



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1989

CONFERENZA STAMPA

DEL PRESIDENTE FRANCESCO SAJA

Palazzo della Consulta, 16 gennaio 1990

Fonte: www.cortecostituzionale.it



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1989	1
CONFERENZA STAMPA	1
DEL PRESIDENTE FRANCESCO SAJA	1
Sommario:	3
Introduzione.	3
Il processo costituzionale.	4
Considerazioni generali.	4
Efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento.	5
Corte costituzionale e finanza pubblica.	6
Conflitti tra poteri dello Stato.	6
L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui diritti umani.	7
Diritti civili.	8
Diritti sociali.	9
Tutela del lavoro.	9
Previdenza sociale.	10
Salute e ambiente.	11
La famiglia.	12
La difesa sociale.	13
Il diritto tributario.	15
La pubblica amministrazione.	16
Diritto regionale.	18
Diritto comunitario e diritto interno.	19
Osservazioni conclusive.	20



SOMMARIO:

1. Introduzione. - 2. Il processo costituzionale: 2.1. Considerazioni generali. 2.2. Efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento. - 3. Corte costituzionale e finanza pubblica. - 4. Conflitti tra poteri dello Stato. - 5. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui diritti umani. - 6. Diritti civili. - 7. Diritti sociali. - 8. La famiglia. - 9. La difesa sociale. - 10. Il diritto tributario. - 11. La pubblica amministrazione. - 12. Diritto regionale. - 13. Diritto comunitario e diritto interno. - 14. Osservazioni conclusive.

INTRODUZIONE.

Preliminarmente mi sembra opportuno fornire alcuni dati di carattere generale attinenti al funzionamento e all'organizzazione della corte.

A) Anzitutto è stato confermato e perfezionato il metodo di lavoro felicemente sperimentato l'anno scorso: realizzatesi le previsioni già formulate, il processo costituzionale si svolge ormai nel tempo strettamente necessario all'osservanza dei termini fissati dalle norme procedurali e quindi trova la sua conclusione nell'arco di pochi mesi dal giorno in cui perviene l'atto introduttivo. Ciò ha permesso, anche dopo la completa eliminazione del lavoro arretrato, di depositare in un anno quasi 600 decisioni; numero, com'è evidente, pur sempre eccezionale anche rispetto alle punte massime raggiunte negli anni meno recenti.

Rimangono da fissare, dell'anno 1989, soltanto 99 cause.

Questo fatto, irrevocabilmente acquisito e largamente apprezzato, ingenera certo nei cittadini profonda fiducia in una funzione assolutamente fondamentale dello Stato.

Esso non ha perciò un valore semplicemente statistico-burocratico ma costituisce un traguardo di civiltà giuridica, a tutela dei singoli e del buon funzionamento dello Stato stesso.

Da ciò derivano due importanti conseguenze.

Da un lato, la maggiore attenzione al precetto costituzionale che il legislatore dovrà porre al momento dell'emanazione della legge, la quale, se in contrasto con la Carta fondamentale, in pochi mesi verrà posta nel nulla. Dall'altro, l'efficace ed incisiva funzione di stimolo e di sollecitazione che adesso la corte realmente svolge, nei limiti delle sue attribuzioni, per il tempestivo e rigoroso adeguamento della legislazione ordinaria alle norme costituzionali: in proposito mi limiterò a ricordare le pronunce in tema di obiezione di coscienza (n. 409 (1) e 470 (2)) e l'altra sull'indipendenza dei giudici militari (cfr. n. 266 del 1988 (3), confermata dalle ord. nn. 72 (4) e 290 del 1989 (5)).

Inoltre la corte non può non rinnovare l'auspicio che l'esempio, che essa ha ritenuto doverosamente di dare, sia seguito dall'intero apparato giudiziario, naturalmente con l'ausilio dei supporti normativi e amministrativi necessari, affinché l'amministrazione della giustizia esca dall'attuale situazione di grave crisi, che allarma la comunità nazionale.

La corte ritiene di essere legittimata a formulare questo auspicio, in quanto la tutela giurisdizionale costituisce un bene costituzionalmente protetto. Al che si aggiunge la preoccupazione per la responsabilità conseguente alla violazione di obblighi assunti in sede internazionale e concernenti la conclusione dei processi in un termine ragionevole (art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), responsabilità che costituisce l'oggetto di processi già sfavorevolmente definiti ovvero in corso di svolgimento davanti alla corte di Strasburgo: certamente, il loro esito negativo arreca grave nocimento al prestigio della nostra tradizione giuridica.

B) Un elemento molto importante per la migliore funzionalità della corte è costituito dalla realizzazione e messa in opera del sistema informatico che avevo preannunciato l'anno scorso. Per attuarlo è stato necessario un lavoro forse non pienamente avvertibile all'esterno e tuttavia enorme, poiché ha richiesto di procedere alla massimazione, con criteri omogenei, di tutte le numerosissime decisioni emanate dalla corte sin dalla data di inizio della sua attività. La gravissima lacuna, causa di molteplici conseguenze negative, è stata colmata grazie all'impegno e allo spirito di abnegazione profusi, con la guida dei giudici costituzionali, dagli assistenti di



studio, dai funzionari della corte preposti al ramo, ai quali tutti va il grato e vivo riconoscimento.

La possibilità di una rapida e completa conoscenza della giurisprudenza costituzionale sarà di grande ausilio anzitutto alla stessa corte, per la coerenza logica e sistematica delle sue pronunce, ma anche a tutti gli operatori giuridici, alla stampa, sempre sensibile ai problemi costituzionali, ed alla collettività intera.

Né va trascurato l'apporto dato dal sistema introdotto alla c.d. informatica giudiziaria, perché d'ora in poi sarà possibile seguire il giudizio costituzionale nell'intero suo svolgimento e stabilire immediatamente l'identità ovvero la connessione con altri processi pendenti.

C) Un terzo elemento di rilevante importanza è costituito dalla reiterazione, e direi dalla istituzionalizzazione, dei seminari di studio promossi dalla corte, ai quali hanno partecipato i più prestigiosi cultori del diritto pubblico generale e particolarmente del diritto costituzionale. Non è azzardato dire che si sta ormai formando una felice prassi, che consente una dialettica e un confronto di opinioni tali da agevolare la collaborazione tra dottrina e giurisprudenza, e quindi, in definitiva, con il progresso della scienza del diritto, l'evoluzione della tutela dei cittadini. Indubbiamente, vi sono le benemerite riviste giuridiche che consentono - talvolta con grande ritardo - la possibilità di critica e la manifestazione di differenti opinioni, ma il dialogo diretto ha una vivezza ed un'incisività ben più efficaci. Già l'incontro svoltosi l'anno scorso ha dato i suoi frutti concreti, come si ricava chiaramente da alcune decisioni in tema di efficacia c.d. retroattiva delle sentenze di accoglimento, che esaminerò fra poco (v. *infra*, n. 2.2.), ed a cui può ben dirsi che la dottrina abbia dato nel ricordato seminario il suo concreto contributo.

D) Infine va ricordata un'altra notevole iniziativa, concernente l'istituzione di un apposito ufficio che si occupa di diritto comparato. Esso ha il compito di selezionare le decisioni degli organi di giustizia costituzionale degli altri paesi, le quali presentino elementi di interesse per il nostro sistema, e di tradurne il testo originale, corredandolo degli scritti dottrinali di commento.

Tale selezione, che dà luogo ad una compilazione periodica, è tanto più utile alla corte in vista dell'imminente integrazione della Comunità europea, che, anche alla luce dei recenti e storici avvenimenti, si spera possa estendersi ad un maggior numero di paesi.

IL PROCESSO COSTITUZIONALE.

Considerazioni generali.

La corte, come ho già detto, ha energicamente insistito nella sua azione intesa a rendere sempre più rapido il processo costituzionale, ma a tal fine è anche indispensabile che i giudici trasmettano tempestivamente le ordinanze di rimessione, le quali talvolta pervengono con anni di ritardo.

Confermando il suo precedente orientamento, la corte ha rifiutato ogni formalismo e l'inutile dispendio di attività processuale, cercando di coniugare nel modo migliore garantismo ed efficienza.

Ciò, oltre al contenuto delle decisioni, molte delle quali sono di grande apertura civile e sociale, ha determinato un generale consenso ed ha probabilmente contribuito a diffondere largamente l'aspirazione, tradottasi anche in una proposta di legge, a che nel nostro sistema sia introdotto il ricorso diretto alla corte, quale supremo mezzo di tutela costituzionale dell'individuo, sull'esempio di modelli già operanti in nazioni a noi vicine, quali la Germania e la Spagna, nonché in conformità ad analoghe iniziative autorevolmente avanzate in Francia.

Vi è anzi al riguardo una formale proposta di legge (Camera dei deputati, atto n. 4168), nella cui relazione si rileva come in Italia soltanto la Corte costituzionale, per la fiducia e il prestigio acquisiti, possa costituire il supremo giudice a tutela dei diritti fondamentali. Naturalmente, la proposta va attentamente esaminata, onde evitare, insieme ai pericoli di confusione e sovrapposizione di funzioni, l'inconveniente che la corte possa essere sommersa da un'infinità di ricorsi pretestuosi, e che, conseguentemente, il suo funzionamento si inceppi, con effetti pregiudizievoli per i cittadini.



Quali che saranno gli sviluppi di questa proposta, oggi il controllo costituzionale è attuato in maniera rapida e spedita, utilizzando la possibilità di fissare tempestivamente in camera di consiglio tutti i processi in cui non vi siano parti costituite (art. 26 l. 11 marzo 1953 n. 87), e quelli che hanno per oggetto questioni manifestamente inammissibili ovvero non fondate.

La corte esamina con grande elasticità di criteri le ordinanze di rimessione al fine di stabilire, anche con l'ausilio del fascicolo d'ufficio, la reale portata della questione proposta ed evitare così pronunce meramente processuali (prima non infrequenti): l'unico limite è dato dall'assoluta incongruenza o contraddittorietà del contenuto dell'ordinanza, che danno luogo a vizi evidentemente non sanabili. Inoltre, l'art. 24 l. n. 87 del 1953, relativo al divieto di riproposizione della questione nel medesimo grado del giudizio, è stato dalla corte inteso con molta larghezza, onde evitare che nel processo principale le parti siano sempre costrette a proporre impugnazione per poter dedurre nel grado successivo la questione di costituzionalità (sent. n. 451 (6)).

Infine, va sottolineata la normale brevità ed essenzialità nella motivazione delle decisioni, ancorché talvolta, data la delicatezza della materia e l'esistenza di contrastanti precedenti giurisprudenziali, sia stata opportuna una più ampia argomentazione.

Efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento.

Un delicatissimo problema che la corte ha affrontato anche quest'anno, sia pure con la dovuta cautela, concerne la c.d. efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento.

Com'è noto, è stato sin qui generalmente ritenuto che la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge rende la norma inefficace ex tunc e quindi estende la sua invalidità a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della corte, restandone così esclusi soltanto i «rapporti esauriti» come, ad esempio, quelli decisi con sentenza passata in giudicato, oppure non più operanti, per decadenza o prescrizione.

Suole farsi discendere detta efficacia «retroattiva» dal fatto che la norma caducata è viziata da nullità e quindi non può produrre ab origine alcun effetto giuridico. Tuttavia da più parti, e anche da molti dei costituzionalisti che parteciparono al seminario tenutosi nel novembre 1988, si è avvertito come un'applicazione radicale e generalizzata di tale principio possa determinare gravi inconvenienti. Potrebbero invero prodursi effetti profondamente sconvolgenti sul piano sociale, ovvero oneri economici insopportabili, rispetto a situazioni da molto tempo cristallizzate. In fattispecie del genere la pronuncia costituzionale, nel suo concreto risultato, non aderirebbe affatto alla propria funzione, in quanto darebbe luogo ad un grave turbamento della convivenza, e tale effetto negativo potrebbe, inavvertitamente, indurre a non riconoscere il vizio di illegittimità costituzionale e quindi ad un vero e proprio diniego di giustizia.

Tali inconvenienti, certamente gravissimi sul piano concreto, non sembrano assolutamente necessitati da esigenze teorico-sistematiche, com'è dimostrato anche dall'esperienza di alcuni ordinamenti stranieri, sicché la particolarità di alcune fattispecie ha indotto la corte stessa ad un atteggiamento più prudente e realistico.

Così, pur quando non fosse in questione la cosiddetta «incostituzionalità sopravvenuta», la quale anche secondo il precedente orientamento poteva giustificare un'efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento, la corte, confortata dalla ricordata opinione dottrinale, ha ritenuto di potere talora discostarsi dall'indirizzo costantemente seguito nel primo trentennio della sua attività.

In proposito, nello scorso anno sono da segnalare la sent. n. 50 (7), la quale, non avendo il legislatore accolto il monito contenuto nella sent. n. 212 del 1986 (8) e ripetuto nell'ordinanza n. 378 del 1988 (9), ha dichiarato l'incostituzionalità della norma che escludeva la pubblicità delle udienze nel processo tributario: però ha statuito, così evitando di sconvolgere l'intera disciplina processuale in materia e di favorire conseguentemente gli evasori fiscali, che la pronuncia di illegittimità non incideva sugli atti processuali pregressi e quindi anche sui provvedimenti anteriormente emanati dalle competenti commissioni.

Analogamente, la dichiarazione di incostituzionalità della norma concernente la nomina, da parte del ministero dell'agricoltura e foreste, di magistrati ordinari all'ufficio giurisdizionale di commissario agli usi civici è stata circoscritta, nei suoi effetti, alle nomine future (sent. n. 398 (10)).



Per completezza, desidero ricordare che già nel 1988, quasi anticipando il nuovo orientamento, la corte dichiarò l'incostituzionalità di una norma concernente l'organizzazione della giustizia militare, attribuendo alla sua decisione soltanto un'efficacia de futuro (sent. n. 266 cit. (11)).

CORTE COSTITUZIONALE E FINANZA PUBBLICA.

Data la sua attualità, è opportuno qui accennare al tema dei rapporti tra la giurisprudenza della corte e la finanza pubblica.

Com'è noto, il giudizio costituzionale non ha sempre per oggetto norme di contenuto etico-sociale, giacché incide spesso anche su rapporti di natura economica; con la conseguenza che dalle decisioni di accoglimento possono derivare indirettamente effetti sul bilancio dello Stato (o di altri enti pubblici).

La corte è profondamente consapevole delle imprescindibili e improrogabili esigenze di risanamento della finanza pubblica, la quale costituisce un valore costituzionalmente tutelato e incide notevolmente sull'ordinata convivenza sociale. Essa apprezza perciò pienamente il fermo proposito, espresso dagli organi competenti, di disciplinare con il necessario rigore sia le entrate che le spese, al fine di attenuare, se non proprio di eliminare, le difficoltà in cui il paese versa.

Ma è evidente come non si possa operare con meri criteri economici, trascurando regole fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e della stessa civiltà giuridica. In proposito assume particolare rilievo, per la frequenza con cui è in discussione, il principio di eguaglianza, la cui mancata applicazione comporta il ripudio di secoli di evoluzione e di progresso, e ovviamente la violazione di una regola fondamentale dello Stato di diritto.

E' di tutta evidenza come sia assolutamente indispensabile che ai sacrifici necessari per migliorare i conti pubblici l'intera collettività venga chiamata in condizioni di reale parità: in particolare non si possono consentire discriminazioni e privilegi, sicuramente involontari e dovuti essenzialmente alla vastità e complessità di materie quali la previdenza sociale e il pubblico impiego, ma, comunque, inconciliabili con la civiltà giuridica del nostro paese.

Non è giustificabile quindi che nei casi, peraltro estremamente limitati per numero e per contenuto, in cui è stata pronunciata l'illegittimità costituzionale di disposizioni contenenti evidenti discriminazioni di carattere economico, siano affiorate riserve da parte di organi pubblici. Si può anche comprendere la preoccupazione di chi, avendo elaborato un programma finanziario, tema che esso possa essere alterato a seguito di interventi della corte. Ma - a parte il rilievo che, ripetesi, tali interventi hanno una portata estremamente limitata e non sono certo idonei a incidere sensibilmente sulla finanza pubblica, condizionata da ben altri elementi - non è certo possibile mantenere in vita una normativa contrastante coi precetti costituzionali: i mezzi di risanamento dell'economia vanno ricercati, come non è contestabile, in rigorosa aderenza ai principî di democrazia, che la corte ha il dovere inderogabile di far rispettare.

Peraltro - e questa è un'osservazione di grande importanza - l'aumento della spesa pubblica non può mai essere considerato come conseguenza necessaria e diretta delle pronunce della corte, in quanto ben può l'autorità politica disciplinare di nuovo l'intera materia ridistribuendo secundum constitutionem, in osservanza del fondamentale principio di eguaglianza, le medesime somme già preventivate. Se in tal senso non si vuole operare, vale a dire se non si intende far luogo ad una redistribuzione costituzionalmente corretta dei mezzi precedentemente stabiliti, risulta evidente come i maggiori oneri di spesa non possano essere imputati alla giurisprudenza della corte, ma ad una discrezionale scelta del potere politico.

CONFLITTI TRA POTERI DELLO STATO.

Nell'anno decorso, mentre si sono ripetuti con una certa frequenza i contrasti tra Stato e regioni, di cui si dirà in prosieguo, vi è stato un solo caso di conflitto tra poteri dello Stato.

Mi riferisco a quello, relativo agli atti emanati dal governo aventi forza di legge, proposto dalla Corte dei conti, la quale dalla giurisprudenza e da autorevole dottrina è considerata nella sua funzione di controllo come potere dello Stato.

Con l'elaborata sent. n. 406 (12) la corte si è per la prima volta pronunciata sulle due questioni che formavano oggetto del ricorso.

Anzitutto essa ha escluso l'ammissibilità del conflitto rispetto agli atti legislativi del parlamento (nella specie l'art. 16 l. 23 agosto 1988 n. 400, che ha escluso dal controllo preventivo i decreti legge e i decreti



legislativi emanati dal governo), essendo previsto per essi esclusivamente il sindacato da parte della Corte costituzionale.

Relativamente poi ai decreti emanati dal governo ai sensi degli art. 76 e 77 Cost., è stato dichiarato non fondato il ricorso della Corte dei conti, sul rilievo che l'art. 100, 2° comma, della Carta fondamentale non impone il controllo preventivo della corte stessa rispetto ai decreti suindicati. Soccorrono invero, a garantire l'esatto esercizio della funzione legislativa del governo, oltre alla responsabilità politica, la necessità della delegazione con i requisiti analiticamente previsti dall'art. 76 ora cit. e, per i decreti legge, la prescritta conversione e quindi l'accertamento, da parte del parlamento, delle condizioni richieste dal successivo art. 77. A tali garanzie si aggiunge il controllo sempre necessario prima della promulgazione, da parte del presidente della repubblica a norma dell'art. 87, 5° comma, Cost.

La pronuncia di non fondatezza non toglie, che, come la corte ha auspicato proprio ai fini di tutela della finanza pubblica, altri meccanismi di controllo possano essere introdotti, in modo da assicurare una rigorosa osservanza all'art. 81, ultimo comma, Cost.

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUI DIRITTI UMANI.

Come premessa generale all'esame specifico delle pronunce in tema di diritti dell'uomo, è bene sottolineare i caratteri tipici della più recente giurisprudenza, la quale costituisce, direi, la conclusione e il suggello degli orientamenti e degli indirizzi accolti e seguiti negli anni immediatamente anteriori. Non sarebbe affatto corretto e rispondente al vero ravvisare in queste decisioni tratti innovativi, tali da rinnegare e sovvertire la precedente trentennale attività.

Soltanto in questi ultimi tempi la corte ha adeguato l'interpretazione e l'applicazione della norma costituzionale alla crescente e rapida evoluzione democratica nei diversi settori della realtà sociale. Essa non è rimasta quindi su posizioni statiche, ma, utilizzando gli strumenti consentiti dall'ordinamento, non ha mai perduto di vista l'incessante dinamica della vita moderna.

In un periodo di particolare incertezza e talvolta di notevole confusione, come l'attuale, la corte ha trasfuso tutto il suo impegno affinché la norma costituzionale fosse idonea, nello spirito del sistema, ad assecondare la progressiva realizzazione dello Stato di democrazia sociale voluto dal costituente, impedendo ogni disarmonia tra realtà vivente e regola giuridica.

Così, nelle più recenti decisioni hanno assunto un significato più ampio, e talvolta in qualche misura nuovo, i tre fondamentali principi di libertà, di eguaglianza e di solidarietà. Il primo, inteso in maniera più efficace, comprendendovi, accanto alle libertà negative, quelle positive; del pari, maggiore latitudine e più profonda incisività ha acquistato il principio di eguaglianza, sia nella previsione del 1° comma dell'art. 3 Cost., sia in quella del capoverso, rispetto al quale suole parlarsi di «eguaglianza sostanziale»; l'attuazione del terzo dei detti principi, infine, ha subito forse la modificazione più accentuata, poiché, in consonanza con un orientamento più sensibile ed avvertito, la corte ha evitato di confondere l'attuazione del principio di solidarietà con interventi meramente pietistici e assistenziali, intendendolo invece come espressione di giustizia e quindi di realizzazione di posizioni giuridiche pienamente protette nell'assetto consociativo della nazione.

Proprio in relazione a tali principi, così intesi, si è potuto pervenire a decisioni che, identificando lo Stato di diritto con lo Stato sociale, sono soprattutto ispirate all'esigenza solidaristica rispetto a situazioni non adeguatamente considerate in precedenza.

Così, la corte ha fatto cadere una norma chiaramente contraria al comune sentire: quella che privilegiava gli interessi economici degli istituti assicuratori sul diritto del lavoratore al risarcimento per danni alla persona (sent. n. 319 (13)).

Essa ha parimenti escluso che possano esservi soggetti non protetti contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (sent. n. 137 (14)).

Merita pure di essere qui ricordata la recente normativa con cui il legislatore si è adeguato alla pronuncia di illegittimità (sent. n. 497 del 1988 (15)) relativa alla misura dell'indennità di disoccupazione, prima fissata in misura irrisoria.



DIRITTI CIVILI.

Nell'ambito dei diritti civili, che comprendono una vasta area di posizioni soggettive costituzionalmente protette, merita anzitutto di essere ricordato come la l. 13 aprile 1988 n. 117 abbia disciplinato, notevolmente innovando, la responsabilità civile dei magistrati per dolo o colpa grave. Questa normativa ha formato oggetto di numerose ordinanze di rimessione, ma la corte, con la fondamentale sentenza n. 18 (16), ha escluso qualsiasi vizio di costituzionalità sul rilievo che non è pregiudicato il requisito dell'indipendenza del giudice e non è coperto da garanzia costituzionale il segreto della camera di consiglio, il quale poteva essere posto in pericolo dalla prescritta verbalizzazione (eliminata però in buona parte dalla corte perché contrastante con l'art. 97 Cost.). La sentenza ha escluso altresì che fosse irrazionale la diversità di trattamento dei giudici onorari e, in particolare, dei giudici popolari.

Su tale importante sentenza si fondano le pronunce successive, che hanno escluso la dedotta illegittimità costituzionale rispetto ai giudici militari (sent. 49 (17)) ed ai giudici amministrativi (sent. 243 (18)). Nei confronti di questi ultimi la corte ha ritenuto irrilevante l'eventualità che i giudizi davanti a loro abbiano per oggetto un interesse legittimo anziché un diritto soggettivo, in quanto la posizione del cittadino in ordine alla corretta amministrazione della giustizia costituisce pur sempre un diritto soggettivo perfetto nei confronti dello Stato.

Oltre a quelle ora menzionate sono degne di essere ricordate, in tema di diritti civili, varie decisioni molto significative.

La prima (sent. n. 203 (19)) - che ha avuto un'ampia eco nell'opinione pubblica e nella stampa anche per l'alto livello, sul piano storico-giuridico, della motivazione - concerne i corsi alternativi per gli allievi che nelle scuole statali rifiutano l'insegnamento della religione cattolica. La corte ha ritenuto che la libertà di coscienza, intesa nella sua vera essenza, esclude la sussistenza di un obbligo dello studente di seguire i detti corsi, organizzati dall'istituto scolastico, in quanto ogni imposizione in subiecta materia offenderebbe il diritto fondamentale del cittadino alla libertà delle scelte relative alla formazione spirituale. La sentenza incisivamente precisa: «La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche».

Altra sentenza notevole è quella sull'obiezione di coscienza riferita al servizio militare (sent. n. 470 (20), già cit.). La corte ha ritenuto illegittima la previsione di una maggiore durata del servizio militare non armato rispetto a quello armato, data la sostanziale corrispondenza tra le due prestazioni; ed ha ritenuto altresì illegittimo il prolungamento di otto mesi stabilito dalla legge per il servizio sostitutivo civile (art. 5, 1° comma, l. 15 dicembre 1972 n. 772), sul rilievo che tale maggior durata può ammettersi soltanto per giustificato motivo, rimesso alla discrezionalità del legislatore (come la necessità di acquisire conoscenze teoriche e capacità pratiche indispensabili per il servizio civile), mentre la disposizione impugnata l'imponeva in maniera indiscriminata quasi a titolo sanzionatorio e perciò era costituzionalmente viziata.

Questa sentenza ha dato luogo a qualche rilievo critico, che non sembra però cogliere nel segno. La difesa della patria rimane pur sempre sacro dovere del cittadino, come recita l'art. 52, 1° comma, Cost., ma, anche in conformità ai voti espressi dall'Onu, non si poteva dare carattere punitivo alla scelta del servizio sostitutivo civile che costituisce, per generale riconoscimento, l'oggetto di un diritto soggettivo perfetto: d'altro canto un'opportuna organizzazione delle forze armate, secondo moderni criteri pedagogici e culturali, ben potrà attrarre i giovani alla vita militare, onde ricavarne validi elementi per la loro formazione morale e professionale.

Di grande interesse è pure la sentenza n. 100 (21), con cui si è tutelato il diritto soggettivo allo status professionale (ribadito, con riferimento alla professione di giornalista, anche nell'ord. n. 424 (22)), avendo la corte ritenuto illegittima una limitazione introdotta ex novo che mutilava sensibilmente un'idoneità professionale (quella di medico chirurgo) già conseguita e riconosciuta. Lo status professionale, quale espressione della personalità del soggetto, va rigorosamente tutelato e non può formare oggetto di una disciplina che inibisca attività lavorative prima consentite, a meno che non ricorrano eccezionali e gravi circostanze, incidenti sull'interesse della società intera.

Va poi ricordato che, pur quando nella materia in questione non sussista un divieto esplicito nella Costituzione, la legge retroattiva non si sottrae al controllo di costituzionalità, particolarmente per quanto riguarda il requisito della ragionevolezza. Ed è questa un'efficace garanzia del cittadino di fronte a



mutevoli ed effimeri orientamenti del legislatore, sicuramente pericolosi in quanto idonei a violare posizioni giuridiche già legittimamente acquisite; del che si è avuto un esempio clamoroso, che ha provocato l'intervento riparatore della corte (sent. n. 283 (23)) e di cui si dirà in prosieguo.

Relativamente all'abitazione, considerata come bene essenziale dell'individuo, la corte ha ancora fatta salva la discrezionalità del legislatore, razionalmente esercitata, nel contemperare le contrapposte esigenze delle parti in relazione alle variabili condizioni del mercato (sent. nn. 22 (24), ord. 115 (25), e 116 (26)). Si può tuttavia osservare che il continuo succedersi di disposizioni normative, anche se riferite all'esecuzione del provvedimento di rilascio - e non operanti quindi sul piano del diritto sostanziale mediante una proroga del contratto -, potrebbe, in caso di eccessiva protrazione del rapporto, incidere sulla tutela costituzionale del diritto di proprietà.

Con un'interessante decisione la corte, occupandosi del *tertium comparationis* in relazione al principio di eguaglianza, ha chiarito che esso va individuato esclusivamente secondo la normativa italiana, onde non può ravvisarsi la violazione del detto principio prendendo in considerazione, da un lato, una norma interna, e, dall'altro, una norma straniera, che pur regoli un rapporto di analogo contenuto svoltosi all'estero (sent. n. 323 (27)).

E' stato poi precisato che una norma derogatoria *in melius* non può mai essere assunta quale termine di paragone onde ad essa adeguare la normativa generale derogata (sent. nn. 308 (28), 400 (29), 461 (30)): l'operazione da seguire in subiecta materia è invero quella di ricondurre, sussistendo le condizioni necessarie, il particolare al generale, e non l'inverso.

Infine, è stato deciso che diffuse esigenze di carattere sociale, che inducono il legislatore a conservare all'immobile una destinazione pubblica diversa da quella che ne aveva determinato l'espropriazione, possono giustificare una norma che escluda il diritto di retrocessione a favore degli espropriati (sent. n. 549 (31)).

DIRITTI SOCIALI.

Per necessaria brevità mi occuperò ora soltanto di alcuni diritti sociali tradizionalmente intesi, avvertendo però che la categoria è stata recentemente ampliata in misura notevole, grazie ad un'acuta elaborazione dottrinale e all'influsso di un orientamento d'oltralpe sui c.d. «diritti della terza generazione».

Tutela del lavoro.

Sempre viva e avvertita dalla coscienza comune è l'esigenza di rendere aderente al dettato costituzionale la tutela del lavoro in ogni sua forma, e del lavoro subordinato in particolare, naturalmente nel rispetto delle garanzie dell'impresa e della proprietà, imposto dagli art. 41 e 42 Cost.

La legittimità della differente disciplina del lavoro subordinato e di quello autonomo è stata riconosciuta dalla corte con la sent. n. 458 (32) in relazione al diverso trattamento previdenziale (nella specie: maggiorazione della pensione per carichi di famiglia) e con la sent. n. 580 (33) in relazione alla pignorabilità dei compensi.

La corte ha riaffermato, nella sent. n. 103 (34), l'esigenza di una giusta correlazione tra mansioni svolte e retribuzione, e quindi l'illegittimità del compenso diseguale per lavoratori che svolgono gli stessi compiti; mentre la necessaria corrispondenza tra qualità e quantità del lavoro, da una parte, e indennità di fine rapporto, dall'altra, è ribadita nelle sent. nn. 182 (35) e 491 (36).

Di grande importanza è la sent. n. 427 (37), che ha ritenuto applicabili al licenziamento disciplinare di lavoratori in imprese con meno di sedici dipendenti le garanzie previste dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori. Qui è necessario precisare che la corte non ha esteso il regime di stabilità reale di cui all'art. 18 dello stesso statuto alle imprese minori, ma ha soltanto ritenuto doversi applicare, nei confronti del prestatore d'opera, un'adeguata tutela imposta dalla civile convivenza, che consenta, trattandosi di materia incidente sulla sfera dell'onorabilità sociale e professionale, di dimostrare l'insussistenza del fatto addebitato.

Con l'elaborata sentenza n. 586 (38) la corte ha ritenuto non fondata la questione relativa alla mancata previsione di un termine per l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari, cogliendo l'occasione per chiarire i profili giuridici del relativo potere, che spetta al datore di lavoro nei confronti del lavoratore.



Degna di essere ricordata è ancora la sent. n. 570 (39) con cui la corte ha fatto cadere, per l'assoggettabilità dell'imprenditore al fallimento, il limite del capitale investito non inferiore a lire novecentomila (art. 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267), divenuto irrisorio a causa della svalutazione monetaria.

L'esigenza di rispettare l'integrità del credito retributivo, in termini di potere di acquisto, anche di fronte a rischi derivanti dall'insolvenza dell'imprenditore, riaffiora nelle sent. nn. 204 (40) e 567 (41) le quali, completando un discorso già avviato in precedenti pronunce (sent. nn. 139/81 (42) e 300/86 (43)), estendono il principio della rivalutazione monetaria di tale credito e della relativa prelazione alle procedure concorsuali, anche diverse dal fallimento.

Nell'occasione la corte ha sottolineato che la regola della par condicio creditorum, propria delle dette procedure, non può essere considerata assolutamente inderogabile, dovendo cedere, sia pure entro certi limiti, all'esigenza di attuare le garanzie costituzionali poste a tutela del credito da lavoro dipendente (v., poco oltre, anche la sent. n. 408 (44)).

La sent. n. 181 (45) ha poi dichiarato non fondata la questione relativa all'esclusione degli apprendisti (e, per ragioni analoghe, anche dei lavoratori assunti con contratto di formazione) dal computo dei dipendenti dell'impresa ai fini dell'applicabilità, in particolare, delle norme sui licenziamenti individuali: detta esclusione tutela certamente le esigenze imprenditoriali, ma si rifà pure all'intento, perseguito dal legislatore, di incentivare, anche mediante rotazioni, l'assunzione di apprendisti da parte delle piccole imprese e di contribuire così alla formazione professionale e alla diminuzione della disoccupazione giovanile.

La sent. n. 491 (46) ha ribadito la natura dell'indennità di fine rapporto, così come determinata ai sensi della l. 29 maggio 1982 n. 297, quale somma di accantonamenti annuali di parte della retribuzione, opportunamente rivalutati: e ne ha fatto specifica applicazione in tema di servizio militare di leva, che rimane escluso dai periodi computabili ai fini dell'indennità.

La corte non ha, infine, mancato di sottolineare la funzione sociale del fenomeno cooperativistico, di cui all'art. 45 Cost., in quanto realizzazione del decentramento di organizzazione produttiva e della maggiore e più equa distribuzione del profitto; il che giustifica il trattamento preferenziale dei relativi crediti nelle procedure concorsuali (sent. n. 408 cit. (47)).

Previdenza sociale.

In materia di previdenza sociale la corte ha dato ulteriore impulso alla sua opera di progressivo riordino del tessuto normativo e di razionalizzazione di un sistema estremamente frammentario, lacunoso e spesso contraddittorio. E' questo un settore (insieme a quello tributario, di cui dirò in prosieguo) nel quale si è affastellata una tale congerie di disposizioni legislative, da esigere un'immediata opera di riordino e di razionalizzazione.

Basterà ricordare in proposito, in via esemplificativa, la gravissima incongruenza, ovviamente eliminata dalla corte, secondo cui il versamento di contributi volontari successivo a quelli obbligatori (e diretto ovviamente ad ottenere una pensione più elevata) determinava invece un trattamento pensionistico addirittura inferiore a quello a cui il lavoratore avrebbe avuto diritto se tale versamento non vi fosse stato (sent. n. 307 (48)).

A questa incongruenza si può aggiungere l'altra, di non minore gravità e parimenti eliminata, per cui le rendite collegate ai contributi facoltativi erano rimaste immutate rispetto al 1952, sicché erano divenute palesemente irrisorie (sent. 141 (49)).

Illegittima è stata poi ritenuta la norma (art. 22, 2° comma, legge finanziaria 11 marzo 1988 n. 67) che arbitrariamente sottraeva una parte notevole (circa 5.000 miliardi) del contributo Gescal alla costruzione delle case per i lavoratori dipendenti, destinandolo al bilancio generale dello Stato (sent. n. 241 (50)).

Particolare allarme aveva destato la disposizione, cancellata dalla corte, della legge finanziaria ora citata, con cui erano stati gravemente pregiudicati i diritti dei lavoratori, in quanto inopinatamente veniva ridotto da dieci a cinque anni il termine di prescrizione relativo all'esercizio del diritto al trattamento previdenziale, senza che fosse stata dettata una qualsiasi disciplina transitoria; era così possibile che, ove fosse decorso o stesse per decorrere il quinquennio, il lavoratore venisse a perdere il diritto tutelato dall'art. 38 Cost. (sent. n. 283 cit. (51)).

La corte è intervenuta numerose volte in favore dei lavoratori, attraverso la rimozione di divieti concernenti l'integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici previsti per varie categorie di lavoratori (artigiani, coltivatori diretti, coloni, commercianti) in caso di contitolarità di più pensioni (decisioni nn.



81 (52), 142 (53), 179 (54), 250 (55), 488 (56), 502 (57) e 504 (58)); inoltre, in applicazione dell'art. 38 Cost., ha ritenuto illegittima l'esclusione dall'ambito di operatività del regime assicurativo proprio degli infortuni e delle malattie professionali di alcune categorie di lavoratori, dovendo, per contro, tale regime avere carattere generale, senza possibilità di eccezioni (sent. n. 137 cit. (59))

Infine, ha rimosso il limite - ancora perdurante - alla possibilità di perfezionare, anche nel corso del procedimento amministrativo o giudiziario per il riconoscimento del diritto a pensione, il requisito contributivo necessario per ottenere il trattamento di invalidità (sent. n. 355 (60)); il che è servito, tra l'altro, a porre fine ad un contenzioso che si trascinava da anni davanti al giudice del lavoro.

Con la già ricordata sentenza n. 319 (61) la corte ha escluso l'azione «in surroga» da parte degli enti gestori di assicurazioni sociali per la somma corrisposta per danni alle persone, quando detta azione non si concili con gli obblighi assistenziali di tali enti: il diritto alle prestazioni assicurative, assimilato a quello all'integrità personale, è stato ricondotto, il che merita di essere segnalato, alle posizioni giuridiche fondamentali di cui all'art. 2 Cost.

L'esigenza di tener conto delle aspettative del lavoratore rispetto al consolidamento della protezione assicurativa in materia di infortuni e malattie professionali ha indotto (sent. n. 318 (62)) a dichiarare l'illegittimità costituzionale della revisione *in peius* della rendita per infortuni plurimi intervallati da oltre un decennio.

Il principio di parità tra uomo e donna, che la corte intende nel senso più rigoroso, ha determinato, in particolare, la dichiarazione di illegittimità della norma che, in tema di prepensionamento nel settore siderurgico, prevedeva per la donna un trattamento deteriore (sent. n. 371 (63)).

Per affinità di materia e per completezza, pur trattandosi non di previdenza ma di assistenza, desidero ricordare ancora che la corte ha pronunciato l'incostituzionalità della norma che irrazionalmente escludeva dal diritto all'indennità di accompagnamento la cecità parziale, quale elemento concorrente con altre minorazioni e integrante con esse la totale inabilità (sent. n. 346 (64)): in tale sentenza è sottolineata la funzione dell'assistenza pubblica, che deve adeguarsi alle fondamentali esigenze degli indigenti e dei minorati.

Salute e ambiente.

a) Com'è ben noto, la corte in questi ultimi anni si è attentamente occupata della tutela della salute, garantita quale diritto dell'individuo e interesse della collettività dall'art. 32 Cost.: essa ha preso perciò in considerazione il servizio sanitario nazionale (sent. nn. 173 del 1987 (65) e n. 992 del 1988 (66)), sia rispetto al benessere fisico del cittadino (sent. n. 559 del 1987 (67)), sia relativamente al triste e gravissimo fenomeno della tossicodipendenza (sent. n. 1044 del 1988 (68))

Con la recente sentenza n. 534 (69), la corte, riprendendo gli argomenti precedentemente svolti, ha sottolineato energicamente l'imprescindibile e improrogabile dovere di adeguare la disciplina di detto servizio alle reali esigenze del paese, con la conseguente eliminazione delle numerose insufficienze e incongruenze generalmente lamentate e che, se perpetuate, potrebbero indurre a diverse riflessioni: sotto diverso profilo la corte ha altresì segnalato la necessità di rigorosi criteri per determinare il contributo che grava sui cittadini.

b) Strettamente collegata alla tutela della salute è quella dell'ambiente, la cui importanza, già percepita dal costituente, si è resa sempre più evidente col trascorrere degli anni, trattandosi di un bene essenziale che incide profondamente sulla qualità della vita.

In questa ottica la corte ha affrontato con una dotta sentenza il problema della compatibilità dell'istituzione di un parco regionale con i diritti di utilizzazione del territorio a titolo di uso civico; e ha ritenuto che il limite della funzione sociale della proprietà privata, di cui all'art. 42 Cost., vale anche per i beni assoggettati alla detta utilizzazione collettiva, i quali perciò possono essere sottoposti ai vincoli necessari per la tutela dell'ambiente, sempre che sussista una proporzione tra il sacrificio imposto e le esigenze di conservazione della natura (sent. n. 391 (70))

Sotto altro profilo ed ai fini di una tutela generale dell'interesse alla protezione ecologica, la corte ha posto particolare cura nell'evidenziare la necessità di interventi preordinati e uniformi.



Così con sent. n. 101 (71), occupandosi delle direttive Cee concernenti le conseguenze prodotte dagli impianti industriali sull'inquinamento dell'aria, la corte afferma la legittimità dell'intervento dello Stato insieme a quello regionale, stante la necessità di assicurare con criterio unitario le condizioni di salute nell'intero ambito del territorio nazionale.

Con la sent. n. 459 (72) la corte si è occupata della normativa in materia di parcheggi nelle città maggiormente popolate, rilevando la situazione di paralisi che colpisce la circolazione automobilistica, rallenta i tempi delle comunicazioni e mette così a rischio le condizioni di salute dei cittadini a cagione dell'aumento dell'inquinamento atmosferico e di quello acustico. Conseguentemente, ha ritenuto che il fenomeno, coinvolgendo interessi dell'intera collettività nazionale (quali la salute e l'economia in termini di utilità sociale), come tali insuscettibili di frazionamento, giustifichi l'intervento dello Stato di guisa che in sede centrale possano trovare effettiva comparazione e utile temperamento i finanziamenti da effettuare.

Analogo principio è affermato nella sent. n. 505 (73) (74) (v. oltre, n. 12).

Di particolare interesse teorico e pratico è la decisione relativa all'adozione di un piano urbanistico, da parte della provincia autonoma di Trento, con legge anziché con atto amministrativo (sent. n. 143 (75)). In essa si precisa che, in linea di principio, l'uso della legge invece del provvedimento amministrativo (nella specie si trattava di provvedimento con efficacia generale) non contrasta con la garanzia di controllo giurisdizionale di cui all'art. 113 Cost., poiché questo, come non vieta l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, così non comporta riserve di alcun genere a favore della pubblica amministrazione: si aggiunge poi che non è configurabile neppure una violazione dell'art. 3 Cost., date le particolari caratteristiche della provincia suddetta, ferma rimanendo la possibilità di tutela delle posizioni giuridiche soggettive lese da eventuali violazioni degli strumenti urbanistici sottordinati, approvati con atti amministrativi.

LA FAMIGLIA.

Speciale rilievo riveste l'attenzione della corte in materia di famiglia: i valori che informano i rapporti tra coniugi e tra genitori e figli (parità, autonomia, diritto allo sviluppo della propria personalità) vengono ulteriormente riaffermati.

In particolare, il principio di eguaglianza dei coniugi, sancito dall'art. 29 Cost., viene ribadito non solo in termini negativi ovvero come divieto di discriminazioni ma, altresì, in termini positivi ovvero come difesa della «specificità femminile», preordinata a rendere possibile alle donne di conciliare le cure familiari con quelle del lavoro.

Al riguardo va ricordata la sent. n. 374 (76), in materia di pubblico impiego, con la quale è stata ritenuta legittima la norma (art. 42, 3° comma, d.p.r. 29 dicembre 1973 n. 1092) che - in ordine all'anzianità necessaria per maturare il diritto a pensione - circoscrive alle donne (dipendenti statali coniugate o con prole) il beneficio di poter calcolare il servizio effettivamente prestato con un aumento sino ad un massimo di cinque anni, beneficio che non si estende quindi ai dipendenti uomini. E ciò appunto in ragione delle specifiche connotazioni che riveste la posizione della donna in seno alla famiglia.

Pertanto, la funzione familiare della donna non deve impedire a quest'ultima - afferma la cit. sent. n. 374 (77) - la piena realizzazione della sua personalità, a parità dell'uomo, anche al di fuori della famiglia, così da non limitare soltanto in questo ambito risorse preziose.

E' stato autorevolmente osservato che non c'è vincolo che coinvolga più intensi rapporti, personali e patrimoniali, di quello del coniugio; il che esige una particolare cura nel tutelare la famiglia quale entità destinata a incidere profondamente nel tessuto connettivo della nazione. La preoccupazione di inibire maliziose e fraudolente iniziative, preordinate alla realizzazione di meri vantaggi economici e non alla costituzione di un valido vincolo familiare, sta alla base della decisione n. 369 (78) con cui la corte ha ritenuto legittima la norma che esclude il diritto alla pensione di reversibilità nel caso di matrimoni conclusi da pensionati statali ultrasettantaduenne e con durata inferiore ai due anni.

Pertanto, in relazione ai valori spirituali del matrimonio, del tutto incompatibili con una disciplina sanzionatoria anche *post mortem*, la corte ha esteso il diritto alla pensione di reversibilità anche nei confronti del coniuge superstite separato per sua colpa o al quale la separazione fosse stata addebitata, sempre che, beninteso, lo stesso versi in stato di bisogno (sent. n. 450 (79)).



Le speciali finalità che connotano l'istituto della famiglia sono state invocate anche con riguardo alla c.d. «famiglia di fatto», rispetto alla quale sussiste una giurisprudenza costituzionale dominata da toni di attenta e sensibile lettura della realtà.

Naturalmente, l'ampiezza e la complessità di siffatta situazione coinvolgono valutazioni politiche, che, in quanto tali, esulano dai compiti istituzionali della corte. Alla luce della vigente legislazione il legame di fatto non può costituire titolo per l'acquisto ereditario della proprietà della casa adibita ad abitazione della coppia (sent. n. 310 (80)).

La corte, peraltro, che aveva già saputo scegliere soluzioni improntate ad umana solidarietà (sent. n. 404/88 (81)), ha affermato con la sent. n. 559 (82) che il convivente è legittimato a subentrare, in caso di cessazione della convivenza, nell'assegnazione dell'alloggio appartenente all'edilizia residenziale pubblica. Peraltro - sulla scorta di un'opinione affiorata nella dottrina italiana e tedesca - si potrebbe forse pervenire allo stesso risultato anche sotto diverso profilo, ossia considerando la natura giuridica del rapporto, i cui effetti sarebbero suscettibili di estensione a favore di persone partecipi al medesimo interesse, e quindi alla stessa situazione del titolare, locatario ovvero assegnatario.

L'interesse morale e materiale del minore alla formazione e alla realizzazione della propria personalità assurge nella giurisprudenza della corte - in piena conformità allo spirito della legge di riforma del diritto di famiglia - a criterio risolutore delle confliggenti posizioni dei genitori. Così con sent. n. 454 (83) la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, 4° comma, c.c. nella parte in cui non prevede che il provvedimento giudiziale di assegnazione della casa familiare al coniuge affidatario della prole costituisca titolo per la trascrizione, nell'ipotesi di separazione personale dei coniugi, ai fini dell'opponibilità ai terzi: in base alla normativa denunciata, il provvedimento suddetto era invece trascrivibile soltanto nel caso di scioglimento del matrimonio, secondo la previsione dell'art. 11, 6° comma, l. n. 74 del 1987.

Sotto altri profili viene per contro ribadita, con riguardo alla tutela penale dei diritti patrimoniali del coniuge, l'autonomia dell'istituto della separazione rispetto a quello del divorzio (sent. n. 472 (84)).

In materia di aborto, con ord. n. 14 (85) la corte si è pronunciata sulla disposizione dell'art. 12, 2° comma, l. 22 maggio 1978 n. 194, in virtù della quale il giudice può autorizzare la minore a decidere l'interruzione della gravidanza. Ribadendo le considerazioni contenute nella sent. 109 del 1981 (86) la corte ha dichiarato che la norma impugnata non è illegittima, in quanto non esclude la consultazione del genitore, ma ne rimette la valutazione dell'opportunità al giudice, conformemente all'intento perseguito dal legislatore di prevenire, prima ancora di reprimere penalmente, l'aborto clandestino.

Infine, la corte si è pronunciata sul delicato problema dell'adozione internazionale (l. 4 maggio 1983 n. 184) affermando, con una sentenza di grande significato morale e giuridico, le esigenze della controllata e trasparente regolarità dell'affidamento nonché dell'idoneità dell'adottante all'alta e nobile funzione educativa (sent. n. 536 (87)).

LA DIFESA SOCIALE.

La corte ha avuto modo di affrontare l'attualissima problematica concernente la difesa della società contro la delinquenza economica.

Avvertendo tutta la gravità e pericolosità del fenomeno, essa ha ritenuto non contrastante con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, 2° comma, Cost.) la sospensione in pendenza di procedimento penale dall'albo dei costruttori a norma degli art. 20 e 21 l. 10 febbraio 1962 n. 57, in quanto provvedimento di carattere meramente cautelare e non sanzionatorio (sent. n. 563 (88)). Analogamente, ha dichiarato non lesiva della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) la norma (art. 20 l. 13 settembre 1982 n. 646) che prevede la decadenza dalle licenze, concessioni ed iscrizioni per le società di persone di cui sia amministratore, socio o dipendente un soggetto sottoposto a misure di prevenzione (ord. n. 105 (89)).

Nella medesima prospettiva, non essendo anche qui in realtà estranee le esigenze di difesa contro fenomeni criminosi, la corte ha ritenuto non irrazionale la norma dell'art. 2399, 2° comma, c.c., la quale prevede la decadenza dall'ufficio di sindaco di una società commerciale sia nel caso di cancellazione sia in quello di sospensione dall'albo dei revisori dei conti, trovandosi in entrambe le ipotesi il sindaco nell'impossibilità di esercitare le sue funzioni con assiduità (sent. n. 401 (90)).

Nella materia propriamente penale degna di particolare rilievo è la sent. n. 487 (91), la quale, nel ribadire l'appartenenza allo Stato della fondamentale funzione della difesa sociale, ha riaffermato, con



motivazione perspicua e ricca di acute osservazioni, che le regioni non hanno potestà normativa in tale settore. Nella stessa ottica si è posta la decisione n. 370 (92), rispetto ad un caso in cui il legislatore regionale aveva inciso non direttamente sulla fattispecie costitutiva penale ma sui relativi presupposti. Non è inutile aggiungere come nelle ipotesi in parola non ricorresse alcuna oggettiva giustificazione per introdurre quelle deroghe alla legislazione nazionale previste dalle due discipline regionali, e probabilmente dirette ad accogliere pressioni locali, con gravi, negative ripercussioni sulla coerenza dell'ordinamento giuridico del paese.

Con la sent. n. 490 (93) si è riaffermata l'opportunità di evitare ogni automatismo nella previsione delle pene, anche accessorie, contrastante con il principio fondamentale che informa l'art. 27 Cost.

La corte si è poi interessata della recente legislazione sui pentiti e di quella sui dissociati, eliminando con una recente, notevole decisione (n. 396 (94)) dalle rispettive discipline l'evidente irrazionalità di una disposizione in materia.

Va poi ricordata, anche per la favorevole accoglienza ricevuta, la decisione (sent. n. 409 cit. (95)) che ha ritenuto irragionevole la maggiore pena prevista dalla legge per il caso di rifiuto del servizio militare da parte dell'obiettore, che adduce motivi di coscienza, rispetto a chi invece oppone un semplice rifiuto immotivato. E, sempre in materia di diritto penale militare, degna di nota è la sent. n. 325 (96), che ha ribadito l'orientamento, già espresso con la nota decisione n. 364 del 1988 (97), secondo cui la coscienza dell'antigiuridicità, come momento della colpevolezza, deve stare immancabilmente alla base della responsabilità penale, onde ha efficacia scriminante l'ignoranza scusabile dell'avvenuta chiamata alle armi.

La corte si è poi ripetutamente occupata del momento dell'esecuzione della sanzione e, quindi, del recupero del condannato. Così, nel caso di revoca della liberazione condizionale, ha ritenuto che nel calcolo della pena ancora da espiare occorre tenere conto anche del periodo trascorso in libertà condizionale, nonché del comportamento del condannato stesso durante tale periodo (sent. n. 282 (98)).

Di grande rilievo è altresì la decisione n. 127 (99), la quale ha ritenuto che la funzione rieducativa di cui all'art. 27 Cost. va riferita principalmente alla fase dell'esecuzione della pena, sottolineando come la recente legislazione abbia finalmente adeguato tale fase ai più moderni concetti del trattamento penitenziario. Parimenti di notevole importanza è la sent. n. 569 (100) sull'affidamento in prova al servizio sociale - istituto la cui coerenza interna è stata alterata dal rapido succedersi di leggi - anche nel caso in cui sia mancata la detenzione, per espiazione di pena o per custodia cautelare: in detta sentenza è precisato che l'affidamento è consentito dalla legge soltanto a rigorosissime condizioni, tra le quali anzitutto quella dell'esclusione del pericolo della commissione di ulteriori reati; il che non giustifica certo l'allarme lanciato inopinatamente da qualche mezzo d'informazione.

In materia di libertà personale, la corte è intervenuta con due importanti sentenze: l'una, n. 503 (101), riguardante i reati militari, ribadendo l'eccezionalità della previsione di restrizioni della libertà personale, ha dichiarato incostituzionale l'art. 308 c.p. mil. pace, che, in violazione dell'art. 13 Cost., imponeva indiscriminatamente l'arresto di polizia nella flagranza di tutti i reati militari punibili con pena detentiva; l'altra, n. 584 (102), ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 263, 2° comma, c.p.p. nel testo sostituito in forza dell'art. 22 l. 5 agosto 1988 n. 330, nella parte in cui non riconosceva il diritto dell'imputato di proporre appello contro il rigetto dell'istanza di revoca del mandato di cattura.

Circa la già ricordata esigenza di conciliare, in ogni campo del diritto processuale, efficienza e garantismo, con la citata sentenza n. 18 (103) la corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione (art. 16, 1° e 2° comma, l. n. 117 del 1988) che prevedeva in ogni caso la verbalizzazione obbligatoria delle decisioni in camera di consiglio. La corte ha rilevato che tale indiscriminata operazione veniva ad appesantire, come risultò chiaramente fin dalla prima applicazione della norma, il già lento svolgimento del processo e violava quindi il principio del buon andamento dei pubblici uffici previsto dall'art. 97, 1° comma, Cost.: così la verbalizzazione deve ora essere effettuata soltanto se richiesta da un componente del collegio giudicante.

Data l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, di cui auspico la migliore attuazione, non ritengo di intrattenermi con richiami specifici sulla previgente legislazione. Ma non posso omettere di ricordare le due perspicue sentenze nn. 140 (104) e 249 (105), le cui affermazioni di principio, in tema di formule di proscioglimento e di impugnazioni, hanno valore anche nel nuovo sistema processuale, tutelando situazioni ove è in gioco l'interesse giuridico e quello morale dell'imputato.



Così come non posso trascurare l'importante sentenza n. 498 (106), la quale ha ritenuto legittima la norma che non impone al giudice di nominare d'ufficio un consulente tecnico all'imputato che ne sia sprovvisto: ciò sul rilievo che, mentre la presenza del difensore è assolutamente imprescindibile, anche contro la volontà dell'imputato, l'imposizione della nomina di un consulente consentirebbe l'intromissione di un pubblico ufficio nelle scelte discrezionali attinenti alla difesa, in sostanziale contrasto proprio con l'art. 24 Cost.

La corte, la quale, anche con la sent. n. 232 (107), ha riaffermato che il diritto di difesa in giudizio esprime un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, auspica fermamente che il nuovo codice di procedura penale possa accelerare e migliorare il corso della giustizia: il che, nonostante un diffuso scetticismo, deve ritenersi possibile, se saranno assicurate le necessarie risorse personali e strumentali, nonché un'adeguata organizzazione. E' indispensabile poi utilizzare i previsti procedimenti speciali ed altresì eliminare quella enorme sproporzione tra processi iniziati e processi conclusi con la condanna dell'imputato.

Sproporzione che, a mio avviso, non si può ritenere causata dall'art. 112 Cost., in quanto l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale prevista da tale norma ha lo scopo di impedire arbitrî, discriminazioni e favoritismi, assicurando nel contempo l'effettiva punizione dei colpevoli; ma non ha certo il fine opposto di appesantire e soffocare la giustizia penale, imponendo il processo anche quando non sussiste alcun elemento probatorio e sia chiaramente improbabile l'acquisizione di altri che abbiano una certa consistenza. Sono appunto questi i casi in cui si verifica un inutile e gravoso dispendio di attività processuale per giudizi la cui conclusione «assolutoria» è ben prevedibile, con la conseguenza di un enorme intralcio relativamente ai casi davvero gravi, nei quali occorre invece agire rapidamente e con rigore.

Lo stesso auspicio, *mutatis mutandis*, vale anche per tutti gli altri processi (civile, amministrativo, tributario), in modo che essi si svolgano con la dovuta speditezza.

In questa ottica la corte ha riaffermato la legittimità del rito camerale, facendo applicazione specifica all'impugnazione contro le sentenze di separazione tra coniugi pronunciate secondo la l. n. 74 del 1987, rito che, salvi i principî del contraddittorio e della difesa, consente di perseguire un migliore e più rapido funzionamento del processo (sent. nn. 543 (108) e 573 (109)).

IL DIRITTO TRIBUTARIO.

Debbo preliminarmente osservare come la legislazione tributaria si presenti confusa e farraginoso per il susseguirsi di disposizioni, spesso oscure e contraddittorie, di cui si stenta a cogliere non solo un unitario disegno ispiratore, ma anche lo specifico contenuto precettivo. Basterà rilevare che, successivamente alla riforma del 1972, sono intervenuti più di diecimila provvedimenti normativi di modificazione o integrazione della legislazione esistente. Ogni anno ne vengono emanate molte centinaia, che profondamente incidono sulla materia, ma spesso non sembrano sufficientemente coordinate: è persino accaduto che la nuova normativa sia intervenuta durante la vacatio del precedente provvedimento, ossia prima della sua stessa entrata in vigore, ed è avvenuto altresì che un decreto legge sia stato modificato, prima della conversione, da altro analogo provvedimento.

Tale situazione, veramente anomala, costituisce un terreno fertile per evasioni ed elusioni, creando inoltre gravissime difficoltà ermeneutiche, tali da pregiudicare l'esatta osservanza del precetto legislativo.

Insegnava Adam Smith - e l'insegnamento è stato ripreso da Luigi Einaudi - che le norme tributarie debbono essere formulate in modo che le imposte risultino chiare, certe, agevolmente riscuotibili e che producano gettito.

Da ciò l'assoluta, urgentissima necessità di una profonda revisione dell'intera normativa, onde costruire un sistema agile e sicuro, che attui un'effettiva giustizia tributaria. Mi rendo conto di come ciò sia tutt'altro che facile, e tuttavia ormai non è ulteriormente rinviabile una seria riforma, come responsabilmente è riconosciuto dai ministeri competenti, i quali hanno preannunciato notevoli iniziative.

Nonostante il ricordato stato della normativa la corte, nell'assolvere il delicato ed arduo compito di verifica della costituzionalità delle norme tributarie, e sempre nel rigoroso rispetto della discrezionalità spettante al legislatore, si è sforzata di contemperare l'interesse generale all'adempimento delle obbligazioni tributarie con quello dei contribuenti ad essere assoggettati alle imposte dovute secondo la loro capacità contributiva.



In questa prospettiva vanno ricordate le considerazioni contenute in alcune pronunce (ord. n. 385 (110), sent. n. 50 cit. (111), ord. n. 437 (112)), in ordine al problema dell'evasione, la cui soluzione potrebbe determinare una più equa distribuzione del carico fiscale. Va poi chiaramente affermato che il detto problema non può essere risolto soltanto sul piano normativo, essendo anche indispensabile un apparato amministrativo che possa controllare l'effettiva attuazione del rapporto tributario e intervenire tempestivamente.

Con altre decisioni si è sollecitata una revisione del sistema sanzionatorio, allo scopo di stabilire più eque proporzioni con l'entità della violazione e così di garantire un sempre più corretto e realistico rapporto tra cittadini e fisco (sent. nn. 82 (113), 83 (114), 84 (115), ord. nn. 212 (116), 298 (117)).

E' stata poi presa in esame (sent. n. 247 (118)) la questione relativa ad alcune fattispecie di reato di infedele dichiarazione - descritta dall'art. 4, n. 7, d.l. n. 429 del 1982, conv. in l. n. 516 del 1982 - che sembrava ai numerosi giudici rimettenti in contrasto col principio di tassatività sancito dall'art. 25 Cost. La corte, con un'elaborata motivazione, ha dichiarato non fondata la questione, sul fondamentale rilievo che la norma censurata è diretta a definire non già la fattispecie di reato, ma soltanto una condizione di punibilità, sicché non può essere dubbio il rispetto dell'art. 25 Cost.

A parte il profilo di legittimità costituzionale, è da osservare che la previsione dei reati fiscali contenuta nella norma suddetta, invece di sancire un trattamento sanzionatorio realmente più rigoroso, si è rivelata nell'impatto con la realtà di dubbia efficacia, per le gravi carenze degli uffici tributari e l'insufficienza del personale di quelli giudiziari, così che non è affatto infrequente che le evasioni più gravi rimangano impunte per essere nel frattempo intervenuto un provvedimento di clemenza o maturato il termine di prescrizione, ovvero sia comunque avvenuta la dispersione degli elementi probatori dovuta al trascorrere del tempo.

La corte ha anche precisato, cogliendo un profilo importante della nuova disciplina dell'imposta di registro, non doversi assoggettare ad essa sentenze civili di condanna al risarcimento del danno, prima che questa sia divenuta definitiva (sent. n. 414 (119)). Invece è mancato l'esame sul merito della questione relativa all'Iciap, questione proposta irritualmente e, di conseguenza, inammissibile (sent. n. 579 (120)).

Sotto il profilo processuale, va segnalata ancora una volta la sent. n. 50 (121), la quale è di grande importanza in quanto dichiara l'illegittimità costituzionale della norma che escludeva la pubblicità delle udienze davanti alle commissioni tributarie.

Per vero, la corte aveva avvertito il problema con le decisioni sopra ricordate (n. 2.2.) e l'aveva segnalato al legislatore sollecitando una modificazione normativa, ma, a causa della prolungata inerzia di quest'ultimo, è stata costretta alla pronuncia ora detta, così che anche il processo tributario risponde adesso al fondamentale requisito essenziale alla natura democratica dello Stato e già assicurata negli altri processi, ove con regola generale è prescritta la pubblicità delle udienze.

Va anche detto che, successivamente, il legislatore, con la l. 22 maggio 1989 n. 198, ha recepito la pronuncia della corte, dettando altresì alcune norme di attuazione.

Concernono pure il procedimento le sent. nn. 281 (122) e 451 (123), le quali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che regolano, per i tributi locali, la composizione dei collegi giudicanti di primo e secondo grado. Purtroppo, a distanza di decenni dall'entrata in vigore della costituzione, il legislatore non si era curato di attuare il requisito dell'indipendenza di alcuni componenti di dette commissioni, con la conseguente violazione dell'art. 101 Cost. E' da augurare che si provveda ora rapidamente con una nuova normativa costituzionalmente corretta, ed inoltre che il contenzioso per i tributi locali non continui ad essere caratterizzato dall'enorme, incredibile lentezza, notata purtroppo da molto tempo e gravemente dannosa per la finanza pubblica.

Peraltro, tale lentezza è purtroppo insita nel procedimento tributario, come attualmente regolato, e determina gravi conseguenze, in quanto favorisce l'evasione fiscale e pregiudica la credibilità dell'intero ordinamento in materia. Occorre quindi anche qui una riforma adeguata, che imprima alla giustizia tributaria quella celerità assolutamente indispensabile al fine di eliminare il malessere che serpeggia nella comunità nazionale e suscitare, per contro, fiducia nei pubblici poteri.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

E' sempre vera ed attuale l'affermazione di Silvio Spaventa, pur risalente alla nascita dello Stato unitario, secondo cui la vita dei singoli cittadini è immediatamente condizionata dal buon andamento della pubblica amministrazione. Da ciò l'esigenza di imparzialità ed efficienza, quali presidi concreti ed



immediati, e non soltanto enunciati nei programmi, delle libertà e degli interessi fondamentali della persona.

Che questa esigenza sia stata realizzata compiutamente, a più di cent'anni di distanza dalle prime denunce, non si potrebbe certo affermare, pur se non sono mancati sforzi e notevoli progressi negli ultimi decenni; né la corte ha mancato di contribuire alla razionalizzazione ed al miglioramento dell'apparato pubblico.

Nella precedente conferenza stampa ebbi già modo di rilevare come il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sia collegato frequentemente, nella giurisprudenza costituzionale, alla necessità di un elevato livello professionale dei dipendenti, ossia di una carriera legata ad effettivi ed accertati requisiti di capacità, a cui deve corrispondere anche un adeguato trattamento economico. Ho ricordato pure come la corte abbia posto la sua attenzione ai pubblici servizi, il cui scadente funzionamento, purtroppo non raro, crea disagio nella collettività e grave nocimento all'economia nazionale: per opera della giurisprudenza costituzionale sono perciò caduti anacronistici privilegi a favore della pubblica amministrazione nel settore del servizio postale e di quello telefonico, che favorivano gravi disfunzioni (sent. nn. 303 (124) e 1104 del 1988 (125)).

L'orientamento giurisprudenziale è stato confermato nelle pronunce del 1989, in cui più volte si è fatta applicazione del principio sancito nel 1° comma dell'art. 97 Cost.

In particolare, per quanto riguarda il rapporto di pubblico impiego, si è ribadito energicamente che merito e professionalità sono indispensabili, sia pure congiuntamente all'anzianità, per lo sviluppo della carriera (sent. n. 19 (126)).

Così, si è ritenuta la contrarietà all'art. 97 cit. delle promozioni in soprannumero, tali da determinare un'esuberanza di personale rispetto alle necessità funzionali (sent. n. 1 (127)) o di quelle effettuate senza una adeguata valutazione dell'attività pregressa del dipendente (sent. n. 21 (128)) ovvero anche dell'assegnazione di mansioni non proporzionate alla preparazione professionale del prestatore di lavoro (sent. n. 308 (129)).

D'altro canto, si è venuto incontro alle giuste aspettative di carriera degli impiegati, specie di quelli che per un tempo non trascurabile abbiano lodevolmente svolto mansioni superiori alle proprie (sent. n. 57 (130)). E' stata poi assicurata una ragionevole stabilità nel posto di lavoro ai lettori nelle università, i cui continui spostamenti da una sede all'altra, imposti dalla normativa dichiarata incostituzionale, nuocevano anche al prestigio ed all'efficienza dell'ufficio (sent. n. 55 (131)).

Di particolare rilievo le affermazioni contenute nella sent. n. 531 (132), secondo cui il citato art. 97 si pone come limite alla discrezionalità del legislatore che voglia mutare alcuni elementi del rapporto di pubblico impiego durante la sua esecuzione: nella specie si è dichiarata l'incostituzionalità di una norma disponente un drastico ed anticipato collocamento a riposo di un'intera categoria di dipendenti, tutelandosi così anche l'affidamento di questi ultimi nella stabilità del rapporto.

Quanto al grave problema della rigidità dei limiti d'età, specie in riferimento al generale miglioramento delle condizioni di vita ed al conseguente riflesso positivo sulla salute e sulla capacità di lavoro dei singoli, si è ritenuto che la possibilità di scelte discrezionali differenziate, possibili in materia, imponesse di riservarne la determinazione alle attribuzioni del legislatore (sent. n. 461 (133)).

Nella materia disciplinare si è ribadita l'opportunità di evitare ogni automatismo nella previsione delle sanzioni, anche accessorie, rimettendo l'individuazione e la proporzione all'organo competente, secondo i casi concreti (sent. n. 490 (134)).

Un cenno, infine, merita anche la disciplina processuale: la corte ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità delle norme che escludono la prova testimoniale nel giudizio amministrativo di legittimità, chiarendo con una penetrante e puntuale motivazione gli elementi peculiari del sistema vigente, tali da giustificare la detta differenza in sede di istruttoria (sent. n. 251 (135)).

Merita di essere segnalata la sent. n. 575 (136) relativa ai vincoli espropriativi in aree di proprietà privata, materia nella quale si avverte notevolmente la mancanza di una moderna legge organica sull'edificabilità dei suoli.

Non si può concludere il tema sulla pubblica amministrazione senza accennare al gravissimo e tormentato problema delle c.d. «pensioni d'annata», rispetto al quale è grande merito del governo e del parlamento aver posto concreta attenzione nella legge finanziaria per il 1990 (l. 27 dicembre 1989 n. 407, tabella A, ministero del tesoro) nonché nella legge di bilancio (l. 27 dicembre 1989 n. 409, tabella n. 2, ministero del



tesoro, elenco n. 6, capitolo n. 6856). Nei limiti delle proprie attribuzioni spetta alla corte ricordare che il trattamento pensionistico costituisce una retribuzione differita, per cui il lavoratore, anche in quiescenza, ha diritto, secondo quanto prescrive l'art. 36 Cost., ad un trattamento proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Naturalmente il trattamento pensionistico non deve necessariamente essere eguale alla retribuzione dei dipendenti in servizio, ma è pur necessario - e la notazione vale intuitivamente anche per l'impiego privato - che esso non scenda al di sotto del limite sancito dall'art. 36 cit., soglia minima indispensabile perché l'esercizio della discrezionalità legislativa si mantenga entro i limiti della normativa costituzionale (v. sent. n. 566 (137)).

DIRITTO REGIONALE.

Nei rapporti tra Stato e regioni è innanzi tutto da notare che la corte, sviluppando un orientamento in precedenza enunciato, ha riaffermato il valore centrale del principio costituzionale della leale collaborazione, quale criterio regolatore dei rapporti tra i due enti, specialmente nei casi in cui poteri statali interferiscano con attribuzioni regionali.

Il principio può essere variamente attuato. Può essere opportuna l'intesa, generalmente nei casi di massima incidenza sulle competenze locali: così per l'istituzione del parco marino di interesse nazionale del golfo di Orosei, in Sardegna (sent. n. 337 (138)) o per la costruzione di opere statali di difesa geologica delle strade e ferrovie nella provincia di Bolzano (sent. n. 180 (139)). Possono invece essere richiesti accordi, pareri, contatti: ad es. per la vigilanza sulla gestione delle unità sanitarie locali (sent. n. 452 (140)), o per gli obblighi di fornire informazioni sulla propria attività, in tema di riorganizzazione ospedaliera (sent. n. 338 (141)) o per la gestione dei fondi della protezione civile (sent. n. 30 (142)) o, ancora, in materia di lotta all'inquinamento atmosferico prodotto da impianti industriali (sent. n. 101 (143)).

Infine, sempre a tale proposito, va ricordata quella forma eccezionale di collaborazione consistente nella partecipazione del presidente della giunta regionale alle sedute del consiglio dei ministri, prevista a favore delle regioni (o province) a speciale autonomia: tale partecipazione, ha chiarito la corte, concerne qualsiasi tipo di atto statale, amministrativo o legislativo, ma è condizionato dalla sussistenza di un interesse, per un verso, proprio e peculiare della singola regione, per l'altro, dotato di una particolare rilevanza o intensità; deve trattarsi, in sostanza, di possibile interferenza tra indirizzi politici che richieda appunto detta partecipazione (sent. nn. 544 (144) e 545 (145)).

L'attività regionale non è consentita quando la Costituzione affidi esclusivamente allo Stato il perseguimento di determinati interessi unitari e fondamentali: appunto in attuazione di tale principio la corte ha ritenuto illegittima l'indizione di tre referendum consultivi da parte della regione Sardegna, incidenti nella difesa militare e nei rapporti politici internazionali, riservati allo Stato (sent. n. 256 (146)). Nella stessa ottica si muove la sent. n. 585 (147), che, nel dichiarare inammissibile un conflitto sollevato dalla provincia autonoma di Bolzano e relativo alla pianta organica dei magistrati di quel circondario, ha comunque ribadito la necessità che sia salvaguardato il fondamentale principio della proporzione etnica in sede di concreta copertura dei posti.

Rispetto alle attribuzioni locali, si debbono ricordare innanzitutto le due pronunzie sulle numerose censure formulate da regioni e province autonome nei confronti della già citata l. n. 400 del 1988, concernente l'attività di governo e l'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri. La prima di tali sentenze (n. 229 (148)), di notevole importanza, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione del potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi degli enti regionali e delle province autonome, ritenendolo incompatibile con la loro posizione nel sistema costituzionale; mentre la seconda (sent. n. 242 (149)), pur ribadendo la consolidata giurisprudenza sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative, ha sviluppato con un'ampia visione il principio secondo cui detta funzione, se relativa ad attribuzioni locali di tipo esclusivo, dev'essere contenuta in più ristretti confini, compatibili con le norme costituzionali. In particolare, la sentenza ha riconosciuto che l'autonomia della provincia di Bolzano, a parte ogni precedente vicenda internazionale, ha il suo specifico punto di riferimento, qualificato dallo stesso statuto come interesse nazionale, nella tutela delle minoranze linguistiche e nella salvaguardia della parità e della pacifica convivenza dei diversi gruppi etnici.

Tale valore esige che gli interventi statali volti a perseguire esigenze unitarie (e in particolare la funzione di indirizzo e coordinamento) subiscano attenuazioni, rispetto alle altre regioni, e assumano contenuti tali che ne risulti comunque soddisfatto il ricordato principio statutario.



Altre decisioni hanno poi riconosciuto legittimi, perché necessari a perseguire interessi urgenti connessi con valori costituzionali primari o fondamentali (es. il diritto alla salute, la tutela del paesaggio, il diritto all'abitazione), interventi statali in vario modo incidenti nei settori riservati alle regioni, ma diretti non già a sostituire, bensì ad affiancare la disciplina ordinaria regionale: è il caso delle misure urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali (sent. n. 324 (150)); di costruzione di parcheggi nelle aree urbane maggiormente popolate (sent. n. 459 già cit. (151)); di contenimento della spesa sanitaria (sent. 452 (152)); di reperimento di alloggi da assegnare agli sfratti (sent. n. 399 (153)).

E' stata inoltre ritenuta legittima, nell'intricata materia della salvaguardia dell'ambiente dai danni prodotti da rifiuti industriali (sent. nn. 101 (154) e 324 cit. (155)), la previsione di poteri sostitutivi del governo per sopperire all'inerzia delle regioni, trattandosi di assicurare l'adempimento di obblighi comunitari e la realizzazione di valori costituzionali primari. Peraltro, tale potere sostitutivo, che, come s'è detto, deve essere comunque esercitato in forme collaborative, non è legittimo se non fondato su una specifica previsione legislativa (sent. nn. 337 cit. (156) e 338 (157)).

Vanno ancora ricordate le importanti ed elaborate decisioni che hanno reputato legittima l'imposizione alle regioni dell'obbligo di realizzare, attivando autonomamente le relative procedure, la mobilità dei dipendenti pubblici nel proprio ambito, ed hanno ritenuto al contempo necessario che le stesse regioni siano sentite in relazione a movimenti di personale reciproci ovvero tra le medesime e lo Stato (sent. nn. 407 (158) e 410 (159)).

Quanto poi al problema delle relazioni tra regioni e Comunità europea, è da segnalare l'importante decisione n. 389 (160), che ha dichiarato direttamente vincolante per la provincia di Bolzano il principio comunitario della parità di trattamento, in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, tra i lavoratori degli altri paesi della Comunità e quelli nazionali.

Sotto l'aspetto procedimentale, la corte ha ulteriormente chiarito alcuni aspetti controversi del controllo dello Stato sulle leggi locali. Ribadendo il divieto di reiterazione del rinvio governativo di una legge regionale «non nuova», perché modificata dal consiglio regionale nelle sole parti incise dal primo rinvio, essa ha affermato che tale legge deve essere riapprovata a maggioranza assoluta in ogni caso, indipendentemente dal fatto che le modifiche costituiscano o no adeguamento ai rilievi del governo, ed ha aggiunto che, se approvata invece a maggioranza semplice, la legge stessa non è promulgabile (sent. n. 79 (161)).

A proposito dei profili processuali del contenzioso costituzionale tra Stato e detti enti territoriali, è da segnalare che la corte ha ammesso il potere, spettante a questi ultimi, di contestare in sede di conflitto di attribuzioni - pure in relazione ad atti governativi diversi da quelli di indirizzo e coordinamento - il «cattivo esercizio», sotto l'aspetto formale, del potere statale di normazione secondaria, così consentendo ad essi, in particolare, di reagire contro disposizioni adottate con regolamento, anziché con atto legislativo (sent. nn. 284 (162) e 338 (163)), ovvero con regolamento ministeriale, anziché con regolamento emanato dal capo dello Stato (sent. n. 165 (164)), e ciò sulla base del presupposto che anche tali vizi, in ultima analisi, si traducono in indebite interferenze nella sfera di competenza riservata alle regioni.

Infine, relativamente alla finanza regionale, la sent. n. 505 (165) cit. ha stabilito che il vincolo di destinazione di una parte delle somme riscosse a titolo di Iciap a favore di enti pubblici operanti nel settore del turismo non viola l'autonomia finanziaria dell'ente locale sul versante della spesa, stante la natura unitaria degli interessi nel settore e la transitorietà di tale disciplina.

DIRITTO COMUNITARIO E DIRITTO INTERNO.

Nel 1989 è continuata l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nei riguardi dell'Europa comunitaria.

E' proseguito il lungo cammino intrapreso con la sent. n. 170/84 (166) e ulteriormente sviluppato con la sent. n. 113/85 (167), con le quali l'Italia ha abbandonato la nota linea di contrasto con altri organi giurisdizionali europei. E' stata così ribadita l'affermazione della prevalenza della norma comunitaria su quell'interna e dell'obbligo per l'autorità nazionale di disapplicare quest'ultima, anche successiva, in caso di contrasto.

L'interessante ed importante sent. n. 389 (168), già ricordata, che tali principi presuppone e ribadisce, presenta due notevolissimi corollari:



a) la norma comunitaria va intesa non solo nella sua letterale formulazione originaria, bensì come interpretata ed applicata dalla Corte di giustizia della Comunità, con l'ulteriore conseguenza che le sentenze di quest'organo valgono in tutti gli Stati membri con un'efficacia paragonabile a quella dei regolamenti;

b) lo Stato membro interessato ha l'obbligo, per la certezza del diritto, di modificare, correggere, integrare la sua norma interna onde adeguarla a quella dell'ordinamento comunitario, in modo che ne risulti un sistema omogeneo ed armonico.

Sotto l'aspetto generale, il cammino dell'Italia verso la Comunità è tracciato dall'importante l. 9 marzo 1989 n. 86, che porta il nome del proponente, il ministro e già presidente di questa corte Antonio La Pergola. Con essa, costruendo un sistema intelligente ed efficace, si è provveduto al tempestivo inserimento nell'ordinamento interno delle direttive comunitarie, prima sovente pretermesse nel nostro paese, il quale aveva accumulato il maggior numero di violazioni della normativa comunitaria e di conseguenti sentenze di condanna. Tale situazione risulta ormai superata (fermo restando l'obbligo di emanare le disposizioni di attuazione delle direttive) e la corte, nello spirito che deve ispirare ogni Stato membro, ha dichiarato, con una significativa decisione, non fondate le impugnative proposte contro la detta legge da alcune regioni (sent. n. 460 (169)).

Ciò detto, va ricordato che la corte nell'anno decorso ha ribadito che resta però salvo il suo potere di verificare se qualsiasi norma della Comunità così come interpretata ed applicata dai suoi organi, non contrasti con un principio fondamentale della nostra Costituzione, o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana (sent. n. 232 (170)).

Pure con questo limite, che rappresenta il minimo da esigere onde mantenere l'individualità dello Stato in seno all'organizzazione internazionale, va rilevato come in realtà la nostra Costituzione potrà essere influenzata dalla normativa comunitaria (vedasi in proposito la più volte citata sent. n. 389 (171), e, in modo più esplicito, anche la sent. n. 399 del 1987 (172)): il che dà luogo a problemi di estremo interesse.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Molti anni or sono, un filosofo, a cui la giovanissima età non impediva chiarezza e profondità nella visione dei problemi pratici (Aldo Mautino), osservava come nello svolgimento della storia si alternassero età di maggiore esaltazione della politica come «abilità tecnica, utilità, forza», ad età in cui risorgevano e prevalevano gli imperativi della coscienza morale, e nelle quali la volontà di ricchezza e di potenza veniva sovrastata «dalle esigenze di vita più umana, di spontaneità di consenso e di sentimento».

Nella riaffermazione dei valori etici, provenienti nell'immediato dopoguerra da ogni corrente di pensiero e di ideologia politica, si inserì appunto la volontà di costruire un nuovo ordine giuridico, che rendesse possibile non solo la partecipazione alla vita collettiva di strati sociali fino allora rimasti ai margini, ma anche l'instaurazione di nuovi rapporti umani in ogni settore della società, rapporti dai quali il nuovo diritto avrebbe a sua volta ricevuto piena legittimazione e attinto il suo contenuto. La Costituzione del 1948 ben può essere considerata non soltanto come opera tecnica di giuristi, bensì come il risultato di uno sforzo comune, a cui parteciparono tutte le energie culturali e sociali della nazione, con un intento autenticamente democratico.

Di questa realtà la Corte costituzionale ha sempre avuto consapevolezza, giacché il filo conduttore degli oltre trent'anni di giurisprudenza risiede proprio nell'intento di mantenere vivo, pur nella continua evoluzione delle situazioni sociali ed anche nei momenti in cui il senso del diritto sembra affievolirsi, lo spirito originario della Costituzione.

Sempre intenso è stato lo sforzo di non interrompere quel filo conduttore e di non perdere di vista lo scopo fondamentale, che è quello della corrispondenza di ogni espressione della vita sociale all'ordine giuridico, al sistema costituzionale, e così del rafforzamento delle libertà civili e del sentimento di giustizia nei cittadini.

La corte nello svolgimento di tale compito ha profuso il massimo impegno e confida che la sua opera, anche in relazione alle più ampie aperture politico-sociali di questi ultimi anni, possa essere di sicuro riferimento alla nazione, secondo regole giuridiche profondamente ispirate all'essenza della morale, la quale rimane sempre, come nel pensiero kantiano, il valore sommo ed eterno dell'umanità.