneva all'esecutivo funzioni incompatibili con l'indipendenza del potere giudiziario: l'anomala situazione conseguente, come già si è detto, è stata composta con la cit. l. n. 561 del 1988 e quindi, per effetto dell'intervento della Corte, la magistratura militare non è più soggetta ad eventuali ingerenze dell'esecutivo.

### **-E: . IL PRINCIPIO DI EGUALIANZA.**

#### **§ 1) . Cenni generali.**

Tra i principî fondamentali della nostra Costituzione merita particolare rilievo quello di eguaglianza (art. 3), sia per il suo significato etico-sociale, sia per il vastissimo campo di applicazione. La solenne proclamazione, già contenuta nelle carte rivoluzionarie del Settecento ed esplicitamente riconosciuta nel dopoguerra anche in sede internazionale con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata a New York il 10 dicembre 1948, ha nel nostro ordinamento un complesso significato giuridico: sia perché incide sul contenuto stesso della legge, vietando ingiustificate disparità di trattamento tra cittadini (art. 3,



primo comma, Cost.), sia perché garantisce l'eguaglianza non solo formale ma anche sostanziale, impegnando la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico che possono comprimere lo sviluppo e il benessere dei soggetti meno protetti (art. 3, secondo comma, Cost.).

La Corte ha fatto larga applicazione del principio in moltissime decisioni, così da eliminare in vari settori dell'ordinamento norme ingiustificatamente discriminatorie, relative a situazioni eguali ovvero omogenee o, per converso, contenenti una disciplina uniforme per fattispecie diverse. Il sindacato della Corte inoltre, come già è stato ricordato, si è esteso fino a controllare l'intrinseca ragionevolezza delle scelte legislative, anche indipendentemente dalla comparazione di singole norme.

Proprio perché la Corte ha utilizzato il principio di eguaglianza con profonda sensibilità e responsabile consapevolezza, l'enunciazione della pari dignità dei cittadini e della loro eguaglianza davanti alla legge è diventata una realtà viva ed operante, con un'incidenza reale sempre maggiore. I numerosi interventi giurisprudenziali, nel pieno rispetto delle competenze discrezionali del legislatore, hanno notevolmente contribuito a realizzare una razionale coerenza del nostro ordinamento democratico.

La Corte peraltro, come si desume da varie sue pronunce, non ha mancato di dare il dovuto rilievo alla disposizione del secondo comma dell'art. 3 Cost., relativa al c.d. principio di eguaglianza sostanziale, per ribadire l'esigenza di interventi pubblici diretti a realizzare un'effettiva giustizia, capace di correggere o compensare le limitazioni, anche di fatto, al pieno sviluppo della personalità di ognuno. In questa prospettiva, assume grande significato l'affermazione secondo cui sul piano costituzionale, oltre che su quello morale, non sono ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare in situazioni di isolamento e di assurda discriminazione soggetti, come gli invalidi civili, che, anche se particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro: specialmente in un ordinamento come il nostro, nel quale tutti i cittadini hanno diritto di concorrere alla vita politica, economica e sociale del paese (sent. n. 1088 (12); vedasi pure la ricordata sent. n. 497 (13) e, per la materia processuale, v. avanti, n. 16 (14).

Naturalmente, proprio per la loro frequenza, non è possibile qui menzionare le molteplici pronunce della Corte relative alla disposizione in esame, ma le più importanti decisioni saranno richiamate esplicitamente nella trattazione delle singole materie ove si è fatta specifica applicazione del principio.

In ogni modo va qui ricordato il principio secondo cui nel giudizio di legittimità costituzionale può porsi in questione, con riferimento all'art. 3 Cost., non già la disciplina generale, ma quella ingiustificatamente derogatoria, in quanto la funzione della Corte è diretta a riequilibrare il sistema mediante il ripristino di una disciplina eguale per tutti, con la caducazione di deroghe non sorrette da validi motivi (ord. n. 582) (15).

Degno di nota è anche l'orientamento secondo cui il principio di eguaglianza, sebbene espressamente riferito ai cittadini, vale comunque anche per gli stranieri quando si tratti di diritti fondamentali (ord. n. 490) (16).

Si può infine ricordare che con la sent. n. 766 (17) è stato sottolineato l'intimo legame tra il principio di eguaglianza e quello di libertà. Entrambi, infatti, si collegano, come diritti fondamentali dell'uomo, al libero sviluppo della persona e, secondo la tradizione a cui si ispira il nostro ordinamento, la loro coesistenza è indispensabile per assicurare una reale giustizia sociale.

## **§ 2) . Parità fra uomo e donna.**

La Corte ha inoltre portato a ulteriori sviluppi la propria giurisprudenza in tema di eguaglianza fra uomo e donna. Muovendosi in conformità al precetto costituzionale (art. 3, primo comma), il quale non ammette discriminazioni fondate sul sesso, essa ha esplicitamente ritenuto in varie sentenze che, secondo la coscienza e il costume sociale, i ruoli dell'uomo e della donna appaiono sempre meno differenziabili, particolarmente riguardo all'attività lavorativa e quindi ai trattamenti previdenziali e pensionistici: di conseguenza, nei limiti dei suoi poteri, ha energicamente rafforzato la tutela della donna, attuando con maggiore ampiezza il principio di parità. Essa tuttavia non ha mancato di avvertire (sent. n. 498) (18) che tale fondamentale principio non esclude la necessità di particolari trattamenti legislativi legati ad alcune peculiarità della donna nella società. Per vero, al pari di quanto avviene in diversi ed avanzati ordinamenti stranieri, non si possono del tutto trascurare le differenze fisiologiche e l'essenziale funzione della donna in seno alla famiglia, espressamente richiamata dall'art. 37 della Costituzione.

Le donne debbono perciò avere una presenza nella società civile sempre più larga e incisiva, ma occorre del pari che siano rispettate le loro particolari esigenze, e che conseguentemente non venga trascurato il loro specifico ruolo. Come è stato recentemente e autorevolmente sottolineato, il reale miglioramento



della condizione femminile richiede che il lavoro venga organizzato in modo da non sacrificare la funzione insostituibile della madre nell'ambito della famiglia.

In particolare, sulla base dei principi ora ricordati, la Corte ha ribadito, nella fondamentale sent. n. 498 (19), che l'età lavorativa deve essere eguale per i due sessi e inoltre ha riconosciuto alle lavoratrici, in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia, il diritto di continuare a prestare la propria opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini, senza l'obbligo di esercitare un'opzione prescritta soltanto per loro. Ma nella stessa decisione ha riaffermato la facoltà, molto importante perché idonea a soddisfare una diffusa aspirazione femminile, di conseguire la pensione di vecchiaia a cinquantacinque anni, a causa delle particolari esigenze collegate alla posizione familiare delladonna.

La Corte ha altresì ritenuto illegittima la disposizione dell'art. 77 d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 che subordinava la corresponsione delle quote integrative di rendita per infortunio a presupposti irrazionalmente diversi per il marito e per la moglie (sent. n. 529) (20).

D'altra parte, per escludere differenze in pregiudizio dell'uomo, ossia per eliminare discriminazioni alla rovescia (le *discriminations inversées* della dottrina francese), è stata eliminata la condizione che subordina la pensione di reversibilità del vedovo di pensionate iscritte a determinate casse speciali alla condizione - non richiesta per la donna - che egli fosse inabile al lavoro e visse a carico della moglie (sent. n. 439) (21).

### **-F: . LE FORMAZIONI SOCIALI.**

Già nella conferenza stampa dello scorso anno furono posti in rilievo gli elementi di modernità contenuti nella nostra Costituzione, che considera l'individuo non soltanto nell'ambito dell'ordinamento statale, ma anche all'interno delle cosiddette «comunità intermedie», ossia nelle formazioni sociali entro cui si svolge la sua personalità (art. 2).

Comunità fondate su base familiare, religiosa, politica, solidaristica, economica: sono queste le formazioni, con carattere volontario o non ed eventualmente dotate di personalità giuridica, a cui va riconosciuta tutela costituzionale, da estendere all'interno di esse per la protezione della personalità dell'individuo.

Per quanto concerne le comunità religiose suindicate, i rapporti delle confessioni non cattoliche con lo Stato italiano, a norma del terzo comma dell'art. 8 Cost., sono regolati sulla base di intese con le relative rappresentanze (si vedano le leggi 22 novembre 1988 nn. 516 e 517, che regolano i rapporti tra lo Stato e confessioni cristiane diverse dalla cattolica), mentre è tuttora pendente in Parlamento la discussione per l'approvazione dell'intesa relativa alla confessione israelitica. Proprio rispetto a quest'ultima la Corte con la sent. n. 43 (22) ha cancellato l'art. 9 r.d. n. 1279 del 1931, che fissava i requisiti per l'eleggibilità dei componenti i consigli delle comunità. La sentenza ha osservato che al riconoscimento da parte del cit. art. 8, secondo comma, Cost. della capacità delle confessioni religiose non cattoliche di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti, sicché l'art. 9 sopra citato non poteva sopravvivere nell'attuale ordinamento costituzionale.

In argomento non può trascurarsi la sent. n. 925 (23), con la quale la Corte, pur dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 724 cod. pen., norma incriminatrice della bestemmia, ha sollecitato il legislatore, anche in considerazione del nuovo Concordato stipulato tra la Santa Sede e lo Stato italiano e ratificato con la l. 25 marzo 1985 n. 121, a rivedere la detta norma penale al fine di evitare differenziazioni di disciplina rispetto alle altre confessioni religiose. Sotto altro profilo, va ricordato che l'art. 38, ultimo comma, Cost. stabilisce la libertà di assistenza privata, onde non era più legittimo, a partire dall'entrata in vigore della Carta fondamentale, il generalizzato regime pubblicistico delle istituzioni di assistenza e beneficenza voluto dalla legge Crispi, n. 6972 del 1890. E' in una tale ottica che la Corte, con l'approfondita sent. n. 396 (24), ha dichiarato, limitatamente agli enti con caratteri squisitamente privatistici, l'illegittimità costituzionale della norma che stabiliva indiscriminatamente il detto regime.

Per salvaguardare fondamentali esigenze della democrazia, l'art. 18 Cost. proibisce le associazioni segrete, ossia i raggruppamenti occulti di potere, idonei ad influire senza la dovuta trasparenza e le necessarie garanzie (ed eventualmente in modo illegittimo) sulla vita nazionale. La sent. n. 978 (25) ha riaffermato tale importante principio, negando poi che la diversità delle forme procedimentali, stabilite per l'irrogazione di sanzioni disciplinari agli appartenenti alle dette associazioni, possa contrastare col principio di eguaglianza se, come nella fattispecie esaminata, le situazioni comparate non siano eguali ovvero omogenee.



Quanto alle comunità alloglotte, la Corte si è preoccupata, come ampiamente si dirà in prosieguo, di salvaguardare, nei limiti delle proprie attribuzioni, la loro identità; e così, tra l'altro, con la sent. n. 768 (26), è stata dichiarata incostituzionale una norma che non tutelava adeguatamente la minoranza di lingua tedesca nell'ente Ferrovie dello Stato.

La Corte, in conclusione, avverte come il rispetto di tutte le minoranze etniche, culturali, religiose, costituisce condizione necessaria per un'armonica convivenza sociale ed elemento rivelatore della maturità civile raggiunta dal paese.

### **-G: . LA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONI DEL PENSIERO.**

Le trasformazioni tecniche e l'incidenza sociale dei mezzi di comunicazione di massa hanno sensibilmente modificato i tradizionali concetti e, quindi, posto nuovi problemi.

Si era soliti affermare - e l'affermazione mantiene ancor oggi tutto il suo valore - che il «quarto potere», ossia la stampa, in quanto si risolveva nella funzione di criticare e di persuadere, era l'indispensabile humus della democrazia, ma se ne vedeva il limite nell'assenza di forza cogente, caratterizzante per contro tutti gli altri poteri: si dava in tal modo assoluta prevalenza alla considerazione secondo cui i destinatari del messaggio con essa trasmesso erano liberi di accettarlo ovvero di non riceverlo.

L'enorme crescita della stampa e, ancor più, la diffusione e la potenza suggestiva del messaggio radiotelevisivo hanno alterato il precedente quadro, in quanto tutti questi mezzi di comunicazione hanno oggi una straordinaria forza non soltanto di informazione, ma anche di persuasione e di coinvolgimento, sicché il rischio di massificazione delle coscienze è tale che il soggetto individuale, da centro dell'intero sistema costituzionale, può ridursi ad una mera entità trascurabile.

Soltanto la Corte costituzionale - ed è un grande merito da tutti riconosciuto - nei limiti dei propri poteri ha profondamente inciso sulla materia a partire dalla fondamentale decisione del 1974 (sent. n. 225) (27).

Senza riesaminare analiticamente le travagliate vicende legislative e giurisprudenziali, va sottolineato che la più significativa delle pronunce costituzionali in materia è data dalla recente sent. n. 826 (28), la cui motivazione si distingue per la perspicuità dell'argomentare. Essa, fondandosi sull'art. 21 Cost., ricorda come ogni forma di monopolio ed oligopolio in materia televisiva sia nettamente incompatibile con le regole essenziali del sistema democratico, in quanto idonea a comprimere la generale libertà di manifestazione del pensiero; condanna quindi il formarsi di posizioni dominanti e rileva come l'efficacia della disciplina presupponga un alto grado di trasparenza negli assetti proprietari. La sentenza ricorda pure come la tutela di un effettivo pluralismo coinvolga non soltanto direttamente le imprese di informazione, ma anche gli utenti, titolari di beni e valori di rilievo costituzionale, quali la salute, la protezione dei minori e la dignità della persona: valori da proteggere in sede di legislazione ordinaria. La decisione affronta infine, con particolare attenzione, il tema della pubblicità, la quale, in assenza di norme che ne prevedano una adeguata disciplina, condiziona profondamente, a causa degli alti proventi da essa derivanti, il pluralismo dell'informazione. Qualcuno ha definito la decisione in esame come una «direttiva antitrust», con ciò cogliendo soltanto uno dei suoi profili, giacché in essa è più ampiamente ravvisabile un notevole contributo alla realizzazione di un moderno modello di democrazia dell'informazione: ed in tali sensi è stata accolta generalmente dalle forze politiche.

Nella stessa materia non può essere tralasciato l'indirizzo giurisprudenziale, già precedentemente accolto per le trasmissioni dirette verso l'estero e tendente alla attuazione di un ingiustificato rigore verso l'attività privata di informazione: e così, con la sent. n. 1030 (29), è stato considerato irrazionale, in quanto eccessivamente rigoroso, il regime di concessione per gli apparecchi radioelettrici ricetrasmittenti di debole potenza, ritenendosi adeguato quello di mera autorizzazione.

### **-H: . LA SALUTE E L'AMBIENTE.**

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato, in applicazione dell'art. 32 Cost., il diritto alla piena tutela della salute quale diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività.

Sulla natura del servizio sanitario nazionale, tra le due opposte concezioni, quella sociale e quella economica, la Corte ha ritenuto che debba prevalere la prima, che maggiormente aderisce alle esigenze generali (v. sent. n. 992 (30), la quale richiama i principi della sent. n. 173 del 1987 (31)), pur essendo implicito che una sana, rigorosa economicità condiziona la stessa efficienza dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione.



Per una garanzia sempre più ampia ed effettiva di tale diritto è stato appunto affermato, con viva sensibilità, nella cit. sent. n. 992 (32), che debbono essere rimborsate da parte del servizio sanitario nazionale anche le spese relative alle prestazioni di diagnostica specialistica (nella specie, tomografia con apparecchio a risonanza magnetica nucleare) eseguite presso laboratori privati non convenzionati, allorché questi siano gli unici detentori delle relative apparecchiature e sempre che gli accertamenti eseguiti siano indispensabili per il paziente.

La Corte è anche intervenuta per affermare che il trattamento dei cittadini deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale (sent. n. 1011) (33).

Merita di essere ricordata, per la drammatica attualità del fenomeno, la sent. n. 1044 (34), in tema di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti, sorretta da un'ampia ed acuta motivazione sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello etico-sociale. La Corte ha posto in evidenza il dovere dello Stato di predisporre i mezzi necessari per arginare la gravissima situazione, auspicando un'adeguata disciplina normativa sul piano della lotta al mercato della droga e su quello della prevenzione, della cura e della riabilitazione, con necessari servizi sanitari e sociali.

Sebbene non concerna soltanto il diritto alla salute, ma si riconnetta anche ad altri valori costituzionalmente rilevanti, va qui considerato, per ragioni di connessione, il grave problema della tutela dell'ambiente, che si è posto ultimamente alla preoccupata attenzione del paese.

La Corte ha in proposito affermato che l'ambiente deve essere protetto, non solo per finalità naturalistiche o estetiche, ma anche come realtà incidente sulla salute e sulla qualità della vita (vedasi sent. n. 306) (35).

In tale ottica, merita di essere ricordata la sent. n. 306 (36) con la quale la Corte, ritenuta la importanza della disciplina legislativa in materia di acqua potabile quale bene essenziale, riconosce la competenza dello Stato, in stretta relazione con la necessità di valutare secondo criteri di tendenziale uniformità il livello delle condizioni di salute sull'intero territorio nazionale; ad analogo risultato la Corte è pervenuta con la sent. n. 305 (37) - in materia di acque per balneazione - con la quale ha riconosciuto che, attesa la natura degli interessi coinvolti, specificatamente connessi alla tutela dell'ambiente non potesse farsi luogo ad una disciplina differenziata.

Sempre in materia di ambiente va altresì segnalata la sent. n. 744 (38), con la quale la Corte, chiamata a decidere in tema di rifiuti nocivi, ha del pari considerato di prevalente interesse statale lo smaltimento di essi, non avendo l'inquinamento frontiere nazionali e non essendo, a maggior ragione, compatibile una limitazione territoriale interna (regionale).

Le stesse esigenze di carattere unitario, che caratterizzano le materie in esame, hanno indotto a ritenere assoggettabile ad una disciplina uniforme in ambito nazionale la disciplina relativa alla lotta contro l'eutrofizzazione delle acque marine e lacustri (v. sent. n. 800) (39).

In materia di protezione della natura vanno poi segnalate le sentenze nn. 1029 (40) e 1031 (41), le quali hanno rilevato come, a dieci anni dalla scadenza del termine di un anno previsto dall'art. 83 del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, non si sia purtroppo ancora provveduto all'emanazione della legge-quadro in materia di parchi nazionali, i quali costituiscono notevoli strumenti di tutela dell'ambiente.

Le sentenze nn. 565 (42) e 830 (43) hanno infine riaffermato l'importante ruolo attribuito alle regioni per la tutela dei parchi ad esse appartenenti nonché, in genere, di tutti i beni ambientali: ed è appena il caso di rilevare come l'onere finanziario derivante da tale funzione trovi piena giustificazione, in quanto il progresso, culturale, sociale ed economico, passa anche attraverso la protezione ecologica e di essa si avvale notevolmente.

## **-I: . LA FAMIGLIA.**

La famiglia, quale fondamentale formazione naturale in cui si sviluppa la personalità umana, è stata oggetto di una giurisprudenza costituzionale particolarmente significativa, sensibile alla sua evoluzione ed ai suoi valori etici.

In questa prospettiva si inserisce la decisione n. 388 (44), con la quale la Corte precisa che l'intervento dei pubblici poteri nell'ambito dei rapporti familiari deve essere «sempre» ridotto al minimo onde evitare ingerenze lesive dell'intimità della famiglia: di tale orientamento è stata fatta applicazione su un terreno particolarmente delicato quale quello del riconoscimento dei minori previsto dall'art. 74 l. 4 maggio 1983 n. 184.



La speciale rilevanza della famiglia legittima è sottolineata anche sotto altro profilo. Con la sent. n. 423 (45) la Corte, infatti, ha escluso che la mancata estensione al convivente *more uxorio* dell'esimente prevista per i delitti contro il patrimonio dell'art. 649, primo comma, n. 1, c.p. violi gli art. 2 e 3 Cost.: la non punibilità infatti si fonda sulla presunzione che, ove i coniugi non siano legalmente separati, sussiste una comunanza di interessi particolarmente intensa - non riscontrabile altrove - che assorbe il fatto delittuoso.

Rilievo non indifferente assume la sent. n. 311 (46), con la quale la Corte, nel confermare la corrispondenza del regime di comunione legale all'esigenza di proteggere il coniuge economicamente più debole, ha tuttavia ritenuto che la brevità del termine per impugnare gli atti lesivi dell'indicato regime non fosse irragionevole, in quanto diretta a tutelare la certezza dei diritti acquisiti dai terzi.

La Corte si è ripetutamente occupata anche del delicato istituto dell'adozione, che assume un ruolo sempre più vasto ed importante, e così, estendendo il favor adoptionis secondo l'attuale e più profondo sentire della coscienza sociale, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 291 cod. civ. nella parte in cui non consentiva l'adozione a persone aventi discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti, sul fondamentale rilievo che il consenso di costoro rendeva irrazionale il divieto suddetto. Nella medesima prospettiva la Corte ha dichiarato con la sent. n. 183 (47) l'illegittimità dell'art. 79, comma primo, l. 184 del 1983 cit., nella parte in cui non consentiva l'estensione degli effetti dell'adozione legittimamente nei confronti dei minori già adottati col regime ordinario, quando la differenza di età tra adottante ed adottato superasse i 40 anni: è chiaro come, a seguito di tale decisione, l'istituto viene a soddisfare più incisivamente la profonda esigenza di dare all'adottato un'unica famiglia, nella quale possa trovare la pienezza degli affetti familiari e godere nel contempo dello status di figlio legittimo *pleno iure*.

Vengono ancora sottolineati i peculiari connotati dell'adozione dei minori con la pregevolissima sent. n. 182 (48), con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale degli art. 45, comma secondo, e 56, comma secondo, l. 184 del 1983, che la subordinavano al consenso del legale rappresentante del minore, il quale era così titolare di un potere dispositivo assoluto e incontrollato, e quindi suscettibile di pregiudicare l'interesse, costituzionalmente protetto, dello stesso minore: pertanto, la Corte ha ritenuto che la tutela di detto interesse debba essere affidata al giudizio obiettivo del magistrato, e che l'intervento del legale rappresentante non possa superare l'efficacia di un mero parere.

Infine, meritano di essere segnalate le ordinanze nn. 389 (49), 462 (50) e 463 (51) con le quali la Corte si è pronunciata, in materia di interruzione della gravidanza, sulla l. 22 maggio 1978 n. 194, ritenendo le questioni prospettate estranee alle sue attribuzioni, in quanto concernenti materia relativa a una scelta politica già effettuata con la normativa suddetta e per di più confermata da un referendum popolare: sarebbe risultato quindi apertamente contrastante con il ruolo della Corte il volersi sostituire alla valutazione discrezionale del legislatore e alla stessa volontà popolare, con il probabile rischio di creare nel paese una situazione caotica e gravemente conflittuale. Con le ricordate decisioni - è bene ripeterlo - non è stato espresso nessun giudizio di merito, ma sono state solo dichiarate inammissibili, per la ragione anzidetta, le questioni sollevate.

Peraltro la Corte vivamente auspica che intervenga in questo delicato settore un'opera di informazione, prevenzione, assistenza ed elevazione culturale idonea a indicare efficacemente sul triste fenomeno.

## **-J: . L'ISTRUZIONE E LA CULTURA.**

Anche nel 1988 la Corte ha avuto modo di decidere questioni concernenti l'evoluzione del sistema educativo e scolastico nel nostro paese. Sono noti gli effetti della crescita numerica dei docenti per effetto del reclutamento di personale precario al di fuori di selezione per concorso e talora senza neppure un congruo titolo di qualificazione professionale. Successivamente, dinanzi all'impegno di eliminare progressivamente il precariato, riordinandolo in ruoli organici, vi sono stati interventi legislativi che hanno dato luogo a varie questioni di costituzionalità.

Così, ad esempio, il trattamento a danno di alcuni docenti delle scuole secondarie pareggiate o legalmente riconosciute contrastava non soltanto con il principio di eguaglianza ma anche con il valore costituzionale della libertà della scuola: per vero, è interesse primario della società la diffusione dell'istruzione mediante l'organizzazione della scuola statale, ma consentendo insieme che un tal fine, proprio dello Stato democratico di cultura, sia perseguito anche da privati o da enti secondo la garanzia di cui all'art. 33 della Costituzione (sent. n. 180 (52), ma si veda pure ord. n. 668 (53)).



Del pari in contrasto con il principio costituzionale della scuola aperta a tutti risulta la discriminazione, all'interno stesso della struttura scolastica statale, tra scuola popolare e scuola elementare, l'una e l'altra essendo, con identità o affinità di programmi didattici, preordinate alla realizzazione del medesimo fine primario della scuola (sent. n. 399) (54).

La Corte ha posto particolare attenzione al criterio del livello culturale nella selezione dei docenti: ed ha rilevato che un'opera di risanamento e di riordino del complessivo organismo scolastico non può non ispirarsi al principio costituzionale della capacità e del merito che, sancito esplicitamente per garantire ai cittadini il raggiungimento dei gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, della Costituzione), e a fortiori da intendersi, e così la Corte lo ha inteso, come criterio generale a presidio di un sano ordinamento dell'istruzione, da applicarsi anche a coloro che quegli studi impartiscono.

Non si può non ricordare che proprio in questo decorso anno 1988, il 18 settembre, è stata solennemente sottoscritta a Bologna la *Magna Charta* delle università europee, di cui uno dei passaggi più significativi la Corte ha ritenuto di dover riprodurre in una sua perspicua sentenza (sent. n. 1017) (55): l'università è «un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alla necessità del mondo contemporaneo, deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico e economico». L'autonomia delle università, delle accademie e delle istituzioni di alta cultura costituisce un grande retaggio storico nel patrimonio civile del nostro paese ed il Costituente ne ha fatto, nell'ultimo comma dell'art. 33, un valore costituzionale, nei «limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». La riforma universitaria del 1980 ha sollevato vari dubbi di costituzionalità, come quelli relativi all'articolazione del ruolo dei professori in due fasce, e la Corte ha riconosciuto legittima tale distinzione in dipendenza della maggiore attribuzione di responsabilità e della più delicata funzione dei professori ordinari nella guida scientifica e organizzativa della istituzione universitaria (sent. n. 990) (56).

D'altro canto, essa, nella stessa sentenza, ha avuto modo di rilevare la non proponibilità dell'accesso alla fascia di professori ordinari come continuazione e avanzamento di carriera dei professori di seconda fascia, non potendo le funzioni accademiche essere appiattite in un cursus burocratico a tappe obbligate.

Essenziale nella disciplina del 1980 è la figura del professore a tempo pieno, che dedica la totalità delle sue energie agli studi e all'insegnamento. Ed allo scopo di incentivare tale opzione, la Corte, pur non potendo riconoscere fondate le questioni relative alla cosiddetta indennità integrativa, ha avvertito l'esigenza, nell'interesse dell'istruzione e della ricerca scientifica, che l'ulteriore attuazione della riforma universitaria stabilisca i necessari ed opportuni miglioramenti economici, tali da assicurare la vocazione esclusiva degli insegnanti agli studi (sent. n. 376) (57).

## **-K: . IL LAVORO, CON PARTICOLARE RIGUARDO A QUELLO SUBORDINATO.**

Numerosissime pronunce, anche l'anno scorso, hanno toccato il lavoro, che, come è noto, costituisce il valore costituzionale posto a base dell'ordinamento sociale dello Stato (art. 1), quale principale strumento di realizzazione della personalità individuale. Al lavoro subordinato la Corte ha dedicato tutta la sua attenzione, senza indulgere, peraltro, ad affermazioni estremiste e demagogiche, sempre pericolose e destinate ad avere una vita difficile ed effimera. Per converso, le pronunce della Corte, pur favorendo una notevole evoluzione della società e un forte progresso della posizione dei lavoratori, sono dirette a creare un clima di collaborazione e serenità tra dipendenti e datori di lavoro, in modo da assicurare al paese quella pace sociale, indispensabile, da un lato, ad una civile ed ordinata convivenza e, dall'altro, alla stessa vitalità ed efficienza delle imprese.

Di grande interesse è la sentenza n. 330 (58), con cui la Corte ha dichiarato illegittima la norma che assoggettava al preventivo nulla-osta della Banca d'Italia la regolamentazione collettiva del personale dipendente delle casse di risparmio. Infatti, l'attività di controllo dell'istituto di emissione, avente ad oggetto la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, risulta del tutto estranea alla materia dei rapporti di lavoro con il personale suddetto. La norma censurata risultava così priva di fondamento logico-giuridico e, in realtà, finiva col condizionare il libero esplicarsi dell'attività negoziale da parte dei sindacati, perciò ponendosi in netto contrasto con l'autonomia collettiva garantita dall'art. 39 Cost.

Affrontando una problematica certamente centrale nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale di questi tempi, la Corte ha avuto occasione di ridefinire importanti principi in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale. Chiamata ancora una volta ad accertare la legittimità della scelta - operata dall'art. 19 dello statuto dei lavoratori - a favore dell' «associazione maggiormente rappresentativa», essa,



riferendosi anche ad una sua precedente pronuncia, ha affermato che un reale meccanismo di sostegno dell'azione sindacale deve rifiutare logiche puramente aziendalistiche ed evitare i pericoli di una eccessiva frammentazione; esso deve essere, per contro, funzionale al carattere indivisibile degli interessi dei lavoratori, che le rappresentanze sono chiamate a tutelare, e risultare così idoneo a dar vita ad organismi sufficientemente stabili e capaci di porsi come interlocutori validi dell'imprenditore (sent. n. 334) (59).

In relazione al carattere «aperto» dell'associazione maggiormente rappresentativa - a cui può accedere qualsiasi organizzazione sindacale provvista dei requisiti necessari - la sentenza sottolinea che il cit. art. 19 opera una valorizzazione del modello intercategoriale, ritenuto il più idoneo a realizzare un'aggregazione ed un coordinamento degli interessi dei vari gruppi nonché una sintesi delle istanze rivendicative idonee a raccordare le esigenze di tutte le classi lavoratrici. Nell'odierno contesto storico-sociale, caratterizzato principalmente dalla emersione della nuova categoria dei «quadri», assume un grande rilievo la riaffermata validità della scelta intercategoriale, operata dallo statuto dei lavoratori in chiave solidaristica ed emancipatoria nonché in aderenza al disegno unitario perseguito dalla stessa Costituzione.

Sotto l'aspetto della tutela individuale del lavoro va poi ricordata con particolare attenzione la sentenza n. 332 (60) con la quale la Corte ha rilevato l'indispensabile opera della donna per lo sviluppo fisico e psichico del bambino - da lei procreato ovvero adottato - che assume valore preminente rispetto agli obblighi nascenti dal rapporto di lavoro: ed ha perciò esteso, anche per il periodo precedente alla normativa contenuta nelle leggi n. 903/77 e 184/83, all'ipotesi sostanzialmente identica di affidamento preadottivo l'operatività di alcune delle provvidenze che la legge n. 1204/71 riservava al solo caso della maternità naturale.

Sempre nella direzione della tutela della lavoratrice-madre la Corte si è mossa pure con la sent. n. 972 (61), estensiva del diritto della lavoratrice medesima all'indennità giornaliera pari all'ottanta per cento della retribuzione, in caso di assenza successiva al terzo mese post-partum, resa necessaria dalle mansioni pericolose o insalubri a cui fosse eventualmente addetta. Si è, infatti, ritenuta irrazionalmente discriminatoria la mancata previsione di tale diritto per l'ipotesi in esame, da considerare certamente come assenza obbligatoria, essendo anch'essa motivata dall'esigenza di assicurare adeguata protezione alla salute della madre e del bambino.

Al medesimo obiettivo della tutela della lavoratrice-madre è ispirata la sentenza n. 276 (62), la quale, attraverso una interpretazione adeguatrice delle norme vigenti ai principî costituzionali, ha affermato che l'indennità giornaliera in favore della lavoratrice, spettante all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, deve intendersi estesa anche alla donna che abbia prestato attività lavorativa in qualità di apprendista e tale attività abbia dovuto interrompere per la sopravvenuta maternità.

Grande rilievo riveste la sentenza n. 338 (63), con la quale la Corte, richiamandosi ad una sua precedente pronuncia (sent. n. 204/82) (64), ha ribadito la forza espansiva dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori estendendone la portata a tutte le ipotesi di licenziamento, siano esse regolate dalla legge n. 604/66, espressamente richiamata dall'art. 18, o da altre disposizioni dello statuto. Tale decisione contribuisce a conferire una coerenza unitaria al sistema sanzionatorio concernente varie e differenti manifestazioni patologiche del potere di recesso del datore di lavoro.

## **-L: . LA SICUREZZA SOCIALE.**

### **§ 1) . In genere.**

Com'è noto, l'art. 38 Cost. ha superato le concezioni mutualistiche, espressione nel passato di un rapporto limitato alla cerchia dei soli lavoratori, per introdurre nell'ordinamento costituzionale una concezione più ampia della sicurezza sociale, quale compito della collettività diretto alla liberazione dal bisogno di tutti i cittadini. Ciò ha pienamente inteso la Corte, la quale ha proceduto ad ampie aperture verso un ulteriore, effettivo progresso dello Stato sociale.

Sul presupposto appunto che la libertà dal bisogno corrisponde ad un interesse generale e necessita della solidarietà di tutta la collettività nazionale, la Corte ha affermato che lo Stato deve riconoscere al cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, e deve assicurare altresì al lavoratore mezzi adeguati a fronteggiare i casi d'infortunio, di malattia, di invalidità e di vecchiaia (sent. n. 880) (65).



In linea con questi principi e nonostante una legislazione ordinaria spesso arcaica e disordinata, è stato massimo l'impegno della Corte di dare concretezza ai diritti sanciti dall'art. 38 Cost., nella ricerca costante di superare una rilevanza meramente formale del riconoscimento di essi nei tre settori in cui si articola il sistema della sicurezza sociale (infortuni sul lavoro e malattie professionali, previdenza e assistenza nonché diritto alla pensione). Nel settore degli infortuni e delle malattie professionali, la Corte, abbandonando un suo precedente orientamento, con la elaboratissima sent. n. 179 (66) ha dichiarato illegittimo il c.d. sistema tabellare, per il quale erano indennizzabili soltanto le malattie professionali tassativamente incluse in apposite tabelle e manifestatesi entro un determinato termine dalla cessazione del rischio.

La Corte ha ritenuto, per contro, irrazionali tali gravissime limitazioni, le quali avrebbero potuto privare di qualsiasi tutela il lavoratore infortunatosi o divenuto infermo in corso di rapporto a seguito di un evento o di un'infermità non previsti o tardivamente manifestatisi: dalla ricordata decisione consegue invece che l'indennizzo è dovuto anche per le malattie non comprese nelle predette tabelle e anche se le stesse non siano emerse nel termine normativamente indicato, purché, ben s'intende, «sia comunque provata la causa di lavoro».

Inoltre, è stata dichiarata illegittima la norma che prevedeva la perdita dell'indennizzo qualora la malattia fosse stata denunciata oltre al termine dalla legge previsto. In effetti, tale disposizione, per un'inosservanza meramente formale, poteva vanificare il principio dell'art. 38 Cost., privando automaticamente e definitivamente dell'indennizzo il lavoratore: tuttavia costui ha pur sempre l'onere di provare che trattasi di malattia professionale (sent. n. 206) (67).

La Corte ha anche stabilito che l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali deve estendersi agli artigiani italiani all'estero, dato che nella loro attività «il lavoro prevale sul capitale» (sent. n. 880) (68).

Infine, si è sancito che il lavoratore, il quale abbia contratto una malattia professionale e sia passato ad una attività diversa, che abbia poi dovuto abbandonare per l'aggravamento della suddetta malattia, ha diritto al trattamento più favorevole previsto per la prima occupazione, anche se non richiesto al momento del passaggio dall'uno all'altro lavoro (sent. n. 178) (69).

## **§ 2) . I trattamenti di pensione.**

Relativamente alla disciplina pensionistica previdenziale, preme anzitutto rilevare, e ciò costituisce uno degli aspetti salienti della giurisprudenza più recente, che né il principio di gradualità né quello di discrezionalità, che pur trovano applicazione nella materia, possono spingersi fino al punto di vanificare sostanzialmente la relativa tutela. Invero, il riconoscimento del diritto sociale a che siano assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita deve essere garantito con piena effettività, sicché risultano costituzionalmente illegittime le norme che attribuiscono trattamenti sostanzialmente insignificanti (cfr., per applicazione di tale principio, la cit. sent. n. 497) (70) o che, addirittura, imponendo gravosissimi requisiti, privano in sostanza di ogni tutela previdenziale il lavoratore (sent. n. 436) (71).

Nella medesima ottica appare significativa la lettura che la Corte fa dell'art. 38 Cost., in parallelo con il disposto dell'art. 36, per ricavarne criteri di verifica della congruità dei trattamenti previdenziali allo stato di bisogno: criteri che si pongono in funzione di limite ai poteri discrezionali del legislatore (sent. n. 926) (72).

Il collegamento fra gli art. 36 e 38, se non implica *ex se* che il livello della pensione debba necessariamente attingere il traguardo dell'integrale coincidenza con la retribuzione goduta all'atto della cessazione del servizio (sent. n. 445) (73), comporta, d'altra parte, che la proporzionalità e l'adeguatezza del trattamento di quiescenza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma vanno assicurate anche successivamente, in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, con la conseguente esigenza di un costante adeguamento del trattamento stesso alle retribuzioni del servizio attivo (sent. n. 501) (74).

La normativa previdenziale è caratterizzata da una fitta congerie di disposizioni spesso non articolate in modo organico, con la conseguenza che frequenti sono le censure dirette a lamentare sperequazioni di trattamento rispetto a situazioni sostanzialmente analoghe ovvero omogenee. L'opera della Corte, pertanto, si è sviluppata essenzialmente per la salvaguardia del principio di eguaglianza che deve trovare piena attuazione anche nella materia previdenziale in esame (sent. n. 769) (75). La stessa normativa ha creato anche problemi di tutela delle posizioni giuridiche acquisite. In proposito, per le sue affermazioni di carattere generale, merita di essere menzionata la sent. n. 822 (76), con cui si è escluso che possa essere



assolutamente discrezionale il potere del legislatore di modificare l'ordinamento delle pensioni: in essa si è altresì precisato come non sia consentita una modifica normativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro o addirittura quando sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiori senza un'imprescindibile necessità, in misura notevole e in maniera definitiva, il trattamento pensionistico già attribuito dalla normativa precedente, con grave ed irrimediabile sacrificio delle legittime aspettative nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa (si veda pure la sent. n. 368 (77), relativa al trattamento pensionistico dei geometri).

Di notevole importanza è anche le sent. n. 700 (78), con la quale la Corte ha ritenuto che, nel quadro di esigenze generali di equilibrio socio-economico, sia costituzionalmente legittima l'esclusione del lavoratore, che abbia raggiunto il massimo dell'età pensionabile, dell'opzione diretta alla prosecuzione del rapporto, a causa della tutela di un interesse prevalente, quale quello dei giovani a trovare un'occupazione che ne favorisca lo sviluppo della personalità e la partecipazione all'organizzazione economica e sociale del paese.

Infine, coerentemente all'indicato orientamento, la Corte, con le sentenze nn. 763 (79) e 821 (80), preso atto che l'indennità premio di fine servizio dovuta ai dipendenti degli enti locali ha ormai assunto le caratteristiche proprie del comune trattamento relativo alla cessazione del rapporto, così da essere sostanzialmente equivalente all'indennità di buonuscita dovuta ai dipendenti statali, ha ritenuto non più giustificata una differenza di disciplina - anche tributaria - fra dette indennità, che debbono essere invece assoggettate ad una regolamentazione uniforme.

## **-M: . IL DIRITTO DELL'ECONOMIA.**

### **§ 1). L'iniziativa economica.**

Gli art. 41 e 42 Cost. si riferiscono all'iniziativa economica ed alla proprietà privata (per vero, il terzo comma dell'art. 41 riguarda anche l'economia pubblica, ma ciò qui non rileva).

L'art. 41 dispone che l'iniziativa economica privata è libera purché non superi i limiti della sicurezza, libertà e dignità umana e - quel che più spesso viene ricordato - si svolga in aderenza alla funzione sociale. La libertà dell'iniziativa economica privata va perciò intesa in senso non illimitato perché essa, se non soggiace alla direzione dello Stato, è pur sempre condizionata dalla prevalente tutela dell'interesse della collettività.

Sotto tale profilo, è stato ritenuto che per talune imprese commerciali esercenti anche un servizio di interesse pubblico, quali le farmacie o i laboratori di analisi cliniche, i poteri di intervento del legislatore possono essere più penetranti al fine di assicurare adeguatamente il rispetto dell'utilità sociale (sent. n. 446 (81), nella motivazione e ord. n. 71 (82)).

Correlativamente, quando il pubblico interesse, collegato all'attività imprenditoriale, assuma aspetti sfumati, la libertà di iniziativa economica risulta più ampia e l'esigenza di limitazioni va considerata in relazione alla possibilità di utilizzare strumenti non compressivi, ma piuttosto incentivanti e pertanto intesi a favorire la partecipazione dei privati al perseguimento della generale utilità (ord. n. 31) (83).

La garanzia costituzionale della libertà di impresa non esclude che, tra più aspiranti al suo esercizio, il legislatore possa istituire differenze o graduatorie, attribuendo così la preferenza, anche se trattasi di continuare l'esercizio di imprese già esistenti, a chi possieda una maggiore attitudine ad assicurare la ulteriore e migliore destinazione dei beni aziendali al loro sfruttamento (ord. n. 597 (84), in tema di successione per causa di morte dell'esercizio dell'impresa agricola).

Il contemperamento necessario tra diversi, ed eventualmente contrastanti, interessi relativi all'impiego del medesimo bene produttivo deve essere ispirato in ogni caso al rispetto degli «equi rapporti sociali», di cui all'art. 44 Cost.: disposizione questa che, pur riferita alla materia agraria, ha una forza espansiva nell'ambito di qualsiasi rapporto di impresa (cfr. sent. nn. 437 (85) e 692 (86) ord. n. 601 (86 bis)). Più volte la Corte ha affermato che l'autonomia negoziale dei privati riceve una protezione costituzionale soltanto indiretta, ossia in quanto strumento inteso ad attuare l'iniziativa economica. Può allora giustificarsi che, a fini di salvaguardia dell'attività produttiva, vengano introdotte restrizioni alla detta autonomia: ed in tale senso è stata riconosciuta la legittimità delle norme le quali, allo scopo di agevolare il trasferimento del portafoglio delle imprese assicurative poste in liquidazione coatta amministrativa, conservano all'impresa subentrante il potere di disdetta del contratto, non riconoscendolo invece all'assicurato per la durata di due anni (sent. n. 159) (87).



La libertà economica dell'imprenditore è stata ammessa anche per quanto riguarda la scelta del collocamento in cassa integrazione dei lavoratori dipendenti, escludendo peraltro, anche secondo il diritto vivente, che la scelta stessa dipenda dal mero arbitrio del datore di lavoro (sent. n. 694) (88).

Giustificate sono state ritenute le limitazioni disposte, tra l'altro, per motivi di ordine pubblico. Così, ad esempio, quelle che discendono dall'art. 48 della legge reg. Sicilia n. 71 del 1978 (sent. n. 623) (89) e quelle più significative, di cui all'art. 19 l. n. 152 del 1975 che, prevedendo l'estensione delle misure antimafia ad alcune categorie di persone socialmente pericolose (l. n. 575/65), sono apparse alla Corte fonte di una disciplina pienamente razionale, in quanto ispirate al fine di impedire ad individui sospettati di comportamenti illeciti l'ingresso nel mondo economico con il denaro ricavato dall'esercizio di attività delittuose o di traffici illegali (ord. n. 675) (90).

L'istituzione di calmieri è stata ritenuta non riconducibile al fenomeno espropriativo ed alla disciplina per esso dettata dalla Costituzione, ma ricollegabile a limitazioni concernenti l'iniziativa economica privata e finalizzante alla tutela del generale interesse economico e sociale (ord. n. 859) (91).

La Corte ha avuto modo, altresì, di pronunciarsi in materia di iniziativa economica, che deve esercitarsi in maniera da non arrecare danni alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, riaffermando però il proprio potere di controllare la razionalità dei limiti legislativamente fissati in relazione all'utilità sociale (sent. n. 446, cit.) (92), mentre la scelta fra i vari strumenti limitativi adoperabili costituisce compito affidato alla discrezionalità del legislatore (cfr. sent. n. 694 (93) in tema di cassa integrazione), fermo restando il requisito della ragionevolezza delle relative valutazioni.

La necessità di proteggere l'affidamento nella durata legale del contratto, riposto da persone non legate da parentela o coniugio all'inquilino e tuttavia con lui già stabilmente conviventi, ha indotto ad estendere, attraverso una pronuncia additiva (sent. n. 404) (94), la disposizione in tema di successione nel contratto di locazione abitativa (art. 7 l. n. 392 del 1978) anche a persone non espressamente da essa previste. Alla base della pronuncia vi è la considerazione che in tali casi, anche se il contratto è stato formalmente concluso da uno soltanto dei soggetti comunque conviventi, la stipulazione è avvenuta in realtà nell'interesse di tutti gli altri, i quali non possono ragionevolmente rimanere privi, a causa della morte dello stipulante, di un bene indispensabile alla vita dell'individuo.

La tutela costituzionale dell'interesse all'abitazione, quale compito a cui «lo Stato non può abdicare in nessun caso», è riaffermata nella sent. n. 155 (95), in cui si stabilisce che il canone di locazione nell'edilizia convenzionata non può superare quello fissato per l'edilizia privata, al fine di evitare la grave incongruenza che il destinatario dell'edilizia riservata alle classi meno abbienti subisca un onere finanziario maggiore.

## **§ 2) . La proprietà privata.**

Per quanto concerne la proprietà privata, è sempre aperto il problema dei criteri legislativi per la determinazione, nell'espropriazione per pubblica utilità, dell'indennità da corrispondere all'espropriato.

Occupandosi del problema, la Corte nella sent. n. 1022 (96) ha dovuto prendere atto che, secondo quanto ritenuto dall'attuale giurisprudenza civile dopo le declaratorie d'illegittimità costituzionale parziale della l. 22 ottobre 1971 n. 865 (sent. n. 5/1980) (97) e delle l. nn. 385 del 1980, 535 del 1981, 481 e 943 del 1982 (sent. n. 223/1983) (98), l'indennità per le aree a destinazione edificatoria viene attualmente liquidata sulla base del valore venale del bene, ai sensi dell'art. 39 della l. n. 2359 del 1865: valore che, per il suo ammontare notevole e di regola maturato senza alcuna attiva partecipazione del proprietario, risulta insostenibile per i soggetti esproprianti. Al riguardo, la Corte deve ripetere, con vigore e con tutta chiarezza, che il detto riferimento al valore venale non è affatto conseguente alla ricordata decisione n. 5 del 1980 (99), la quale ha ritenuto che l'indennità deve costituire un serio ed effettivo ristoro, ma ha d'altro canto inequivocabilmente affermato come, entro questo limite, ben possa spaziare il legislatore, attenendosi a criteri meno gravosi per l'espropriante; come ad esempio quelli già adottati nella l. 15 gennaio 1885 n. 2892 per il risanamento della città di Napoli, ritenuta più volte costituzionalmente non illegittima.

Tutte le conseguenze negative che si pretendono quindi ricollegare alla detta decisione vanno purtroppo imputate alla protratta inerzia del legislatore, che ha ommesso di provvedere in materia, rendendo così possibile l'applicazione della legge generale n. 2359 del 1865, emanata su diversi presupposti e in ben altre condizioni socio-economiche. Francamente non può non essere accolto con estrema amarezza un recente intervento legislativo (l. 27 ottobre 1988 n. 458), il quale, invece di regolare opportunamente la materia, elargisce pubblico denaro per indennizzare i beni espropriati secondo il loro valore venale, così



agevolando ed incoraggiando una situazione che, oltre al grave profilo strettamente pecuniario, ha paralizzato l'edilizia e, in genere, le altre opere pubbliche degli enti locali, cagionando gravissimi danni sia alla disponibilità degli alloggi sia all'occupazione della mano d'opera.

Sempre in materia di proprietà privata, la sent. n. 702 (100) ha ritenuto la legittimità della norma secondo cui un soggetto, che riceva in pegno una cosa sottratta o smarrita, è tenuto alla restituzione della stessa al proprietario solo se questo offra di rimborsarne il valore. La Corte ha ricondotto questa limitazione del diritto di proprietà, giustificata dall'interesse collettivo alla sicurezza del commercio mobiliare, alla «funzione sociale» di cui all'art. 42 Cost.

### **-N: . IL POTERE GIUDIZIARIO.**

Anche nell'anno testé decorso notevole è stato l'interesse di tutta l'opinione pubblica verso il potere giudiziario, che costituisce una delle istituzioni fondamentali per la salvaguardia e l'attuazione dell'ordinamento giuridico.

Sono noti gli straordinari avvenimenti che hanno investito la Magistratura con il referendum popolare e, quindi, con la normativa sulla responsabilità dei giudici (l. n. 117 del 1988). Tutto ciò ha determinato, per vari motivi e sotto diversi aspetti, vivaci e insistenti polemiche, mentre perdura uno stato di tensione certamente non utile al buon funzionamento della giustizia comune, che purtroppo si muove con estrema, inammissibile lentezza e non infrequentemente scivola in uno stato di crisi preoccupante.

Tale gravissima situazione non è sfuggita all'attenzione della Corte, la quale, pur riconoscendo la legittimità costituzionale della disciplina che ha fatto seguito al referendum, con una sentenza ampiamente motivata (n. 18/89 (101), da ricordare qui anche se pubblicata nell'anno in corso), ha eliminato il congegno obbligatorio della verbalizzazione previsto per tutti i processi dall'art. 16 cit. l. 117 del 1988, il quale si poneva in contrasto con le disposizioni dell'art. 97 Cost., perché rendeva ancora più lenta l'attività giudiziaria, aggravandone così il già critico funzionamento.

In proposito, debesi notare come non manchi qualche spunto, in dottrina e nella stessa giurisprudenza della Corte (v. ord. n. 345/87) (102), sulla necessità che il processo si esaurisca in un termine ragionevole: principio logicamente e intimamente connaturato alla disposizione dell'art. 24 Cost. ed enunciato altresì esplicitamente nell'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il principio di efficienza, come ormai generalmente si ritiene, è riferibile a qualsiasi pubblica attività, compresa quella giudiziaria, fermo restando naturalmente il rispetto di quello garantistico, con cui deve armonicamente conciliarsi. Non ha senso infatti parlare di tutela giurisdizionale se questa arriva con tanto ritardo da riuscire inidonea a soddisfare gli interessi sostanziali protetti dalla norma.

Proprio per non avere osservato la disposizione della citata convenzione, l'Italia è stata più di una volta condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al risarcimento dei danni da eccessiva durata dei processi: ed è evidente come dalla disposizione internazionale non possano non trarsi utili elementi anche ai fini dell'interpretazione della normativa interna.

Pertanto, la Corte, a cui spetta il ruolo di garantire la realizzazione dei precetti costituzionali, ivi compreso quello dell'art. 24, e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, non può tacere sull'attuale stato di cose e auspica fermamente che presto possa essere superata l'attuale critica situazione.

### **-O: . IL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO.**

In materia di diritto penale sostanziale la Corte è intervenuta con pronunce estremamente significative.

Di notevole rilievo, per le affermazioni che contiene, è la sentenza n. 369 (103), con il quale si è rilevato come lo Stato sociale, aumentando la sua incidenza in vari campi di attività, abbia eccessivamente utilizzato, nelle più varie materie, il deterrente della sanzione penale, in evidente contrasto con la esigenza secondo cui detta sanzione deve costituire soltanto la extrema ratio della tutela della società.

Da ciò due conseguenze, entrambe negative.

Da un lato, la proliferazione, necessitata dall'enorme accumulo di processi, di misure di clemenza, che offende profondamente il senso di giustizia e pregiudica la stessa credibilità della giustizia penale.

Dell'altro, la difficoltà per il cittadino di avere effettiva consapevolezza del disvalore del proprio comportamento. Ed è proprio sul terreno della possibilità di coscienza della anti-giuridicità che assume un rilievo fortemente innovativo la sent. n. 364 (104), da tutti accolta con estremo favore, con cui la Corte, modificando la sua precedente giurisprudenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 c.p.,



nella parte in cui esclude la scusabilità dell'ignoranza della legge penale, allorché sia inevitabile. Con questa pronuncia, la quale segna un vero progresso della scienza penalistica, in conformità peraltro ai risultati già raggiunti da altri paesi, la Corte ha rilevato che la possibilità di coscienza della antigiuridicità, come momento della consapevolezza, debba stare immancabilmente alla base della responsabilità penale, sicché l'art. 5 c.p. può trovare cittadinanza nell'ordinamento giuridico soltanto con l'adeguamento realizzato dalla ricordata pronuncia.

Anche nella sent. n. 1085 (105) è stata affermata la necessità della piena consapevolezza dell'antigiuridicità del fatto da parte del reo, con riguardo alla fattispecie del «furto d'uso».

Un'altra decisione di segnalare è la sent. n. 823 (106), con la quale, dovendosi pronunciare sul principio costituzionale della irretroattività delle leggi penali, la Corte ha ribadito come questo vieti al legislatore non solo di sanzionare fattispecie in precedenza non costituenti reato, ma anche di comminare, per fattispecie già considerate penalmente illecite, pene più gravi di quelle previgenti.

L'evoluzione dei fenomeni sociali, cui deve essere applicata l'astratta norma giuridica, ha indotto altresì la Corte a due recenti, interessanti decisioni. Quella, molto importante (sent. n. 957) (107), in materia di procedibilità a querela per il reato di sottrazione consensuale di minore, con cui è stato rilevato il definitivo tramonto del tradizionale modello di potestà dei genitori, dovendo questa essere intesa, alla luce dei principi costituzionali, come preminentemente diretta alla tutela dell'interesse dei minori; e l'altra (sent. n. 309) (108), con cui, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla controversa questione dell'applicabilità dello statuto penale dei pubblici dipendenti al personale bancario, ha affermato, in riferimento all'orientamento delle sezioni unite della Cassazione ed al contenuto di una direttiva comunitaria, non essere costituzionalmente illegittimo il carattere privato del commercio del denaro, esercitato tanto da istituti bancari privati quanto da enti di natura pubblica.

Va però osservato che, allorquando si è al di fuori dell'attività relativa al commercio del denaro e viene in discussione la tutela del risparmio, che, com'è noto, ha rilievo costituzionale (art. 47 Cost.), è da chiedersi se la ricordata giurisprudenza penale assicuri sufficientemente la necessaria tutela di tanti risparmiatori, i cui notevoli sacrifici potrebbero non essere adeguatamente protetti con l'applicazione della disciplina penale relativa alle attività privatistiche: tanto più che la protezione del risparmio completa quella del lavoro e merita quindi la massima cura da parte del legislatore e dell'interprete. Pienamente in linea sia con il divieto costituzionale di ogni forma di manifestazione del pensiero contraria al buon costume, sia con il principio penalistico che esclude la estensione delle cause eccezionali di esenzione della pena, è la notevole sent. n. 1063 (109), la quale ha affermato non potersi applicare ai rivenditori di videocassette oscene la causa di non punibilità concessa ad edicolanti e librai per le opere stampate.

Anche sulla pericolosità sociale la Corte è intervenuta con notevoli decisioni. In particolare, con la sent. n. 443 (110), è stato deciso che non può ritenersi la permanenza dello status di delinquente abituale fino all'eventuale riabilitazione, anche quando è stata revocata la misura di sicurezza, dovendosi invece in tal caso immediatamente attivare il procedimento di riesame della pericolosità sociale e provvedere eventualmente alla revoca della dichiarazione di abitualità.

Degna di menzione è pure la sentenza n. 1102 (111), con cui, ampliandosi un precedente indirizzo, è stata dichiarata incostituzionale la norma del codice penale (art. 219) che collega il provvedimento di ricovero in una casa di cura e di custodia all'accertamento della pericolosità sociale, derivante dalla seminfermità di mente, effettuato soltanto nel momento in cui la misura di sicurezza viene disposta e non anche in quello dell'inizio della sua esecuzione.

Accanto al diritto sostanziale la Corte è frequentemente intervenuta nell'ambito del processo penale. Il quale rappresenta, emblematicamente, il terreno su cui si misura di continuo il grado di civiltà di una società ed in cui si fanno maggiormente sentire i contrasti tra i principi di libertà e di garanzia attualmente accolti, e certi istituti di diritto positivo che rappresentano ancora il retaggio di concezioni superate in ordine alla libertà personale dell'individuo ed ai rapporti dialettici tra accusa e difesa.

Peraltro, deve essere accolto con il massimo favore il nuovo codice di procedura penale approvato con il d.p.r. 22 settembre 1988 n. 447 (e in parte anticipato dalla l. 5 agosto 1988 n. 330) il quale costituisce l'espressione della crescita civile e democratica del paese ed è destinato, se sorretto dai necessari supporti, a realizzare felici innovazioni nell'attività giudiziaria.

In proposito va osservato come, nel lungo cammino della riforma, di grande rilievo sia stato il ruolo della Corte, che non soltanto in numerose occasioni è intervenuta per eliminare dall'ordinamento norme in



contrasto con quelle costituzionali, ma ha altresì fornito seri e concreti suggerimenti per la nuova disciplina.

Quanto alla normativa ancora in vigore, vanno ricordate le interessanti decisioni emanate in tema di impugnazioni (sent. nn. 80 (111 bis) e 588 (111 ter)), di esecuzione della perizia (sent. n. 440) (112) e di rapporti tra giudizio penale e giudizio civile o amministrativo (sent. n. 773) (113).

E' stata peraltro la materia della libertà personale quella ove più frequente è stato l'intervento della Corte: oltre la notevole decisione n. 766 (114), concernente gli effetti della libertà provvisoria, merita di essere ricordata, per le sue affermazioni di principio, la sent. n. 442 (115), relativa ai rapporti tra custodia cautelare e carcerazione in esecuzione di pena.

Anche il momento della espiazione della sanzione è stato considerato dalla giurisprudenza costituzionale, nella piena consapevolezza che il miglior modo di rieducare e reinserire un uomo nella società è quello di fargli condurre, nei limiti del possibile e sotto determinate condizioni, una vita che non lo allontani completamente dalle normali consuetudini. Al riguardo, un ruolo importante ha l'attività lavorativa anche se espletata all'interno delle case di reclusione: merita perciò di essere segnalata la sentenza n. 1087 (116), che, pur dichiarando infondata una questione di legittimità costituzionale relativa alla determinazione della mercede per il lavoro svolto dentro lo stabilimento carcerario, contiene una importante affermazione di principio relativamente a detto lavoro, quale strumento per la redenzione e per il reiserimento sociale del condannato. La sentenza in esame conferma sostanzialmente che il nostro ordinamento penitenziario, di recente profondamente modificato dalla c.d. legge Gozzini (l. 10 ottobre 1986 n. 663), è uno dei più moderni e civili, in quanto ispirato ad un recupero completo del detenuto, finalizzato a migliorare l'uomo durante ed attraverso l'espiazione della pena.

### **-P: . PROCESSO CIVILE.**

Relativamente al processo civile appaiono di particolare rilievo le frequenti riaffermazioni concernenti la possibilità di realizzare un'effettiva tutela giurisdizionale attraverso strumenti «differenziati»: non v'è infatti un'unica forma di tutela, capace di adeguata operatività nei confronti di qualsivoglia situazione sostanziale, ma sussiste, invece, una gamma variamente articolata di procedimenti, la cui struttura particolare costituisce la risposta tecnicamente coerente alle specifiche situazioni sostanziali.

In quest'ordine di idee, l'affermazione secondo cui è consentito al legislatore di prevedere procedimenti differenziati e di regolare, quindi, in modo non rigidamente uniforme le modalità della tutela giurisdizionale è stata ripetuta con riguardo al rito del lavoro e, più in generale, a quei procedimenti che, a tutela della parte considerata più debole, rispondono a particolari esigenze di efficienza e speditezza e perciò in certo qual modo al principio di eguaglianza sostanziale (v. ord. nn. 7 (117), 34 (118), 37 (119), 38 (120), 40 (121), 73 (122), 99 (123), 104 (124) ecc.).

Peraltro, un limite al cennato potere del legislatore ordinario è stato ravvisato nel rispetto, anche nelle procedure differenziate, dei principî costituzionali che governano l'imparzialità del giudice, oltre che nell'intrinseca ragionevolezza della diversità di disciplina (v. ord. nn. 37 (125), 38 (126) e 73 (127)).

In qualche occasione è stato altresì precisato che la garanzia costituzionale del diritto di azione e di difesa rileva nell'intero ordinamento processuale (v. ord. nn. 337 (128) e 907 (129)).

Al riguardo, riconoscendosi che il diritto di difesa è, in primo luogo, garanzia del contraddittorio, si è affermato che esso è assicurato soltanto nella misura in cui si dia all'interessato la possibilità di far valere dialetticamente le proprie ragioni, o prima della pronunzia del provvedimento giurisdizionale o, quanto meno, nella successiva fase del giudizio di convalida o d'opposizione (sent. n. 1105) (130).

Ma, una volta soddisfatte, nel senso chiarito, le esigenze del contraddittorio, la sostanza del diritto di difesa non viene vulnerata dalla possibile sommarietà della cognizione (come nel caso del procedimento di repressione della condotta antisindacale: ord. n. 380) (131). Si è altresì consolidato l'orientamento interpretativo secondo il quale il precetto costituzionale di cui all'art. 24 non esclude che la legge subordini l'azione a controlli o condizioni, sempre che non risultino stabiliti oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa.

La Corte si è dovuta occupare più volte delle procedure concorsuali regolate da una legge del 1942 che, come ormai è generalmente riconosciuto, merita profonde e indilazionabili modificazioni.

I più significativi orientamenti diretti al controllo della conformità di alcune sue importanti norme alla disciplina costituzionale possono ordinarsi secondo tre aspetti fondamentali: con riferimento, cioè, alla tutela del diritto di difesa, anche nell'ambito delle procedure in discorso (sent. n. 881) (132), all'esatta



individuazione dell'ambito delle procedure stesse al fine di stabilire la competenza del giudice fallimentare (sent. n. 778) (133) e alla diversità del termine in cui la pronuncia di fallimento può avvenire, nel caso dell'imprenditore che ha cessato l'esercizio dell'impresa rispetto al socio illimitatamente responsabile, considerato dall'art. 147, primo comma, legge fallimentare (ord. n. 919) (134).

### **-Q: . LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.**

In materia di tutela dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione debbono essere segnalate due decisioni profondamente innovative e perspicuamente motivate. Con esse la Corte ha rimosso alcuni privilegi della pubblica amministrazione, non solo ingiustificati, ma tali da determinare indirettamente un disinteresse della stessa per la modernizzazione e per il miglioramento di alcuni pubblici servizi.

Si tratta, in ordine di tempo, della sent. n. 303 (135) la quale, in materia di danni da cattivo funzionamento del servizio postale, ha eliminato il privilegio consistente in una ingiustificata, eccessiva limitazione della responsabilità civile dello Stato, che si risolveva in un irrisorio risarcimento.

Nella medesima prospettiva si muove l'altra pregevole sent. n. 1104 (136), con cui si è dichiarata illegittima la norma che limitava notevolmente e irrazionalmente la responsabilità civile del concessionario del servizio telefonico.

Al di là delle fattispecie considerate, le due decisioni costituiscono un preciso ammonimento per la pubblica amministrazione, che non può trincerarsi su vecchie situazioni normative, ma ha il dovere, desumibile dall'art. 97 Cost., di rendere efficienti i servizi pubblici e soddisfare elementari esigenze dei cittadini, agevolando così la crescita civile del paese. Numerose sono state le pronunce della Corte in materia di pubblico impiego, volte talora ad eliminare ingiustificate discriminazioni, ad esempio, in materia di assegni familiari e di pignorabilità delle retribuzioni (sent. nn. 181 (137) e 878 (138)), e talora dirette ad assicurare una minima, ragionevole uniformità di trattamento dei pubblici dipendenti sull'intero territorio nazionale, pur con la necessaria salvaguardia delle autonomie regionali (v. la sent. n. 1001 (139), la quale contiene un'importante affermazione di principio, confermando la natura di grande riforma economico-sociale della legge sul pubblico impiego n. 93 del 1983).

La Corte ha, altresì, collegato la necessità di un adeguato trattamento economico dei dipendenti al principio di buon andamento di cui al cit. art. 97 Cost. (sent. n. 973) (140), ed ha pure recepito un'esigenza espressa con sempre maggiore consapevolezza dalla collettività: quella della necessaria tutela della capacità professionale dei dipendenti stessi contro appiattimenti assurdi e mortificanti, dovendosi garantire, nell'interesse della società, l'efficienza della pubblica amministrazione. Di tale basilare principio, incisivamente espresso, è stata fatta applicazione particolare con la interessante sent. n. 690 (141) in materia di abilitazione all'insegnamento, antepoendosi l'effettiva selezione ai semplici «corsi abilitanti». D'altro canto però è stata fatta salva la necessaria discrezionalità, razionalmente esercitata, degli organi competenti in materia di avanzamenti, con una decisione (sent. n. 409) (142) contentente un'importante affermazione di principio, secondo cui non è stato costituzionalizzato il requisito di motivazione degli atti amministrativi.

Con riguardo all'applicabilità delle sanzioni disciplinari nei confronti dei pubblici impiegati, la Corte ha negato l'automatica trasposizione delle norme del diritto processuale penale (sent. n. 541) (143), ma ha anche auspicato una maggiore estensione del principio del contraddittorio, e, più in generale, del «giusto procedimento» alla materia disciplinare (sent. n. 239) (144).

Ritenendo l'illegittimità costituzionale dell'automatica applicazione di determinate sanzioni disciplinari per effetto di condanna penale, la sent. n. 971 (145) nota appunto come l'ordinamento appaia oggi orientato verso l'esclusione di sanzioni rigide, che non siano improntate ad un rapporto di adeguatezza al caso concreto: aggiungendo che, peraltro, va comunque applicato il principio generale della corresponsione di un assegno alimentare in caso di sospensione cautelare dal servizio (sent. n. 405) (146).

Da tutto quanto si è detto risulta un quadro giurisprudenziale in cui la Corte ha accentuato, da un lato, la necessaria tutela dell'interesse della collettività, e dall'altro, ha altresì salvaguardato le garanzie personali ed il trattamento economico del pubblico dipendente.

### **-R: . IL DIRITTO TRIBUTARIO.**

Non ho bisogno di ripetere, anche quest'anno, quanto sia essenziale al corretto funzionamento dello Stato sociale la scrupolosa osservanza dell'art. 53 Cost., che enuncia i principi della capacità contributiva e della progressività nell'imposizione tributaria.



Col nascere degli Stati moderni, i giuristi dell'Illuminismo italiano avvertivano come la lotta contro la disuguaglianza nel riparto dei «carichi pubblici» richiedesse coraggiose operazioni di censimento della ricchezza, da compiere con visione non settoriale, ma con assoluta trasparenza, in modo da evitare «il sorgere di nuovi privilegi sulla base di quelli antichi».

Questi difficili obiettivi, oggi più che mai richiesti dall'opinione pubblica, esigono una profonda revisione dell'attuale sistema tributario, il quale notoriamente è così complesso e farraginoso da rendere difficili rigorosi accertamenti da parte dell'amministrazione finanziaria e da facilitare quindi la violazione degli obblighi tributari da parte di molti cittadini, specialmente in alcuni settori della economia nazionale.

La Corte non ha mancato di riaffermare che l'attuazione del rapporto tributario si fonda principalmente sui doveri di lealtà e correttezza del contribuente (ord. n. 1038) (147). Ma, al di là di tale enunciazione, sono state emanate nella materia importanti decisioni. Degna di particolare menzione è quella con cui è stato ritenuto legittimo il carattere eccezionale del regime concernente le esenzioni e le agevolazioni, il quale, quindi, non può essere esteso al di là dei casi tassativamente previsti e ragionevolmente considerati dal legislatore (sent. n. 410) (148).

Con altra pronuncia si è affermato che legittimamente la capacità contributiva può desumersi dalla complessiva situazione in cui versa il soggetto, tenendo conto anche del suo comportamento diretto alla fraudolenta evasione dell'imposta (sent. n. 219) (149).

Con la sent. n. 373 (150) la Corte, in linea con quanto disposto da norme non solo comunitarie ma anche internazionali (convenzione di Kioto del 18 maggio 1973), ha riconosciuto costituzionalmente corretto il principio secondo cui l'obbligazione tributaria doganale, anche per evitare comportamenti fraudolenti, è indissolubilmente legata al solo ingresso della merce nel mercato nazionale, essendo a carico del contribuente il rischio della successiva perdita dei beni.

Da grande rilievo pratico è la sent. n. 575 (151), con la quale la Corte è tornata ad esaminare una disposizione contenuta nel provvedimento di condono fiscale del 1982, dichiarata illegittima - relativamente alle imposte dirette - in quanto irrazionalmente consentiva l'accertamento per un lungo periodo di tempo (sent. n. 175 del 1986) (152). Con la decisione n. 575 (153), richiamata la precedente pronuncia, si è ritenuto che l'illegittimità non era invece estensibile all'Iva, stanti i caratteri peculiari di questa imposta, e in particolare la difficoltà e complessità dell'accertamento, che esigono tempi particolarmente lunghi e quindi giustificano la possibilità di un più ampio potere dell'amministrazione.

Va pure ricordata la sent. n. 535 (154), la quale ha ribadito la natura fiscale del canone di abbonamento radiotelevisivo, dovuto in ogni caso, anche se temporaneamente vengono ricevute soltanto trasmissioni private o provenienti da oltre confine, giacché lo Stato mantiene comunque la sua sovranità sull'etere e di conseguenza il suo potere impositivo.

Legittima è stata anche ritenuta la norma concernente la sanzione prevista per il ritardato pagamento alla tesoreria dello Stato, da parte delle aziende di credito, delle somme riscosse a titolo di Irpef, sul fondamentale rilievo che la relativa obbligazione, avente natura privatistica (e non tributaria), è diretta ad evitare che le aziende medesime possano eccessivamente lucrare sulle somme ritenute per un lungo periodo (sent. n. 209) (155).

Si è poi ribadito il principio che l'adozione di leggi retroattive in materia tributaria non incontra divieti a livello costituzionale, pur dovendosi rispettare l'esigenza che la capacità contributiva, esistente in un momento anteriore all'emanazione della legge, persista al momento dell'imposizione (ord. n. 51) (156).

Il rigore con cui la Corte ha responsabilmente trattato la materia tributaria, a difesa di un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale, non le ha impedito di pronunciarsi favorevolmente rispetto a situazioni socialmente meritevoli di particolare considerazione.

Così con le sent. nn. 471 (157) e 877 (158) è stato esteso a tutti i dipendenti degli enti locali il principio sancito con la sent. 176/86 (159) nei confronti degli impiegati dello Stato, onde non è assoggettabile a tassazione quella parte dell'indennità di buonuscita, comunque denominata, corrispondente ai contributi versati dal lavoratore.

E, sotto altro profilo, la Corte ha ritenuto non irrazionale il maggior favore del legislatore tributario in ordine alla costruzione di nuovi edifici, data la loro forte e positiva incidenza sul patrimonio abitativo e sull'occupazione dei lavoratori (ord. n. 297) (160).

A conclusione di questo fondamentale argomento, a cui la società è particolarmente sensibile, la Corte non può che rinnovare il suo vivo auspicio di un'effettiva giustizia fiscale, che infonda fiducia nel sistema



e induca quindi il contribuente all'esatto adempimento dell'obbligazione tributaria: giustizia fiscale che non si limiti al diritto sostanziale, ma si estenda anche alla disciplina processuale, attraverso la riforma dell'ordinamento vigente, estremamente lento, complicato e costruito, tra l'altro, in modo da consentire ben quattro gradi di giurisdizione anche per il più modesto tributo, laddove il codice di procedura penale ne prevede tre anche se si tratta di reati punibili con l'ergastolo.

## **-S: . LA FINANZA PUBBLICA**

I criteri adottati dalla Corte per la materia tributaria sono stati da essa seguiti anche relativamente alla finanza pubblica, la quale, com'è noto, incide notevolmente nella vita del paese e condiziona profondamente tutta la realtà sociale.

La Corte ha piena consapevolezza della situazione economica nazionale e considera con favorevole attenzione l'impegno degli altri poteri dello Stato per il necessario risanamento dell'economia; il che non esclude, intuitivamente, che abbia dovuto pronunciare l'illegittimità di quelle norme rispetto alle quali ha riscontrato la violazione di norme e principi costituzionali, di cui il più ricorrente è quello di eguaglianza, talvolta sacrificato attraverso odiose e inammissibili discriminazioni. Ciò è avvenuto, peraltro, in pochi casi onde sarebbe veramente inconcepibile il ritenere che, per effetto delle sentenze costituzionali, si sia verificata una dilatazione della spesa pubblica. La Corte, coerentemente al fine per cui è stata istituita, elimina le violazioni della Costituzione contenute nella legge ordinaria e, se ciò non facesse, vanificherebbe la sua funzione e svuoterebbe di contenuto la stessa Carta fondamentale.

Peraltro, se, a seguito delle pronunce ripristinatorie della legittimità costituzionale, il legislatore avvertisse una mancanza di copertura finanziaria, ben potrebbe - anzi dovrebbe - provvedere ad un'opportuna riforma del settore considerato, persino con l'abrogazione dell'intera disciplina: mentre non è ovviamente ammissibile nel nostro sistema che possano rimanere in vita norme affette da vizi di costituzionalità.

Proprio con questa consapevolezza è stato deciso essere «principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni deve essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto, al quale nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e nessun agente che abbia comunque maneggio di denaro è consentito sottrarsi, trattandosi di un fondamentale dovere» (sent. n. 1007) (161).

Nel medesimo senso si muove un'altra decisione (n. 270) (162) con la quale è stato riconosciuto pienamente legittimo il potere della Corte dei conti di richiedere ai comuni e province i bilanci consuntivi, in modo che essa possa darne comunicazione al Parlamento, titolare del potere di controllo politico e di coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale, secondo l'art. 119 Cost.

Ancora va ricordata la sent. n. 742 (163) con la quale la Corte ha considerato costituzionalmente corretto il dovere di versamento alla tesoriera centrale delle somme riscosse dai vari enti al fine di tutelare più energeticamente la finanza statale ed evitare così ingiusti profitti e scorrette speculazioni.

Particolarmente delicate si sono rivelate le questioni in materia di pubblico impiego, relative alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici, che hanno formato e continuano a formare oggetto sempre crescente di numerosi giudizi nei quali vengono invocati i parimenti di cui agli art. 3 e 36 Cost.

Le pronunce sono state generalmente di rigetto, giacché la Corte ha ritenuto che fossero state comparate situazioni sostanzialmente diverse e perciò tali da giustificare un trattamento differenziato; in alcuni casi essa ha considerato trattarsi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore, esercitata nell'ambito della necessaria ragionevolezza; infine, in altre fattispecie ha richiamato il criterio di gradualità nella perequazione dei diversi trattamenti, criterio talora seguito entro limiti corretti (v. retro, n. 12.2.) ed al quale si deve ricorrere anche al fine di reperire le necessarie risorse finanziarie.

Soltanto in qualche sporadico caso, in cui non era ravvisabile alcuna giustificazione della scelta del legislatore (come nel caso in cui il trattamento di alcuni soggetti era inferiore di dieci-dodici volte a quello attribuito ad analoghe categorie: sent. n. 501) (164), non poteva non essere corretta l'evidente, iniqua disparità.

Ma al di là dei casi particolari, la Corte ritiene suo dovere, nello spirito di necessaria collaborazione, rivolgere un generale e vivo appello al Governo e al Parlamento affinché nelle future discipline concernenti la materia del pubblico impiego si eviti di dare occasione all'ulteriore proliferare di censure di incostituzionalità: altrimenti si avrà un enorme contenzioso, certamente nocivo al buon andamento della pubblica amministrazione.



E' indispensabile in sostanza che venga rigorosamente osservato il principio di eguaglianza, ammettendo soltanto differenze giustificate da una effettiva eterogeneità di situazioni. Altresì è necessario tenere conto delle disposizioni dell'art. 36 Cost. anche per quanto concerne il trattamento pensionistico, il quale, com'è giurisprudenza consolidata e pacifica della Corte, costituisce una «retribuzione differita»: sicché, nei limiti della discrezionalità da riconoscere al legislatore, deve esservi un certo nesso di corrispondente omogeneità, in modo che le pensioni non siano determinate in maniera completamente slegata dal trattamento retributivo previsto per il personale in servizio.

### **-T: . STATO E REGIONI**

In relazione alle controversie tra Stato e regioni (e province autonome) preme anzitutto sottolineare come il ricorso alla giustizia costituzionale risulterà indubbiamente favorito sia dalla tempestività con cui la Corte ormai rende le sue pronunzie, sia dal riconoscimento alle regioni di più ampie possibilità di difesa delle proprie competenze legislative e amministrative.

Al riguardo merita anzitutto di essere segnalato l'orientamento della Corte, secondo cui i motivi di ricorso validamente prospettabili dalle regioni nei giudizi di costituzionalità in via principale non sono circoscritti alle violazioni delle norme di riparto delle materie tra Stato e regioni, ma si estendono anche a disposizioni della Costituzione che possono comportare, nella loro attuazione, un pregiudizio delle competenze già attribuite alle regioni medesime (è il caso delle regole per la corretta adozione dei decreti legge fissate nell'art. 77 Cost.: v. sent. nn. 302 (165) e 610 (166)).

Ancora, in relazione alle competenze amministrative, la Corte, come sopra si è detto, ha ammesso la possibilità per le regioni di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzioni per difendere anche funzioni ad esse solo delegate da leggi statali, quando però la delega sia piena - non accompagnata cioè da poteri statali concorrenti - ovvero finalizzata all'esercizio organico delle funzioni trasferite (sent. nn. 559 (167), 977 (167 bis), 1033 (168) e 1112 (169)).

E' da aggiungere poi che il procedimento di controllo sulle leggi regionali è stato restituito al suo più corretto svolgimento, e ciò sia per il divieto, ribadito da varie decisioni, di reiterazione del rinvio governativo di leggi regionali già riapprovate senza modifiche né formali né sostanziali (sent. nn. 158 (170) e 973 (171)), sia per la notevolissima, attuale sollecitudine dei tempi della giustizia costituzionale.

Nella concreta risoluzione delle diverse questioni la Corte ha proseguito, con rafforzato impegno, nell'operazione di razionalizzazione dei complessi criteri costituzionali di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, secondo una concezione che ne consente il necessario ed equilibrato adeguamento all'evoluzione dell'ordinamento e della società. A tale proposito si possono ricordare le decisioni con cui si è chiarito ulteriormente la nozione di materia regionale (sent. nn. 211 (172), 1029 (173), 1031 (174)); quelle in cui si sono ancora precisati i criteri diretti ad accertare la legittimità degli interventi statali motivati dall'interesse nazionale (sent. nn. 177 (175), 998 (176) e 633 (177)) e, infine, le altre in cui si sono specificati i diversi profili che caratterizzano il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (sent. nn. 274 (178) e 1033 (179)).

La giurisprudenza della Corte si è particolarmente soffermata sulla funzione di indirizzo e coordinamento ed ha chiarito, con una esemplare decisione (n. 1145) (180), che essa non è manifestazione di un limite ulteriore, ma è pura espressione dei limiti costituzionali espressamente previsti; ha precisato inoltre che gli atti di indirizzo e coordinamento non possono essere formulati in modo così analitico e dettagliato da precludere alle regioni e alle province autonome lo spazio necessario per potere svolgere le funzioni legislative e amministrative loro costituzionalmente affidate; ciò tanto più quando la funzione in discorso si riferisca a materie nelle quali la competenza regionale e provinciale è di tipo esclusivo e non è quindi soggetta a prescrizioni statali tali da snaturarne o da degradarne l'autentico significato costituzionale (v. sent. nn. 177 (181) e 744 (182)).

A proposito del ricorso a poteri sostitutivi, si è precisato che il loro uso da parte di autorità statali deve avvenire in via eccezionale e con particolari garanzie procedurali: precisamente esso è limitato al caso di persistente inerzia degli organi regionali, normalmente competenti, dalla quale sia messo in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento d'interessi essenziali affidati alla responsabilità finale dello Stato (sent. nn. 177 (183) e 1000 (184)). Infine, è stata riconosciuta legittima l'adozione da parte del legislatore statale di provvidenze aggiuntive o parallele rispetto a quelle pur adottabili dalle regioni, se necessarie per realizzare la garanzia minima di valori costituzionali fondamentali (es. la costruzione ed assegnazione di abitazioni: sent. n. 217) (185). Simmetricamente, al riconoscimento della legittimità delle ricordate ingerenze dello Stato nelle materie di competenza delle regioni, si è ammessa la possibilità per queste ultime, con il rispetto di rigorosi limiti e condizioni, di



esprimere la propria presenza anche al di fuori dei confini delle rispettive attribuzioni astrattamente intese. In applicazione di tale principio sono state ritenute legittime le erogazioni di spesa a fini di solidarietà (vedansi le sent. nn. 562 (186), 829 (187), 965 (188) e 966 (189)), mentre è stata reputata illegittima la previsione di benefici economici capaci di incidere sul diritto di partecipare alle elezioni politiche, che deve esser esercitato in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale (sent. n. 79 (190)). Con riferimento poi al diverso problema della tutela delle minoranze linguistiche apprestata dalle norme dello statuto del Trentino-Alto Adige, la Corte ha confermato anche nel 1988 che tali norme sono diretta espressione di un principio fondamentale e generale dell'ordinamento costituzionale, dichiarando quindi illegittime alcune disposizioni di leggi statali non rispettose delle regole della proporzionale etnica o del bilinguismo (sent. nn. 555 (191) e 768 (192)), precisando altresì che la facoltà di usare la lingua tedesca nei pubblici concorsi opera anche se manca un'espressa previsione (sent. nn. 571 (193) e 927 (194)).

Riprendendo un orientamento già espresso nella sua precedente giurisprudenza, la Corte ha infine riaffermato con particolare vigore che l'intero quadro dei rapporti tra Stato e regioni deve ispirarsi a leale e reciproca collaborazione. Le sentenze che esprimono tale principio sono particolarmente numerose: si possono ricordare a titolo di esempio, le decisioni nn. 214 (195), 302 (196), 470 (197), 618 (198), 695 (199), 747 (200), 772 (201), 924 (202), 996 (203), 1029 (204), 1031 (205) e 1065 (206). A tale orientamento va posta la maggiore attenzione, perché né le regioni o province autonome né lo Stato sono spesso concretamente idonei ad adempiere separatamente numerose funzioni (come è confermato dalle disposizioni relative ai piani paesistici di cui al d.l. n. 312 del 1985, conv. in l. n. 431 del 1985, che non hanno avuto attuazione per l'inerzia e l'incapacità sia delle regioni sia dello Stato nel redigere i piani suddetti) mentre in una società complessa come quella italiana non sussiste alternativa seria ed efficace alla effettiva cooperazione tra le istituzioni.

### **-U: . RAPPORTI CON LE COMUNITÀ EUROPEE**

I rapporti tra il diritto delle Comunità europee e quello statale hanno trovato, dopo anni di incertezze e di oscillazioni, coerente ed organica sistemazione con la sentenza n. 170 del 1984 (207), che rappresenta la pietra miliare della ormai costante giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria.

Con detta pronuncia - premesso che la legge di esecuzione del trattato ha trasferito agli organi comunitari, in conformità a quanto disposto dall'art. 11 Cost., le competenze loro riservate dallo stesso trattato - la Corte ha statuito la diretta ed immediata efficacia dei regolamenti comunitari nel territorio nazionale: efficacia che non può essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato, sia essa anteriore e posteriore.

L'accertamento in concreto di detta efficacia è rimessa al giudice comune; resta invece riservato alla Corte costituzionale il sindacato concernente la legge di esecuzione del trattato, come del pari rimangono di sua competenza le impugnazioni degli atti normativi comunitari per violazione dei principi supremi del nostro ordinamento e dei diritti inalienabili della persona umana, che in ogni caso debbono trovare attuazione (v. anche sent. 183/73 (208) e 399/87 (209)).

E' da aggiungere che l'applicabilità immediata dei regolamenti concerne solo i casi in cui gli stessi non abbisognino di atti di esecuzione o di integrazione, come ad esempio avviene allorquando è necessario reperire i mezzi per la loro applicazione o individuare le relative aree geografiche.

Inoltre la Corte, accogliendo un principio ormai consolidato, ha analogamente riconosciuto l'immediata operatività nel nostro sistema anche delle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee. L'intervento del legislatore, sia esso statale o regionale - secondo l'indicazione delle competenze contenuta nell'art. 6 d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 -, costituisce per contro la regola in materia di direttive.

La Corte con l'elaborata sent. 632 (210) ha tuttavia precisato che sul piano internazionale il diretto destinatario della obbligazione comunitaria ed il garante della sua attuazione è pur sempre lo Stato.

Ne consegue che, anche nelle materie devolute alla sfera di competenza regionale, ove le regioni rimangano inerti o ritardino nel provvedere, lo Stato, su cui grava la responsabilità internazionale, può sostituirsi ad esse: l'intervento statale avrà carattere provvisorio se successivamente le regioni si attiveranno per adempiere l'obbligo comunitario.

Con questa decisione, che garantisce più efficacemente e compiutamente l'immediata ed uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dello Stato, la Corte ha ulteriormente rafforzato i rapporti tra i due ordinamenti, superando così - sia pure con la cautela che la materia impone - alcune difficoltà in passato verificatesi. Problemi particolari si sono posti circa l'individuazione della competenza (statale o regionale) su alcune materie regolate da direttive comunitarie: la Corte ha ritenuto di preminente interesse



dello Stato, perché strettamente collegate alla tutela, rispettivamente, dell'ambiente e della salute, le ricordate materie relative alle acque di balneazione e a quelle potabili (sent. n. 305 (211) e 306 (212) cit.); ed analogamente si è orientata per quanto riguarda la disciplina delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture (sent. n. 632) (213), la quale concerne chiaramente rapporti che trascendono l'ambito regionale.

L'inconveniente del ritardo nell'attuazione delle direttive, generalmente lamentato, sembra destinato ad essere superato dal recente disegno di legge (Atti Senato, n. 835 del 4 febbraio 1988) presentato dal Governo al Parlamento e volto ad organizzare e razionalizzare la procedura di adeguamento della legislazione nazionale alle suddette norme comunitarie: l'iniziativa non può non essere salutata con grande favore, in relazione all'imprescindibile necessità giuridica e politica di evitare le inadempienze e i ritardi sinora verificatisi e contestati al nostro paese.

### **-V: . CONCLUSIONI**

In un lontano scritto Benedetto Croce definiva la recente storia dell'Italia unita come storia «stentata», in quanto espressiva non già della maturità e della prosperità di un popolo, bensì di un processo di uscita da uno stato di decadenza, «come un processo di guarigione nel quale le forze si ricostituiscono lentamente, tra ricadute e debolezze e tracce molteplici dei mali passati».

Ma - ad avviso del grande studioso - il lento e faticoso svolgersi della vita d'Italia doveva pur sempre essere considerato come un progresso, tanto più prezioso quanto più contrastato, tanto più caro e sacro quanto più era costato, tanto più mirabile quanto più basso era il grado da cui si era partiti.

Le riportate espressioni acquistano nuovo e maggior significato se riferite alla nostra storia degli ultimi quarant'anni, che sono stati anni di ricostruzione di energie, materiali e morali, dopo una ben lunga fase di prostrazione.

L'epoca in cui viviamo è caratterizzata da una forte aspirazione alla giustizia e quindi dalla fiducia nel diritto, volto alla realizzazione dei due grandi ideali di libertà e di eguaglianza, che costituiscono gli interessi fondamentali della persona umana. Interessi la cui intransigente difesa contro l'arbitrio e l'illegalità assurde - come nota lo Jehrung nello scritto «La lotta per il diritto» - a valore giuridico ed etico e perciò a strumento irrinunciabile di una convivenza non solo ordinata ma anche giusta. Tale difesa si realizza nel nostro paese soprattutto ad opera della giurisprudenza costituzionale, dalla quale il diritto viene inteso non come «mera esecuzione passiva di forze inerenti ad altre dimensioni», secondo la felice espressione di un insigne storico del diritto (Paolo Grossi) «né come discorso semplicemente tecnico», bensì come realizzazione dei valori essenziali alla collettività.

L'imprescindibile funzione degli organi di giustizia costituzionale è peraltro avvertita anche da quei paesi il cui passato è stato dominato dall'idea di sovranità assoluta e illimitata delle assemblee legislative, paesi i quali oggi si orientano invece verso l'istituzione di un organo costituzionale tendenzialmente ispirato al modello italiano, com'è dimostrato anche da una recente visita ufficiale alla nostra Corte da parte del Ministro della giustizia sovietico. Mentre altri incontri con le delegazioni del Consiglio costituzionale francese e con quella della Corte costituzionale della Germania occidentale sono stati da tali istituzioni richiesti al fine di confrontare concretamente con il nostro i loro sistemi di giustizia costituzionale.

Tutto ciò concorre a che la Corte possa trarre positivi auspici e ribadire il suo impegno a mantenere, in sintonia con la rapida trasformazione della società, la saldezza e la vitalità dell'ordinamento giuridico, strumento indispensabile al progresso ed alla civile evoluzione del paese.