



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1990

CONFERENZA STAMPA

DEL PRESIDENTE GIOVANNI CONSO

Palazzo della Consulta, 15 gennaio 1991

Fonte: www.cortecostituzionale.it



| | |
|---|----|
| LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1990 | 1 |
| CONFERENZA STAMPA | 1 |
| DEL PRESIDENTE GIOVANNI CONSO | 1 |
| -A: . Sommario: | 3 |
| -B: . Considerazioni preliminari | 3 |
| § 1) . Ruolo degli organi di informazione ed attività della Corte costituzionale | 3 |
| § 2) . Secondo anno consecutivo senza sostanziale arretrato | 4 |
| § 3) . Riverberi sul ruolo della Corte | 4 |
| § 4) . Quadro generale dei tipi di epilogo | 5 |
| § 5) . Inevitabile frammentarietà dei contenuti delle decisioni | 6 |
| -C: . Rapporti con gli altri poteri dello Stato | 6 |
| -D: . Processo costituzionale | 7 |
| -E: . Libertà personale, libertà religiosa, diritti di azione e di difesa | 9 |
| -F: . Problemi dell'informazione | 10 |
| -G: . Salute | 11 |
| -H: . Ambiente, tutela dagli inquinamenti, paesaggio, beni culturali | 11 |
| -I: . Famiglia | 13 |
| -J: . Proprietà privata | 14 |
| -K: . Libertà d'iniziativa economica | 15 |
| -L: . Processo civile | 16 |
| -M: . Diritto penale | 17 |
| -N: . Nuovo processo penale | 18 |
| § 1) . Riti speciali | 18 |
| § 2) . Fase delle indagini preliminari | 22 |
| § 3) . Udienza preliminare | 23 |
| § 4) . Impugnazioni | 24 |
| § 5) . Esecuzione | 24 |
| § 6) . Norme complementari al nuovo codice | 24 |
| -O: . Ordinamento penitenziario | 25 |
| -P: . Diritto penale militare | 26 |
| -Q: . Diritto tributario | 27 |
| -R: . Lavoro e sicurezza sociale | 28 |
| § 1) . Relazioni sindacali | 28 |
| § 2) . Assunzione obbligatoria degli invalidi | 28 |
| § 3) . Vicende del rapporto di lavoro | 28 |
| § 4) . Principio di eguaglianza e pluralità dei regimi previdenziali | 29 |
| § 5) . Principio di eguaglianza e discriminazioni derivanti dal decorso del tempo | 30 |
| § 6) . Obbligazione contributiva e sgravi contributivi | 30 |
| § 7) . Condizioni per l'erogazione del trattamento previdenziale | 31 |
| § 8) . Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro | 32 |
| -S: . Pubblico impiego | 32 |
| -T: . Responsabilità disciplinare | 34 |
| -U: . Indipendenza e responsabilità dei magistrati | 34 |
| -V: . Diritto elettorale | 35 |
| -W: . Conflitti tra poteri dello Stato | 35 |
| -X: . Diritto regionale | 36 |
| § 1) . Potestà normativa delle regioni | 36 |
| § 2) . Limite delle materie e limite dei principî fondamentali | 36 |
| § 3) . Autonomia finanziaria e potestà tributaria | 37 |
| § 4) . Esercizio di potestà amministrativa | 38 |
| § 5) . Rapporti tra regione ed enti locali | 38 |
| -Y: . Diritto internazionale e diritto comunitario | 39 |
| -Z: . Referendum abrogativi | 40 |
| -AA: . Considerazioni finali | 40 |



-A: . SOMMARIO:

1. Considerazioni preliminari: 1.1. Ruolo degli organi di informazione ed attività della Corte costituzionale; 1.2. Secondo anno consecutivo senza sostanziale arretrato; 1.3. Quadro generale dei tipi di epilogo; 1.5. Inevitabile frammentarietà dei contenuti delle decisioni. - 2. Rapporti con gli altri poteri dello Stato. - 3. Processo costituzionale. - 4. Libertà personale, libertà religiosa, diritti di azione e di difesa. - 5. Problemi dell'informazione. - 6. Salute. - 7. Ambiente, tutela dagli inquinamenti, paesaggio, beni culturali. - 8. Famiglia. - 9. Proprietà privata. - 10. Libertà di iniziativa economica. - 11. Processo civile. - 12. Diritto penale. - 13. Nuovo processo penale: 13.1. Riti speciali; 13.2 Fase delle indagini preliminari; 13.3. Udienza preliminare; 13.4. Impugnazioni; 13.5. Esecuzione; 13.6. Norme complementari al nuovo codice. - 14. Ordinamento penitenziario. - 15. Diritto penale militare. - 16. Diritto tributario. - 17. Lavoro e sicurezza sociale: 17.1. Relazioni sindacali; 17.2. Assunzione obbligatoria degli invalidi; 17.3. Vicende del rapporto di lavoro; 17.4. Principio di eguaglianza e pluralità dei regimi previdenziali; 17.5. Principio di eguaglianza e discriminazioni derivanti dal decorso del tempo; 17.6. Obbligazione contributiva e sgravi contributivi; 17.7. Condizioni per l'erogazione del trattamento previdenziale; 17.8. Assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro. - 18. Pubblico impiego. - 19. Responsabilità disciplinare. - 20. Indipendenza e responsabilità dei magistrati. - 21. Diritto elettorale. - 22. Conflitti tra poteri dello Stato. - 23. Diritto regionale: 23.1. Potestà normativa delle regioni; 23.2 Limite delle materie e limite dei principi fondamentali; 23.3 Autonomia finanziaria e potestà tributaria; 23.4 Esercizio di potestà amministrativa; 23.5 Rapporti tra regione ed enti locali. - 24. Diritto internazionale e diritto comunitario. - 25. Referendum abrogativi. - 26. Considerazioni finali.

-B: . CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

§ 1) . Ruolo degli organi di informazione ed attività della Corte costituzionale

Anche nell'anno appena concluso, grazie alla sensibilità ed all'impegno di direttori e redattori, gli organi di informazione hanno rivolto costante attenzione all'attività della corte. Perciò, un vivo apprezzamento va subito manifestato loro in questa tradizionale, significativa sede di consuntivi. Largo il risalto sempre assicurato alle cause di maggior rilievo. Talvolta, solo il numero dei provvedimenti congiuntamente resi noti ha impedito di dare maggiore evidenza alla portata di ciascuno. Di questo problema - non sempre di facile soluzione (si pensi soprattutto all'ultimo deposito preferiale ed al deposito di fine d'anno) - ci si continuerà a far carico per agevolare al massimo l'immediata diffusione, tramite gli organi di informazione, dei passaggi salienti degli effettivi contenuti, tenendo pure conto del breve intervallo di tempo tecnicamente disponibile per l'apprestamento di puntuali resoconti.

E' la stessa società in cui oggi viviamo, con i suoi ritmi infrenabili e le sue ansie incalzanti, a richiedere, per non dire pretendere, prontezza in tutto. Nessuno lo sa meglio di coloro che esercitano una professione come quella di giornalista, sempre protesa nell'aspettativa degli eventi per tradurli in notizia da partecipare, senza indugio, all'opinione pubblica che li attende. Ciò, peraltro, non autorizza la ricerca di indiscrezioni a tutti i costi né la formulazione di supposizioni inattendibili, nocive, oltretutto, al mondo dell'informazione nel suo complesso, con il rischio scontato di inesattezze, magari anche gravi.

Grazie all'eliminazione dell'arretrato, che mai sarà sufficientemente addotta a merito di chi l'ha resa possibile, la corte è stata anch'essa in grado, per il secondo anno consecutivo, di corrispondere a quella esigenza di tempestivo intervento cui ora si accennava, tanto più unanimemente sentita allorché l'obiettivo consiste nel rendere giustizia. Poiché ad ogni questione incidentale di legittimità costituzionale corrisponde la sospensione di uno o più giudizi ordinari (ed altri di analoga fisionomia vi si possono di fatto affiancare nell'attesa), un primo indiscutibile vantaggio del dare risposta alle questioni in tempi brevi è rappresentato, appunto, dalla ripresa ravvicinata dei processi sospesi e dal concomitante superamento delle incertezze sulla sorte delle norme denunciate. Se, tanto per avvalersi dell'esempio dalle dimensioni più vistose, si pone mente alla miriade di ordinanze di remissione nei confronti di norme della nuova codificazione processuale penale - di gran lunga la categoria più numerosa nel corso del 1990 - con l'inevitabile sospensione di centinaia di procedimenti, è agevole comprendere quanto siano stati preziosi, sia sotto questo profilo, sia sotto quello della chiarificazione, i quasi sempre rapidissimi interventi della corte in materia. Risposte sistematicamente tardive avrebbero certamente compromesso vieppiù il già difficile avvio della riforma.



§ 2) . Secondo anno consecutivo senza sostanziale arretrato

Poiché, peraltro, il pericolo di un riapparire dell'arretrato è sempre latente, la prima verifica concreta che si impone riguarda la persistenza o meno della situazione estremamente favorevole registratasi alla fine del 1989 con sole novantasei cause da fissare, numero davvero minimale, se si considera la necessità di rispettare quei termini minimi che, per legge, devono comunque intercorrere tra il pervenire delle ordinanze o dei ricorsi alla cancelleria della corte e la loro inclusione nei ruoli di udienza o di camera di consiglio. Le cifre relative al 1990 sono in proposito illuminanti: 884 giudizi pervenuti a fronte degli 833 pervenuti nell'anno precedente; 960 giudizi definiti a fronte dei 1043 definiti nel 1989; 334 giudizi pendenti al 31 dicembre 1990 a fronte dei 420 pendenti al 31 dicembre 1989. Peraltro, dei 334 giudizi pendenti alla fine del 1990, 109 erano già in fase di decisione, 107 già fissati per le udienze o le camere di consiglio di gennaio ed i restanti 110 destinati alle udienze o alle camere di consiglio di febbraio. In sostanza, può ben dirsi che continua a non esservi arretrato.

Il riscontro è tanto più confortante se si considera che, durante il 1990, la corte ha dovuto fronteggiare, a breve distanza di tempo l'uno dall'altro, due delicati, e sia pur per diverse ragioni, particolarissimi eventi, legato il primo al pur previsto completamento del prestigioso mandato di Francesco Saja ed il secondo alla prematura scomparsa di Renato Dell'Andro.

La presidenza Saja, caratterizzando oltre un triennio di vita della corte, ivi compresa una buona parte dello scorso anno, aveva assicurato ritmi, metodi e prassi organizzative di riconosciutissimo affidamento, ma anche esposti al rischio di rallentamenti in coincidenza con un passaggio delle consegne: un rischio che, fortunatamente, l'impegno ai limiti del sacrificio di tutti i giudici, dei loro collaboratori e del personale dell'intera amministrazione - ai quali sento il bisogno, prima ancora che il dovere, di esprimere qui i sentimenti della più intensa gratitudine, anche per quanto prodigato per l'apprestamento della presente relazione - ha permesso di scongiurare in breve tempo, a definitiva dimostrazione dell'efficienza di un apparato organizzativo predisposto con minuziosa, lungimirante cura.

Dal canto suo, la perdita, per tante ragioni angosciosa, di un giudice di grande dottrina com'era Renato Dell'Andro, dolorosamente scomparso appena a metà del suo mandato, dopo un non breve periodo di crescenti sofferenze silenziosamente e stoicamente affrontate, senza mai dismettere di dare alla corte il suo grande contributo, fatto anche di elaborate e sovente storiche decisioni, ha lasciato un vuoto nemmeno materialmente finora colmato. A differenza di quanto con la consueta prontezza la Corte di cassazione ha subito concretizzato, scegliendo, senza interporre il minimo indugio e sin dal primo scrutinio, in sostituzione di Francesco Saja, quell'altra esemplare figura di magistrato che risponde al nome universalmente apprezzato di Renato Granata, il posto di Renato Dell'Andro è dal 29 ottobre 1990 tuttora vacante, riproponendo l'esigenza di un intervento parlamentare a scadenze più strettamente ravvicinate e non procrastinabili, ad evitare che troppo a lungo il *plenum* della corte resti pregiudicato in partenza, con inevitabile distorsione non solo di energie e di contributi, ma della stessa fisionomia dell'organo, soprattutto se chiamato a decisioni di speciale rilievo, che, paradossalmente, possono anche, in carenza, appunto, di meccanismi ad operatività cronologicamente vincolata, diventare causa di ulteriori ritardi nella scelta del nuovo componente.

§ 3) . Riverberi sul ruolo della Corte

Scongiurato, comunque, il rischio di un immediato riemergere dell'arretrato ed assicurata, di conseguenza, la possibilità per la corte di continuare ad intervenire in tempi brevi (la presenza di decisioni su ordinanze risalenti a periodi più lontani dipende soltanto dai più o meno vistosi ritardi che si continuano, purtroppo, a registrare nell'invio dei fascicoli da parte degli uffici giudiziari, inconvenienti non rimediabili dalla corte), vi è modo di verificare, per il secondo anno consecutivo, e, quindi, con accresciuta esperienza, se e come la mutata situazione di impatto nel tempo sia idonea ad influire sul ruolo della corte.

Al di là del già accennato beneficio di per sé insito nella sollecitudine di ogni intervento chiarificatore, non mancano gli spunti per qualche considerazione di maggior respiro.

Anche se è prematuro trarre conclusioni, va registrato un certo qual calo nell'afflusso delle ordinanze di rimessione, mentre per i ricorsi e per i conflitti la situazione non può che essere fluttuante, in quanto legata all'emanazione di leggi o all'adozione di provvedimenti amministrativi e di altri atti o fatti indicati come lesivi di competenze costituzionalmente garantite. Se non fosse stato per la serie di problemi originati a catena da quella radicale e profonda riforma determinatasi con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, la cifra complessiva delle questioni sollevate nel 1990 dai giudici a quibus avrebbe denotato sicuramente un non lieve calo rispetto al numero delle ordinanze degli anni precedenti.



Sempre sul piano del modo di porsi delle questioni incidentali, non è forse fuor di luogo segnalare la progressiva diminuzione delle declaratorie di inammissibilità dovute a ragioni meramente formali. Sempre più di rado, infatti, ci si trova in presenza di ordinanze dalla motivazione mancante o contraddittoria, mentre è dato di constatare una crescente attenzione dei giudici ordinari al requisito della rilevanza, oltretutto a quello della non manifesta infondatezza. Diventa così verosimile la supposizione che, unitamente alla generale crescita di sensibilità verso tutti gli aspetti del fenomeno della giustizia costituzionale, il numero delle pronunce di inammissibilità adottate in passato abbia, dal canto suo, contribuito ad acuire tale sensibilità anche sotto il profilo formale.

Quanto ai rapporti tra giudici *a quibus* e Corte costituzionale, la considerazione più importante, anche perché non legata a semplici supposizioni o dati statistici per natura instabile, riguarda, però, le ipotesi, ovviamente sempre più frequenti, in cui l'intervento a breve ha per oggetto norme appartenenti a leggi di recente emanazione. La tanto utilizzata e spesso discussa nozione di diritto vivente (da intendersi, più semplicemente, secondo alcuni, nel senso dell'interpretazione prevalente, quando non addirittura dell'interpretazione dominante, se una ve ne sia) vede sempre più ridursi l'ambito delle sue possibili applicazioni, circoscritte, infatti, alle questioni aventi per oggetto norme da tempo in vigore.

Viene così a riaprirsi un maggiore spazio per le sentenze interpretative di rigetto, intese, secondo la più rigorosa definizione, come quelle con cui la corte respinge la questione adottando una propria interpretazione del dettato normativo (e non anche come quelle - alle prime talora accomunate per la formula adottata nel dispositivo - con cui la corte respinge la questione rifacendosi all'interpretazione dominante).

Le obiezioni, che in un recente passato hanno fatto regredire l'uso di tale formula, in quanto ritenuta strumento atto a determinare incertezze, incrementare contrasti giurisprudenziali e favorire prese di posizione divergenti ai vari livelli giudiziari, soprattutto a livello della Corte di cassazione, in tanto rivestono un peso in quanto, nel concreto vivere del diritto, esistano di una disposizione di legge più interpretazioni parimenti adottate, da sottoporre, appunto, alla scelta istituzionale della Corte di cassazione a sezioni unite, oppure in quanto già vi sia un'interpretazione così prevalente da sconsigliare di discostarsene in sede di controllo di legittimità costituzionale.

Quando, però, l'interpretazione del giudice a quo si accompagna al primo concreto profilarsi applicativo di una norma, collocandosi, così, in uno stadio ancora ben lontano da quello in cui diventa possibile parlare di diritto vivente (o di interpretazione, se non dominante, almeno prevalente), non esistono ragioni perché la corte - ritenendo di non condividere quell'interpretazione e, al tempo stesso, non considerandola senz'altro erronea (nel qual caso si dovrà addivenire ad una declaratoria di non fondatezza, se non addirittura di manifesta infondatezza) - rinunci a contrapporgliene un'altra, idonea a salvare dall'accusa di incostituzionalità la disposizione appena emanata. Ed è, perciò, che, proprio con riferimento alle questioni proposte nei confronti del tribolato avvio della nuova codificazione processuale penale, la corte ha non poche volte meditatamente utilizzato questo strumento alternativo alla pronuncia di illegittimità, che, sempre traumatica per gli effetti anche a catena che può produrre specie in un settore come quello processuale, diventa imprescindibile nei soli casi in cui non esista per il quesito posto dall'ordinanza di rimessione una via di uscita diversa dall'annullamento della norma denunciata.

Non si è, invece, ritenuto di avvalersi della formula in esame, ma si è optato per l'ordinanza di manifesta infondatezza, quando si è ripresentata negli identici termini la medesima questione già oggetto di una pronuncia interpretativa di rigetto.

§ 4) . Quadro generale dei tipi di epilogo

Nel quadro più generale dei vari possibili epiloghi dei giudizi di costituzionalità, non ci si può esimere da una notazione di ordine statistico concernente la quantità dei provvedimenti adottati. Né va trascurata la circostanza che, non di rado, con una stessa decisione sono state risolte distintamente più questioni, donde l'esistenza in simili casi di una pluralità di statuizioni (è accaduto per 47 sentenze e 92 ordinanze). Su un totale di 595 decisioni (596 nel 1989), le sentenze sono state complessivamente 241, fra le quali 85 declaratorie di illegittimità costituzionale, 13 pronunce di accoglimento su conflitti di attribuzione e 33 declaratorie di non fondatezza nei sensi di cui in motivazione. Quanto alle ordinanze, esse sono state complessivamente 354, fra le quali in forte maggioranza quelle dichiarative della manifesta infondatezza o della manifesta inammissibilità della questione, mentre le restanti, a parte un'ordinanza istruttoria, sono state di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens* o per situazioni via via equiparate.

A quest'ultimo proposito, va evidenziata la tendenza ad utilizzare la relativa tipologia - inizialmente limitata alle ipotesi di *ius superveniens* e poi, già da qualche tempo, estesa alle ipotesi di sopravvenute



declaratorie di illegittimità costituzionale che abbiano inciso sul quadro normativo di contorno - anche nelle ipotesi in cui si venga a constatare l'esistenza di dati, non presi in esame dal giudice *a quo*, suscettibili di incidere o sulla valutazione della rilevanza o sui termini della questione (ordinanza 88 (1), per non aver esaminato, benché rilevanti, eccezioni o deduzioni delle parti; ordinanza 250 (2), per non aver valutato l'incidenza di un provvedimento regionale, prodotto dalla difesa della regione e non impugnato dai ricorrenti, che aveva negato l'approvazione del progetto edilizio presentato dagli stessi). E ciò nell'intento di non pervenire alla pronuncia di una decisione, che, in quanto inidonea a risolvere il caso di specie, verosimilmente sarebbe subito seguita dalla prospettazione di una nuova questione.

§ 5). Inevitabile frammentarietà dei contenuti delle decisioni

Prima di dare inizio alla consueta esposizione analitica delle sentenze e delle ordinanze meritevoli di segnalazione particolare, suddividendole per argomenti, appare non del tutto inutile soffermarsi, almeno per qualche istante, sull'impressione di frammentarietà, e spesso anche di ripetitività, che un'elencazione del genere non manca ogni volta di suscitare. Dire che si tratta di una metodologia scontata non basterebbe di per sé a dimostrare che essa è pure una metodologia irrinunciabile. Il vero è che la necessità di praticarla, rimandando ad un momento successivo, qual è quello delle conclusioni, l'individuazione di direttrici comuni o di nuove linee di tendenza, deriva proprio dai tipi di intervento che il sistema ha predisposto per la corte: subordinati, tutti, alla presentazione di una specifica richiesta, a sua volta da contenere entro confini precisi, così da provocare inevitabilmente risposte caso per caso, nel continuo variare dei termini del confronto tra la norma o l'atto denunciato ed i parametri costituzionali invocati. Con il risultato che il succedersi degli interventi dà luogo, più che ad una somma di addendi omogenei, ad un ventaglio di soluzioni originate da spinte disseminate e, quindi, frammentarie, nel senso che trovano la base di avvio in un'occasione proveniente dall'esterno, all'insegna di un'estrema varietà di tematiche, in ordine sparso.

Né potrebbe essere altrimenti in un assetto che sempre rimette la scelta del problema da risolvere a chi si rivolge alla corte (anche l'eventuale iniziativa d'ufficio è subordinata all'esistenza, rigorosamente condizionante, di una precedente iniziativa altrui), senza che la corte abbia mai il modo di esimersi dal dare una risposta. Persino il momento del decidere tende a diventare sempre meno disponibile, una volta che l'eliminazione dell'arretrato porta con sé l'immediatezza e, quindi, in definitiva, l'automaticità dell'intervento. Certo, questo non significa che le risposte non debbano potersi ricondurre, come si conviene ad un comportamento decisionale responsabile, lungo linee direttrici ispirate a coerenza. Resta, però, il fatto che l'analisi prevale sulla sintesi e che, in una sede consuntiva come questa, la prima non può non precedere la seconda, a conferma, appunto, di quanto gli sviluppi della giurisdizione costituzionale siano tributari delle iniziative altrui. E' da esse, oltretutto da circostanze non meno casuali, legate all'inoltro dei fascicoli, alla formazione dei ruoli ed al deposito delle decisioni, che dipende se in un determinato anno la corte abbia avuto occasione di pronunciarsi su certi temi piuttosto che su certi altri. Alla frammentarietà si accompagna, quindi, anche un elemento di aleatorietà, che contribuisce a caratterizzare ulteriormente come rassegna informativa l'analisi cui, pure quest'anno, non ci si può non dedicare.

-C: . RAPPORTI CON GLI ALTRI POTERI DELLO STATO

Per quanto concerne i rapporti con il potere legislativo, numerose sono state le ordinanze dichiarative della manifesta inammissibilità di questioni, che, per l'eventuale adeguamento della norma denunciata al parametro costituzionale invocato, comporterebbero inevitabilmente scelte discrezionali. La corte ha in un caso avvertito esplicitamente come l'ordinanza di rimessione contenesse, più che la richiesta di una declaratoria di incostituzionalità, «una proposta che ha come destinatario, se mai, il parlamento» (ordinanza 572 (3)).

Il rispetto per la discrezionalità del legislatore è presente anche quando la corte evita di emettere declaratoria di incostituzionalità per non creare un vuoto legislativo, dannoso ad interessi costituzionali altrettanto rilevanti (ordinanza 111 (4), in tema di misure di sicurezza applicate nei confronti degli infermi di mente; sentenza 148 (5), in tema di imprese di autotrasporto).

Ancor più evidente si fa la sensibilità della corte quando la dichiarazione d'inammissibilità della questione, fondata sul limite della discrezionalità del legislatore, adduce ad argomento di rinforzo la riscontrata imminenza di una nuova disciplina della materia, contenuta in un disegno di legge governativo in corso di approvazione dal parlamento (sentenza 60 (6), in tema di diritto penale militare).



A tal proposito è forse il caso di ritornare per un momento sulle critiche, mosse ancora di recente alla corte, per avere ritardato la decisione di un giudizio in attesa di una nuova disciplina del settore, riscontrabile come imminente in parlamento, e ciò non solo al fine di rispettare il ruolo altrui e non vanificare un magari notevole impegno già lungamente prodigato, ma anche al fine di evitare che, con una pronuncia di illegittimità costituzionale, si determinassero anzitempo vuoti normativi, tali da pregiudicare primari interessi protetti anch'essi dalla Carta fondamentale. E' il caso, ben noto, della disciplina delle trasmissioni televisive: una dichiarazione di illegittimità costituzionale - resa mentre era in corso alla camera dei deputati il dibattito sul disegno di legge governativo già approvato dal senato (poi divenuto la legge n. 223 del 1990) - avrebbe comportato, per il potere esecutivo, la necessità di «oscurare» i canali privati di trasmissione, con pregiudizio per il pluralismo dell'informazione e per la libertà di manifestazione del pensiero tutelati dall'art. 21 Cost., pregiudizio che, fra l'altro, non era certamente nell'intenzione del giudice rimettente. La sopravvenienza della legge citata ha reso inutile la sentenza della corte, con conseguente restituzione degli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame della rilevanza della questione. Peraltro, l'ordinanza 438 (7) - giova ripeterlo - non conteneva alcun giudizio di valore, positivo o negativo, sulla nuova legge.

Sempre quanto ai rapporti con il legislatore, nemmeno nel 1990 sono mancati, da parte della corte, gli «inviti» ad intervenire per disciplinare materie bisognose di nuove regole (così la sentenza 30 (8), in tema di pluralismo sindacale; le ordinanze 143 (9), 189 (10), 306 (11), 491 (12), in tema di trattamenti retributivi; la sentenza 525 (13), relativa alla sistemazione dei poteri statali e regionali nel credito). Anzi, in un caso, non è stata evitata l'estrema conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità per il non seguito dato dal legislatore ad un «monito» in precedenza più volte pronunciato (sentenza 50 (14), sull'avviamento al lavoro dei minorati psichici, anche se il pur complesso dispositivo non può risolvere tutti i problemi, di cui si dovrà necessariamente far carico il legislatore).

Né sono mancati moniti verso il potere esecutivo, al di là, ovviamente, dei casi in cui è stata parte in conflitti di attribuzione. Così, in tema di pensioni, la pubblica amministrazione è stata esortata a far valere la ratio di una pronuncia di incostituzionalità in tutti i casi analoghi (sentenze 69 (15) e 70 (16), nella scia della sentenza 179 del 1989 (17)) oppure a provvedere adeguatamente al trattamento terapeutico di condannati infermi di mente (ordinanza 111 (18)).

La corte si è pure preoccupata di puntualizzare i rapporti con i giudici ordinari ed amministrativi, ribadendo sia l'esclusività in capo ad essa del controllo di costituzionalità delle leggi (sentenza 285 (19)) sia l'inammissibilità di ogni tentativo volto ad utilizzare la questione di legittimità costituzionale come strumento per sindacare statuizioni già adottate dalla corte (ordinanze 27 (20), 93 (21), 482 (22)). Nella stessa prospettiva si è puntualizzata l'efficacia delle sentenze interpretative di rigetto, considerando preclusa una questione reiterata nello stesso grado di giudizio, «muovendo dall'interpretazione esclusa dalla corte» (ordinanza 268 (23)). Si è, invece, ritenuto che, «allorquando la situazione dell'ordinamento risulti oggettivamente modificata a seguito di radicale mutamento della giurisprudenza di questa corte», la questione non può essere considerata identica, donde la sua proponibilità nel medesimo grado di giudizio (ordinanza 130 (24)), e si è confermata la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale anche sul punto di diritto enunciato dalla Corte di cassazione (sentenza 30 (25)).

Vi sono pure stati (sentenza 278 (26)) concreti suggerimenti sul modo per eventualmente risollevare una questione mal proposta, mentre è stato affrontato, in più decisioni, il nodo dei rapporti tra provvedimenti cautelari e introduzione del giudizio di costituzionalità (sentenza 444 (27); ordinanza 498 (28)).

-D: . PROCESSO COSTITUZIONALE.

Esclusa per il pubblico ministero la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità anche ed ancor più con riguardo al nuovo sistema processuale penale, che, nella logica della «partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento», non può non considerare il pubblico ministero parte a tutti gli effetti (ordinanza 249 (29)) e precisato che le norme integrative per i giudizi avanti alla corte approvate il 16 marzo 1956, non avendo valore di legge, sono estranee al sindacato di legittimità (ordinanza 572 (30)), si è consolidata la linea che esclude la ricezione automatica, nel processo costituzionale, di regole formali proprie del processo civile e amministrativo, ritenendo privi di rilevanza gli errori nei riferimenti normativi (sentenze 115 (31) e 446 (32)) e le imprecisioni nelle argomentazioni (sentenza 369 (33)), allorché risultino oggettivamente e chiaramente identificabili le singole questioni.

La corte ha pure avuto occasione di chiarire come la denuncia di incostituzionalità di una previsione legislativa venga correttamente proposta nei confronti della disposizione che descrive strutturalmente la



fattispecie, anziché nei confronti della disposizione che prevede l'applicazione di sanzioni (sentenza 103 (34)), e ha rivendicato il potere di andare oltre il tenore letterale dell'ordinanza di rimessione per individuare esattamente la norma sulla quale convergono effettivamente i dubbi di costituzionalità del giudice a quo (sentenza 155 (35)), cui, invece, compete, in via esclusiva, di valutare sia il materiale probatorio attinente ai fatti per i quali è causa (sentenza 32 (36)) sia i problemi concernenti il merito della controversia tra le parti del processo principale (sentenza 155 (37)). Anche per ciò che riguarda il parametro, è sufficiente che il giudice a quo indichi con precisione l'articolo o la parte di articolo della Costituzione di cui sospetta la violazione, non importando l'interpretazione che egli ne dà: la corte non è, infatti, tenuta ad applicare il parametro nello stesso significato eventualmente dato in modo non corretto dal giudice remittente (sentenza 344 (38)).

Quanto alla possibilità di sottoporre norme abrogate alla verifica di legittimità costituzionale, se ne è ribadita la limitazione ai casi in cui «si tratti di cancellarne effetti residuali, non invece allorché si chieda di richiamarne in vigore altre ad essi collegate e parimenti abrogate (sentenza 468 (39)).

Numerose le decisioni adottate in ordine al requisito della rilevanza: la corte deve attenersi - senza modificarlo - all'oggetto del giudizio a quo nel verificare se la decisione di questo sia effettivamente condizionata dal quesito di legittimità costituzionale (sentenza 384 (40)) e non può discostarsi dall'iter argomentativo del giudice rimettente né sostituirsi ad esso nel verificare se la controversia sia da decidere applicando una normativa diversa da quella impugnata (sentenza 155 (41), dianzi citata), in quanto - spettando la determinazione del *thema decidendum* del giudizio di legittimità costituzionale al giudice *a quo* - alla corte non è consentito né di valutare l'esattezza della decisione del suddetto giudice di applicare la norma denunciata (sentenza 274 (42)) né di sindacare, con proprie valutazioni, l'iter logico seguito nell'impostazione prescelta per pervenire alla decisione di merito (sentenza 384 (43)): il controllo sulla rilevanza deve limitarsi ad accertare che ricorra una ragionevole possibilità, da verificare a priori, che la disposizione contestata sia applicabile ai fini della definizione del giudizio *a quo*, dovendosi ritenere esclusa da parte della corte ogni valutazione che implichi statuizioni influenti sul merito di tale giudizio.

Nemmeno quest'anno sono mancati casi in cui la corte ha dovuto dichiarare inammissibile la questione per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze 353 (44), 379 (45), 389 (46), 404 (47)) e, in un caso, anche perché il giudice *a quo* non aveva preso in considerazione altre disposizioni emanate in materia prima dell'ordinanza di rimessione (ordinanza 78 (48)). Si è, tuttavia, specificato che l'assenza, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione specifica in punto di rilevanza non rende inammissibile la questione prospettata quando la rilevanza emerga *ictu oculi*, essendo i termini della controversia oggetto del giudizio *a quo* interamente assorbiti nei contenuti della norma denunciata (sentenza 53 (49)). Più numerosi sono stati i casi in cui la corte ha dovuto dichiarare l'inammissibilità per irrilevanza della questione in quanto proposta prematuramente o in via meramente ipotetica ed eventuale (ordinanze 76 (50), 79 (51), 370 (52), 450 (53)) ovvero in quanto avente ad oggetto norme che non potevano trovare applicazione nel giudizio principale. E' stata ritenuta irrilevante la questione perché sollevata in sede di giudizio cautelare dopo l'accoglimento o il rigetto della relativa istanza da parte del giudice, e, quindi, una volta esaurita ogni sua potestà in quella sede (sentenze 444 (54), 498 (55); ordinanza 92 (56)), o perché emergeva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per non essere configurabile un diritto soggettivo del privato all'attivazione ed esercizio di impianti radiotelevisivi (sentenza 102 (57)), o perché il giudizio a quo risultava risolvibile attraverso altri strumenti normativi (ordinanza 205 (58)), o perché non sussistevano comunque i presupposti di fatto per l'applicabilità nel caso concreto della legittima difesa per i reati militari, della quale si censuravano le limitazioni di operatività (sentenza 278 (59)). La corte ha, peraltro, ribadito che la rilevanza è da valutare non già in relazione agli ipotetici vantaggi di cui potrebbero usufruire le parti in causa, bensì, più semplicemente, in relazione all'applicabilità nel giudizio a quo della norma di cui si contesta la legittimità costituzionale (sentenza 344 (60)).

In ordine ai ricorsi di legittimità in via principale, la corte ha chiarito che la regola secondo cui la proposizione dell'impugnativa di una legge regionale da parte del presidente del consiglio dei ministri deve essere preceduta dalla delibera consiliare può subire una deroga, non per semplici motivi di urgenza o sulla scorta di una pur sempre problematica presunzione di volontà all'impugnativa dell'organo collegiale, bensì soltanto in presenza di circostanze oggettive di carattere eccezionale suscettibili di determinare l'impossibilità o l'estrema difficoltà, giuridica o di fatto, di una convocazione del consiglio dei ministri, quale non può essere considerato un evento prevedibile e di natura ordinaria come il decorso delle ferie estive (sentenza 54 (61)); ha stabilito che la violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione può essere denunciata dalla regione non ex se, ma solo in quanto concorra a determinare la pretesa invasione delle proprie attribuzioni (sentenza 245 (62)); ha escluso, del pari, che le regioni e le province autonome possano far valere vizi di costituzionalità - quali



L'assenza dei presupposti di necessità e di urgenza o l'adozione di un contenuto normativo non omogeneo - che attengono al procedimento di decretazione d'urgenza e non incidono *ex se* sulla sfera di attribuzioni ad esse costituzionalmente garantita (sentenza 343 (63)); ribadendo il principio secondo cui la conversione senza modificazioni di un decreto in legge, rendendo definitiva la disciplina adottata in via provvisoria, perpetua gli eventuali vizi di legittimità e, pertanto, rinnova la lesione delle competenze regionali che si assumono violate, ha sottolineato come la formulazione di una nuova censura nei confronti di una norma convertita senza modificazioni non può considerarsi preclusa dal fatto che la regione ricorrente non l'abbia proposta con il ricorso presentato nei confronti del decreto-legge anteriormente alla sua conversione (sentenza 381 (64)); ha precisato che, nel caso in cui la questione di legittimità costituzionale sia stata proposta in via principale, attraverso una delibera legislativa della regione Sicilia, e successivamente sia stata promulgata e pubblicata una legge contenente le norme impugnate, la pronuncia della corte va adottata nei confronti di tale legge (sentenza 472 (65)).

Con particolare riguardo ai rapporti tra la regione Trentino-Alto Adige e le due province autonome di Trento e di Bolzano, l'appena ricordata sentenza 381 (66) ha escluso la legittimazione della prima a ricorrere contro leggi che incidono soltanto sulle competenze delle province autonome: «l'indubbio legame che unisce la suddetta regione alle province autonome di Trento e di Bolzano non può indurre a ritenere che la prima possa surrogarsi o possa affiancarsi all'una o all'altra delle province nella difesa dell'integrità alle attribuzioni di queste ultime».

Infine, quanto ai conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, sono stati dichiarati illegittimi due conflitti proposti dalla regione Veneto perché, oltre a risolversi nella prospettazione di questioni di costituzionalità su cui la corte già si era pronunciata, non riguardavano la lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite (sentenza 126 (67)); un conflitto proposto dalla regione Liguria per l'assoluta indeterminazione degli atti oggetto del conflitto, non solo non individuati dalla ricorrente, ma nemmeno individuabili in qualche modo; un conflitto proposto dalla regione Toscana perché relativo ad atti aventi natura legislativa (sentenza 140 (68)). Sempre in ordine al giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni si è ritenuto inammissibile l'intervento di soggetti diversi dagli enti dai quali o contro i quali può essere sollevato il conflitto, anche se interessati all'esito della controversia (sentenza 162 (69)).

-E: . LIBERTÀ PERSONALE, LIBERTÀ RELIGIOSA, DIRITTI DI AZIONE E DI DIFESA

Non numerose nel 1990 le pronunce in tema di diritti fondamentali, se si eccettuano quelle aventi a parametro di riferimento gli art. 13 e 24 Cost. (diritto di libertà personale, diritto di azione, diritto di difesa), di cui si dà conto, più oltre, nei paragrafi dedicati al processo civile e al nuovo processo penale.

In tema di libertà personale vanno fin da ora segnalate due decisioni: la sentenza 471 (70), ove si è sottolineato che la previsione dell'art. 13, 2° comma, Cost., non esclude casi di accertamento preventivo, volontariamente richiesto dalle persone sul proprio corpo nell'ambito di un procedimento civile, e la sentenza 515 (71), relativa all'art. 390 c.p.p. 1988, ove si è statuito che, ai sensi dell'art. 13 Cost., una pronuncia dell'autorità giudiziaria in ordine ai provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza si impone come necessaria solo quando si tratti di protrarre nel tempo, oltre i termini tassativamente imposti nell'art. 13, 3° comma, gli effetti del provvedimento sostitutivo adottato dalla polizia.

Una particolare citazione merita la sentenza 259 (72), in tema di libertà religiosa e di autonomia delle confessioni religiose, con la quale sono state dichiarate illegittime le norme che attribuiscono la personalità giuridica di diritto pubblico alle comunità israelitiche (r.d. n. 1731 del 1930). Tale regime comporta, infatti, «l'assoggettamento di formazioni sociali, che si costituiscono nel sostrato di una confessione religiosa, alla penetrante ingerenza di organi dello Stato: il che, inoltre, rispetto alle altre religioni, costituisce una palese discriminazione che contrasta con il principio di eguaglianza, con quello della libertà religiosa e con quello dell'autonomia delle confessioni religiose».

Anche per quanto riguarda il diritto d'azione vanno qui ricordate due decisioni.

La prima (sentenza 67 (73)) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 l. n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 l. n. 10 del 1977, nella parte in cui, pur dopo l'avvenuta espropriazione, non consente agli aventi diritto di agire in giudizio per la determinazione dell'indennità finché manchi la relazione di stima prevista dagli art. 15 e 16 della legge, ribadendo due fondamentali principi ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza della corte: quello secondo cui la tutela giurisdizionale garantita dalla Costituzione non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto e quello secondo cui la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve mai rendere



difficile o addirittura impossibile l'esercizio del diritto, ostacolando fino al punto di pregiudicarlo o renderlo particolarmente gravoso.

La seconda (sentenza 470 (74)) è intervenuta sull'art. 20, 4° comma, l. n. 681 del 1971, e successive modificazioni, che, nel regolare la tutela giurisdizionale del proprietario e degli altri soggetti interessati al conseguimento dell'indennità di occupazione, opera una scissione tra l'insorgenza del diritto a tale indennità e l'azionabilità di esso: il diritto all'indennità, infatti, nasce con l'occupazione dell'area, mentre l'esperibilità dell'azione viene inaccettabilmente differita alla determinazione dell'indennità in sede amministrativa ed alla sua comunicazione all'interessato, senza la previsione di alcun termine entro il quale tali adempimenti debbono essere compiuti. Ritenendo leso il diritto di azione del proprietario, la corte ha dichiarato illegittimo il differimento del suo esercizio in sede giurisdizionale.

-F: . PROBLEMI DELL'INFORMAZIONE

Nemmeno quest'anno sono mancati interventi significativi nel settore dell'informazione. Con la sentenza 348 (75), nel respingere un ricorso dello Stato contro una legge della regione Piemonte che prevede alcuni incentivi per le imprese operanti nel settore dell'informazione, la corte ha ribadito come la libertà di manifestazione del pensiero e l'informazione siano valori essenziali per la democrazia, affermando che «l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati), esprime ... una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico. Nell'ambito di tale forma qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, di conseguenza, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa».

In tema di mezzi di comunicazione, notevole è il rilievo della sentenza 155 (76), con la quale si sono affrontate due questioni - relative a norme ricavate dall'art. 3, 3° comma, l. n. 67 del 1987, recante modificazioni alla l. n. 416 del 1981, sull'editoria - sollevate dalla Corte d'appello di Milano nel corso del giudizio sull'acquisto della società Rizzoli da parte della società Gemina. Senza entrare, ovviamente, nel merito della vicenda, la sentenza 155 (77) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma denunciato, sia nella parte in cui assume di avere portata interpretativa degli art. 1 e 4 l. n. 416 del 1981, ove sono disciplinate le modalità e gli indici di riconoscimento del controllo societario, sia nella parte in cui innova retroattivamente il «testo» in ordine all'individuazione della posizione dominante ai fini del «collegamento», innalzando la soglia dal 20 al 30% della tiratura dei giornali quotidiani.

Con una elaborata pronuncia interpretativa (sentenza 241 (78), ricordata anche nel capitolo dedicato alla libertà di iniziativa economica), ove è stata presa posizione quanto ai limiti dell'iniziativa economica nel nostro ordinamento costituzionale in ordine alla necessità di «una moderna disciplina sull'abuso di posizione dominante», la corte ha, invece, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 180 l. n. 633 del 1941, sul diritto d'autore, nella parte in cui attribuisce alla Siae l'esclusiva della gestione dei diritti di utilizzazione economica delle opere tutelate da tale legge. «Infatti l'enorme diffusione delle opere dell'ingegno rende in concreto quasi sempre indispensabile l'attività di intermediazione e di protezione da parte della Siae. Ciò vale in particolare anche per le opere straniere, rispetto alle quali l'accesso all'utilizzazione può avvenire in generale solo attraverso il detto ente, legato alle società di autori esteri da contratti di reciproca rappresentanza. La sostanziale insostituibilità dell'attività di intermediazione comporta che l'ente che è il titolare in esclusiva di quest'ultima eserciti in condizioni di sostanziale monopolio la gestione dei diritti di utilizzazione economica delle opere tutelate, in quanto gli attribuisce il potere di condizionamento degli utenti e del mercato che è proprio del monopolista». Peraltro, poiché si tratta qui di un'esclusiva legale, «deve ritenersi applicabile nei confronti della Siae l'obbligo di contrattare con il divieto di discriminazioni arbitrarie sancito dall'art. 2597 c.c., con le conseguenze previste dall'ordinamento», in coerenza con l'interpretazione, alla luce dell'art. 41, 2° comma, Cost., della norma impugnata «come intesa alla tutela dell'utente e del consumatore nei confronti dell'esercizio abusivo del proprio potere da parte del soggetto monopolista». «D'altra parte», conclude la sentenza, «poiché la ratio dell'esclusiva in favore della Siae sta, oltre che nella protezione dei diritti dei loro autori, nella funzione di promozione della cultura e nella diffusione delle opere dell'ingegno di carattere creativo, non vi è dubbio che il pieno dispiegarsi di tale compito potrebbe risultare menomato se l'ente non fosse tenuto a contrattare con tutti gli utilizzatori e ad assicurare loro parità di trattamento a parità di condizioni oggettive, escludendo posizioni di privilegio o svantaggio».

Attinenti al tema dell'informazione sono, infine, la sentenza 348 (79), sulla riorganizzazione dell'Istat e la sentenza 311 (80), sulla disciplina del sistema informativo regionale del Lazio: di entrambe si dirà nella parte dedicata al diritto regionale. Dell'ordinanza 438 (81) di restituzione degli atti al pretore, che aveva



dubitato della legittimità della disciplina provvisoria vigente dal 1984 per le trasmissioni radiotelevisive da parte di privati, si è, invece, detto nel paragrafo dedicato ai rapporti con gli altri poteri dello Stato.

-G: . SALUTE

La corte ha avuto modo di occuparsi, anche nel 1990, della tutela della salute, garantita dall'art. 32 Cost. come diritto del singolo e come interesse della collettività, sia ribadendo alcune conclusioni della propria giurisprudenza in tema di cure termali (sentenza 559 del 1989 (82): v. sentenza 297 (83), cui si tornerà nel paragrafo 17.3) sia affrontando, con la sentenza 307 (84), un profilo di assoluta novità in tema di trattamenti sanitari obbligatori: pur nell'ammettere che la legge impositiva di un trattamento sanitario obbligatorio non contrasta con l'art. 32 Cost., quando il trattamento stesso è diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi viene assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, la corte ha precisato che il riconoscimento della salute come interesse della collettività non giustifica il sacrificio della salute del singolo, conseguentemente dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme sull'obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica, nella parte in cui non prevedono, a carico dello Stato, un'equa indennità per il danno derivante da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria.

La sentenza 455 (85), nel respingere la questione sollevata in ordine ad una legge della provincia di Trento nella parte in cui attribuisce alla giunta provinciale il potere di determinare limiti e modalità nel conferimento di prestazioni sanitarie aggiuntive, ha ulteriormente arricchito la giurisprudenza in proposito, precisando che la tutela della salute «si articola in situazioni soggettive diverse in dipendenza della natura e del tipo di protezione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce». Considerato sotto il profilo della difesa dell'integrità fisio-psichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto erga omnes, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente azionabile dai soggetti legittimati nei confronti degli autori dei comportamenti illeciti; considerato sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, il diritto alla salute è soggetto alla «determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione» della relativa tutela da parte del legislatore.

Sempre in tema di tutela della salute vanno ricordate le due decisioni (sentenze 467 (86) e 550 (87)) relative alla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in materia di trapianti di organo a scopo terapeutico e, in particolare, all'individuazione dei centri interregionali di coordinamento: accogliendo le doglianze regionali, entrambe le sentenze riconoscono la necessità di un effettivo coordinamento tra lo Stato e le regioni nella complessiva attività di erogazione di un servizio sanitario di così particolare delicatezza, anche valorizzando i poteri centrali relativi alla raccolta ed al coordinamento delle informazioni in questo settore.

Particolarmente significativa è pure la sentenza 245 (88), che ha ritenuto non incompatibili con le competenze regionali gli art. 3, 1° comma, 6, 2° comma, ed 8, 5° e 6° comma, l. n. 1 del 1990, concernente l'attività di estetista. Preceduta da un lungo e contrastato iter legislativo, data l'importanza economica del settore, tale legge è la prima che disciplina in modo organico ed autonomo lo svolgimento di un'attività che nel corso degli ultimi anni ha registrato un consistente sviluppo, venendo a toccare aspetti sempre più delicati riguardanti la salute. Per questo si è reso necessario imporre a livello nazionale condizioni severe di accesso alla professione e *standards* minimi di preparazione, il che giustifica appieno un intervento normativo a livello centralizzato. Nell'occasione la corte ha, altresì, delineato i tratti distintivi di due figure contrattuali apparentemente simili, precisando che l'apprendistato costituisce un mezzo adeguato all'acquisizione di un mestiere qualificato, mentre il contratto di formazione lavoro ha la funzione di facilitare l'inserimento dei giovani in quelle occupazioni alle dipendenze di imprese di produzione in serie, nelle quali il progresso tecnologico e la connessa evoluzione dell'organizzazione del lavoro hanno frantumato gli antichi mestieri.

-H: . AMBIENTE, TUTELA DAGLI INQUINAMENTI, PAESAGGIO, BENI CULTURALI

Il problema della tutela dell'ambiente, non solo a fini naturalistici od estetici, ma anche per l'incidenza sulla salute e sulla complessiva qualità della vita, ha trovato nel decorso anno svariate occasioni di maggiore puntualizzazione.



Con specifico riguardo a ciò che attiene alla tutela dagli inquinamenti, la sentenza 127 (89), dopo aver sottolineato come il rispetto del principio fondamentale sancito dall'art. 32 Cost., cui si richiama anche l'art. 41, 2° comma, debba valere quale criterio interpretativo della legislazione ordinaria, ha affermato che il limite del «costo eccessivo» - introdotto, in attuazione della direttiva Cee n. 360 del 1984, dall'art. 2, n. 7, d.p.r. 203 del 1988 per l'utilizzazione della migliore tecnologia disponibile al fine del contenimento o della riduzione delle emissioni inquinanti l'atmosfera da parte degli stabilimenti industriali - può essere invocato solo quando le emissioni stesse non eccedano comunque il limite ultimo, assoluto ed indefettibile, rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive.

D'altro canto, la sentenza 330 (90), nell'occuparsi delle operazioni di prelievo e campionamento delle acque di scarico da parte di funzionari ed agenti della pubblica amministrazione (operazioni che rientrano in un'attività, di per sé neutra, di normale controllo amministrativo, non finalizzata all'accertamento di un reato), ha ritenuto non in contrasto con gli art. 24 e 3 Cost. che a tali operazioni non sia estesa - come richiesto dal giudice a quo, che prospettava la necessità di un preventivo avviso circa la facoltà di farsi assistere da un difensore o da un tecnico di fiducia - quella «anticipazione» alle attività preprocessuali della tutela difensiva che la corte (v. la sentenza 248 del 1983 (91)) ha riferito al momento delle analisi successive a dette operazioni. Con la sentenza 434 (92), la corte, seguendo la linea già tracciata proprio dalla sentenza n. 248 del 1983 (93), ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, 2° comma, l. n. 283 del 1962, nella parte in cui non prevede che, per i casi di analisi su campioni prelevati da sostanze alimentari deteriorabili, il laboratorio provinciale di igiene e profilassi, od altro laboratorio all'uopo autorizzato, dia avviso dell'inizio delle operazioni alle persone interessate, affinché queste possano presenziare, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico, all'esecuzione delle operazioni stesse. Si tratta, infatti, di un'analisi che, non consentendo possibilità di revisione, viene direttamente utilizzata dal giudice ai fini dell'accertamento del fatto reato, donde la necessità di assicurare all'interessato tutte le garanzie di difesa: un principio, del resto, puntualmente recepito per i processi assoggettati alla disciplina del nuovo c.p.p. dall'art. 223 delle relative norme di coordinamento.

Con la sentenza 85 (94) la corte ha affrontato, in una complessa e articolata motivazione, le numerosissime questioni di legittimità costituzionale sollevate da regioni e province autonome nei confronti della l. n. 183 del 1989, chiarendone così la portata, volta al raggiungimento degli obiettivi della difesa del suolo, del risanamento delle acque, della fruizione e della gestione del patrimonio idrico per un razionale sviluppo economico e sociale, nonché per la tutela degli aspetti ambientali a tali obiettivi connessi.

Per quanto riguarda l'istituzione di parchi e di riserve naturali, una particolare segnalazione meritano le sentenze 346 (95) e 430 (96). Mentre con la seconda la corte è pervenuta a dichiarare non fondata la questione di legittimità sollevata contro la legge della regione Lazio n. 8 del 1983, previo esame del rapporto tra l'istituzione con legge regionale di un parco naturale su territori gravati da usi civici (Appennino Monti Simbruini) e la posizione delle collettività titolari degli usi civici, con la prima ha annullato un decreto del ministro per l'ambiente, che aveva individuato come di importanza naturalistica nazionale e internazionale la zona di Monte Arcosu, senza dimostrare l'esistenza di un interesse nazionale tale da giustificare un intervento dello Stato e, comunque, in assenza di una qualsiasi norma che attribuisce al ministro il potere in concreto esercitato. Una statuizione, quella relativa alla necessità del rigoroso rispetto del principio di legalità, ribadita dalla sentenza 512 (97), con la quale sono state annullate alcune disposizioni del decreto 26 gennaio 1990 del ministro per l'ambiente perché eccedenti il potere, riconosciuto al ministro, di dettare alle regioni norme tecniche generali per l'utilizzazione delle materie prime secondarie.

Di rilievo è pure la sentenza 327 (98), che, definendo in senso favorevole alla ricorrente, il conflitto di attribuzione proposto dalla regione Emilia-Romagna avverso l'atto con cui la commissione di controllo aveva annullato le deliberazioni consiliari recanti l'adozione del piano paesistico regionale, ha precisato come il «piano paesistico regionale» ed il «piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali» - strumenti che le regioni possono legittimamente scegliere per rispettare l'obbligo posto dalla legge Galasso di sottoporre a una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico elencati dal 5° comma dell'art. 82 d.p.r. n. 616 del 1977 - presentino finalità e caratteristiche loro proprie. I piani paesistici trovano origine nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali, contenuta nelle leggi n. 1497 del 1939 e n. 1357 del 1940, e sono rivolti alla tutela di quei beni ad qualificati appunto «bellezze naturali» - specificamente individuati in elenchi predisposti dall'autorità amministrativa, al fine di disciplinare l'operatività del vincolo paesistico, adottando il regime di autorizzazione caso per caso; invece, i piani urbanistico-



territoriali, che trovano il loro nucleo iniziale di disciplina nei «piani territoriali di coordinamento» previsti dalla l. n. 1150 del 1942, sono strumenti di natura urbanistica, ancorché prevalentemente orientati verso l'obiettivo della protezione dei valori paesistici e ambientali, e sono conseguentemente preordinati a formulare criteri di orientamento, con riguardo all'intero territorio regionale in ordine alla successiva attività di pianificazione, ovvero vincoli per l'attività di utilizzazione e trasformazione del suolo, operando, in ogni caso, con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché orientati verso l'obiettivo preminente della protezione di valori estetico-culturali.

In ambito più specifico non sono mancate, infine, oltre a decisioni concernenti la flora (sentenze 328 (99) e 331 (100)), decisioni aventi ad oggetto, sotto diversi profili, la materia della caccia.

Con la sentenza 63 (101), su cui si tornerà nei paragrafi dedicati al diritto comunitario ed ai referendum abrogativi, sono stati dichiarate ammissibili due richieste di referendum popolare relative all'abrogazione di numerose disposizioni della legge quadro sulla caccia e dell'art. 842, 1° e 2° comma, c.c. Nella motivazione, la corte ha, fra l'altro, chiarito come, secondo una moderna e sempre più ampia concezione, per caccia non sia da intendersi soltanto l'attività concernente l'abbattimento di animali selvatici, ma anche quella congiuntamente diretta alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita, a cui resta subordinata qualsiasi attività sportiva.

A questa concezione della caccia si ricollegano sia la sentenza 577 (102), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 1987, che include tra le specie cacciabili animali appartenenti a specie non comprese nell'elenco di cui all'art. 11 della legge quadro: una disposizione, ha precisato la corte, che, costituendo norma fondamentale di una riforma economico-sociale (v. sentenza 1002 del 1988 (103)), è derogabile dalle regioni e province autonome solo nel senso dell'estensione delle specie non cacciabili e non certo dell'estensione delle specie cacciabili; sia la sentenza 578 (104), la quale, dopo aver ricompreso nell'ambito dell'attività venatoria il tiro al volo che si realizza in atti diretti all'abbattimento della selvaggina, cioè di specie di volatili appartenenti alla fauna selvatica, ha, facendo uso degli stessi criteri ermeneutici adottati nella sentenza 63 (105) appena richiamata, ritenuto non illegittima l'estensione - operata dall'art. 37 l. reg. Lombardia n. 47 del 1978 - del relativo divieto anche a volatili di allevamento; con il che l'uso di tale pratica sportiva ha subito un considerevole ridimensionamento.

Da ricordare, altresì, la sentenza 124 (106), che - richiamando la legge quadro sulla caccia n. 968 del 1977, nonché la convenzione di Berna - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli art. 1, 2 e 10 l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 1969, nella parte in cui autorizzano l'uccellazione praticata con appostamenti fissi.

A problematiche concernenti l'ambiente si richiama - anche se in modo soltanto indiretto - la sentenza 493 (107), che ha dichiarato non fondata una questione sollevata con ricorso del commissario dello Stato per la regione Sicilia relativa ad alcune norme in ordine al risanamento delle aree degradate di Messina.

Infine, in tema di tutela dei beni culturali, va segnalata la sentenza 118 (108) per le precisazioni fornite sul concetto di bene culturale ai sensi della l. n. 1089 del 1939.

-I: . FAMIGLIA

Tra i non molti interventi avutisi con riguardo al diritto di famiglia sono da segnalare, anzitutto, alcune pronunce di illegittimità costituzionale, sempre particolarmente significative quando viene coinvolto un settore così delicato.

La corte ha dichiarato illegittimo l'art. 44, 5° comma, l. n. 184 del 1983, sull'adozione e l'affidamento dei minori, nella parte in cui non consente al giudice competente di ridurre, quando sussistano validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età di diciotto anni, limitatamente all'ipotesi (ex art. 44, 1° comma, lett. b, della stessa legge) di adozione da parte del coniuge nel caso in cui il minore sia figlio adottivo dell'altro coniuge (sentenza 44 (109)). A tale decisione si è giunti facendo leva sul disposto dell'art. 30, 1° e 3° comma, Cost., «nel valore complessivo espresso, che è quello dell'unità della famiglia».

Poiché la particolare specie di adozione disciplinata dall'art. 44, 1° comma, lett. b, l. n. 184 del 1983 mira al consolidamento dell'unità familiare, la realizzazione del valore costituzionale dell'unità della famiglia potrebbe risulterne compromessa, ove «il non raggiunto divario di età tra il coniuge adottante e il minore adottando fosse considerato in ogni caso inderogabile».



Con la sentenza 341 (110) è stato, poi, ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 274, 1° comma, c.c. in tema di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale, nella parte in cui non prevede che l'azione promossa dal genitore esercente la potestà su un minore infrasedicenne venga ammessa solo se ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del figlio. Una volta che l'art. 68 l. n. 184 del 1983 ha attribuito al tribunale per i minorenni la competenza a giudicare sull'azione di reclamo della paternità o maternità naturale proposta nell'interesse del minore, non è più giustificato che a tale giudice resti preclusa la possibilità di esplicitare in una ipotesi come questa la sua funzione istituzionale, valutando se sia effettivamente rispondente all'interesse del minore infrasedicenne l'azione intentata dal genitore che per primo lo ha riconosciuto, al fine di imporre all'altro una paternità o una maternità che questi rifiuta di riconoscere.

Pure di rilievo la sentenza 184 (111), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 565 c.c., modificato dall'art. 183 della legge di riforma del diritto di famiglia (n. 151 del 1975), nella parte in cui, in mancanza di altri successibili al di fuori dello Stato, non prevede la successione legittima tra fratelli e sorelle naturali dei quali sia legalmente accertato lo status di filiazione nei confronti del comune genitore. La norma è stata ritenuta in contrasto con l'art. 30, 3° comma, Cost., «coordinato con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.». Secondo la corte, il legislatore - nel determinare discrezionalmente i casi ed i contenuti di giuridica rilevanza del riconoscimento della prole naturale nei rapporti fra questa e i parenti del genitore - non può discriminare il figlio naturale da quello legittimo più di quanto ciò sia richiesto da un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco e dal contemperamento con altri principî di pari o maggior peso. In particolare, nel caso in cui manchino successibili per diritto di coniugio o di parentela, il favore per i figli naturali non entra in conflitto con il principio della successione familiare, né con l'interesse pubblico dello Stato alla continuità (comunque assicurata) dei rapporti giuridici del defunto.

Vanno, infine, qui ricordate pure tre significative decisioni incidenti sulla normativa previdenziale, in quanto con esse è stata fatta applicazione dei principî costituzionali riguardanti la famiglia.

Con la prima (sentenza 42 (112)), richiamandosi ai «principî costituzionali relativi alla tutela della famiglia», la corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, 2° comma, lett. a), d.p.r. n. 797 del 1955, nella parte in cui, ai fini dell'attribuzione degli assegni familiari, non prevede anche l'ipotesi dello stato di disoccupazione senza indennità del padre. Con la seconda (sentenza 116 (113)), è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l. n. 585 del 1967, nella parte in cui non prevede che gli assegni familiari per i figli a carico possano essere corrisposti in alternativa alla madre coltivatrice diretta o pensionata, alle stesse condizioni e con gli stessi limiti che per il padre coltivatore diretto o pensionato: è così venuta meno una norma che, presupponendo la priorità della posizione del padre in seno alla famiglia e nei rapporti fra coniugi, si poneva in contrasto con l'esigenza, espressa dagli art. 3 e 29 Cost., di equiparazione del la moglie al marito in tutti i rapporti familiari. Con la sentenza 123 (114) è stata, infine, dichiarata, ancora in riferimento all'art. 29 (oltre che agli art. 31 e 38) Cost., l'illegittimità della normativa concernente il trattamento di quiescenza dei dipendenti statali (art. 81, 3° comma, d.p.r. n. 1092 del 1973, art. 6, 6° comma, l. n. 1646 del 1962 e art. 10, 7° comma, l. n. 699 del 1967), nella parte in cui condiziona alla durata biennale del matrimonio il diritto alla pensione di reversibilità del coniuge superstite.

-J: . PROPRIETÀ PRIVATA

Durante l'anno 1990 esigue sono risultate le occasioni di intervento nella materia della proprietà privata. Le decisioni più rilevanti concernono problematiche relative all'espropriazione.

Con la sentenza 384 (115) la corte ha ritenuto non violato l'art. 42, 2° e 3° comma, Cost. dall'art. 3, 1° comma, l. n. 458 del 1988, in base al quale il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia pubblica agevolata o convenzionata ha diritto al risarcimento del danno causato dal provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene. Ha osservato la corte che, se, da un lato, la scelta della norma denunciata, nel senso di far prevalere l'interesse pubblico realizzato con l'impiego dei beni illegittimamente espropriati per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, sull'interesse dei proprietari dei suoli ad ottenerne la restituzione, persegue una finalità di ordine generale, che si concretizza nella funzione sociale della proprietà, dall'altro lato, al raggiungimento di tale obiettivo si accompagna un'attenta considerazione della posizione dei titolari dei beni impiegati, perché al mancato adempimento della pretesa restitutoria, imposto da preminenti ragioni di pubblico interesse, si sostituisce una tutela risarcitoria integralmente garantita.



Al tema dell'edilizia popolare, economica e sovvenzionata, si richiama anche la sentenza 364 (116), con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità degli art. 1 e 16 r.d. n. 1165 del 1938 (nonché dell'art. 2 d.p.r. n. 226 del 1975, perché atto di natura regolamentare), in quanto l'ordinanza di rimessione mirava ad ottenere una pronuncia che, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura, escludesse l'espropriazione forzata sugli immobili degli istituti autonomi per le case popolari a garanzia dei mutui ottenuti dagli istituti di credito fondiario. «Bilanciare gli interessi contrapposti della tutela del credito degli enti finanziatori e della preservazione del patrimonio degli istituti che assicurano il servizio dell'edilizia residenziale pubblica è» - ha affermato la corte - «compito riservato alle scelte discrezionali del legislatore».

Di rilievo, infine, per un'importante puntualizzazione circa i rapporti tra l'art. 42 e l'art. 3 Cost., è la sentenza 216 (117), con la quale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità dell'art. 5, 5° comma, l. n. 372 del 1985, la corte ha riaffermato il principio che i criteri particolari di determinazione dell'indennità di espropriazione, se legittimi in relazione all'art. 42, lo sono anche in relazione all'art. 3 Cost., perché il legislatore, nella sua discrezionalità, può legittimamente stabilire criteri di determinazione della detta indennità in relazione agli scopi perseguiti dalle singole leggi ed agli interessi pubblici e privati da contemperare.

-K: . LIBERTÀ D'INIZIATIVA ECONOMICA

Dalla premessa che l'iniziativa economica privata, dovendo svolgersi in aderenza alla funzione sociale, non può non soggiacere ai controlli necessari per essere coordinata e indirizzata a fini sociali, la sentenza 241 (118) (già ricordata nel paragrafo dedicato ai problemi dell'informazione) ha tratto la conseguenza che il principio dell'autonomia contrattuale, il cui rilievo, nel sistema del codice civile del 1942, è assolutamente preminente, viene nel sistema costituzionale tutelato in via meramente indiretta, come strumento della libertà d'iniziativa economica privata. I vincoli posti dall'art. 41 Cost. rischiano, invece, di essere scavalcati od elusi in un ordinamento che consente l'acquisizione di posizioni di supremazia senza nel contempo prevedere strumenti atti ad evitare un loro esercizio abusivo: in tal modo può restare vanificata o distorta la libertà di concorrenza, valore basilare della libertà di iniziativa economica. Rischiano, inoltre, di venire pregiudicate le esigenze dei consumatori e dei contraenti più deboli, e ciò in contrasto con i fini sociali. La corte è tornata, perciò, a sottolineare la necessità di una efficace normativa anticoncentrazione nel complessivo settore dell'informazione, trovando l'occasione per suggerire l'adozione di una moderna disciplina dell'abuso di posizione dominante che comporti la possibilità di interventi di un'apposita autorità pubblica non concepiti in chiave meramente risarcitoria, ma idonei a soddisfare i bisogni della parte che subisce l'abuso.

Al tema dell'utilità sociale è dedicata la sentenza 548 (119), che ha respinto una questione sollevata sul d.l. n. 16 del 1987, convertito in l. n. 132 del 1987, recante disposizioni urgenti in materia di autotrasporti di cose e di sicurezza stradale, affrontando il fenomeno del c.d. «trazionismo». Poiché - ha precisato la corte - anche nei casi di regolamentazione *ex lege* di un'attività economica, considerata quale pubblico servizio in ragione della sua diretta incidenza su bisogni o interessi della collettività, l'attività così regolata può e deve essere considerata espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 Cost., il limite rappresentato dall'intervento normativo in tanto appare compatibile con il 2° comma di tale articolo in quanto sia diretto a realizzare - oltre ovviamente la protezione di valori primari attinenti alla persona umana, il cui rispetto è il limite insuperabile di ogni attività economica - un'utilità sociale, sempreché, per un verso, l'individuazione di tale utilità non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue e, per un altro verso, i detti interventi non condizionino «le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative».

Sul profilo della libertà di organizzazione dell'impresa si è soffermata, infine, la sentenza 316 (120), che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità dell'art. 11, 3° e 4° comma, d.l. n. 857 del 1976, convertito in l. n. 39 del 1977, concernente l'obbligo per le compagnie assicuratrici r.c.a., cessionarie di quote di portafoglio di un'impresa in liquidazione coatta amministrativa, di assumere parte del personale dell'impresa stessa. Ha osservato la corte che, essendo tale obbligo compensato dall'incremento del volume di affari conseguente alla contestuale cessione del portafoglio, oltre che condizionato da una serie di correttivi all'onere economico, è da escludere che ne derivi per l'impresa cessionaria un aggravio del costo del lavoro tale da pregiudicarne gli equilibri finanziari di bilancio ed incorrere, quindi, in una violazione dell'art. 41 Cost.



-L: . PROCESSO CIVILE

In questo settore, più ancora che il diritto di difesa, è stato il diritto di azione a richiamare l'attenzione, in un'ottica che vede l'art. 24 Cost. anche come garanzia di un'effettiva parità tra le parti.

La prima occasione di intervento si è registrata con la sentenza 49 (121), in tema di termini processuali civili. Nel ribadire l'orientamento secondo cui la sospensione in periodo feriale, prevista dalla l. n. 742 del 1969, si impone anche per i termini prescritti a pena di decadenza da norme di carattere sostanziale, ad evitare che risulti menomato il diritto alla tutela giurisdizionale, quando non ostino preminenti ragioni che impongano la rigorosa osservanza del termine stesso a salvaguardia di altri valori costituzionali, la corte ne ha fatto applicazione con riguardo alla particolare ipotesi dell'art. 1137 c.c., che fissa, a pena di decadenza, il termine di trenta giorni per le impugnative delle delibere dell'assemblea condominiale. La non sospensione nel periodo feriale di un termine tanto breve (interamente riassorbibile all'interno dello stesso periodo) è stata ritenuta in contrasto con l'art. 24 Cost., così da condurre a dichiarare illegittimo l'art. 1 l. n. 742 del 1969, là dove non prevede che la sospensione ivi contemplata si applichi pure al termine di cui all'art. 1137 c.c.

Significativa la sentenza 471 (122), di cui si è già riferito nel paragrafo concernente la libertà personale: con essa la corte è tornata ad occuparsi, questa volta scendendo nel merito della questione, dell'art. 696, 1° comma, c.p.c. che, nel configurare l'accertamento tecnico e l'ispezione giudiziale come strumenti di istruzione preventiva, non ne estende l'esperibilità alle ipotesi in cui abbiano ad oggetto la persona del ricorrente. La corte ha riconosciuto che tale limitazione pregiudica l'esercizio dell'onus probandi, così da ledere il diritto di azione ex art. 24 Cost., ed ha dichiarato l'illegittimità del detto comma nella parte in cui non consente l'espletamento di mezzi di istruzione preventiva sulla persona di colui che ne faccia richiesta allo scopo di precostituirsi la prova in vista di una futura controversia.

Non meno significativo l'intervento riguardante il giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione amministrativa. L'art. 23, 5° comma, l. n. 689 del 1981, in simmetria con la disciplina dettata dall'art. 510 dell'abrogato codice di procedura penale per l'ipotesi in cui l'opponente a decreto penale di condanna non si fosse presentato all'udienza fissata, prevedeva che il pretore, adito a seguito di opposizione dell'intimato, fosse sempre tenuto a convalidare l'ordinanza-ingiunzione in caso di mancata presentazione dell'opponente o del suo procuratore alla prima udienza, senza che fosse adottato alcun legittimo impedimento. La corte (sentenza 534 (123)) ha potuto modificare la precedente decisione di non fondatezza, risalente alla sentenza n. 111 (124) del 1989, valorizzando la novità di disciplina, in senso ben più garantistico, del nuovo codice di procedura penale, il cui art. 464, anziché prevedere l'ordine di esecuzione del decreto penale in caso di mancata presentazione dell'opponente, prescrive al giudice dell'opposizione di revocare in ogni caso il decreto penale di condanna. Il nuovo termine di comparazione ha indotto la corte a ritenere ingiustificata la meno garantistica disciplina del giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione amministrativa allorché la mancanza di responsabilità - e, quindi, l'erroneità del provvedimento opposto - risulti ex actis dalla stessa documentazione allegata dall'opponente.

Con riguardo al processo del lavoro, la sentenza 117 (125) ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23 l. n. 210 del 1985, istitutiva del nuovo ente Ferrovie dello Stato, nella parte in cui devolve le controversie di lavoro, relative al personale dipendente dall'ente, alla competenza del pretore del luogo ove ha sede l'ufficio dell'avvocatura dello Stato del distretto nel quale si trova il giudice competente secondo la disciplina generale, dettata dall'art. 413 c.p.c. La corte ha ritenuto che l'istituzione di un foro speciale per l'ente Ferrovie dello Stato costituisce fonte di un'irrazionale disparità di trattamento in danno dei dipendenti dell'ente stesso, i quali - a differenza degli altri lavoratori subordinati - sono chiamati a sopportare un costo del giudizio più elevato, allorché questi abbia a svolgersi in una sede diversa rispetto alla loro residenza. La lesione del principio di eguaglianza è apparsa, poi, alla corte ancor più evidente, in quanto la l. n. 210 del 1985 ha stabilito che l'ente agisce a titolo imprenditoriale e sulla base, paritetica, della contrattazione collettiva: rispetto a queste modalità operative risulta contraddittoria la sua residua posizione di privilegio in sede giudiziaria.

E' stata, invece, ritenuta inammissibile (sentenza 584 (126)) la questione di legittimità dell'art. 327, 1° comma, c.p.c., sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., nella parte in cui il termine massimo di un anno per proporre impugnazione viene fatto decorrere dalla pubblicazione della sentenza mediante deposito in cancelleria, anziché dalla comunicazione di tale deposito: oltre a sconvolgere la coerenza del sistema delle impugnazioni - e cioè anche in rapporto al principio ribadito dalla recentissima l. n. 353 del 1990, secondo cui, dopo un certo lasso di tempo, il giudicato si forma indipendentemente dalla notificazione della sentenza ad istanza di parte - l'accoglimento della questione avrebbe comportato la revisione di altre norme non consentita alla corte.



Per quel che attiene al procedimento di esecuzione, particolare importanza riveste, sotto il profilo della tutela in sede esecutiva del creditore (nella specie, cambiario), la sentenza 587 (127), che ha dichiarato non fondata una questione di legittimità dell'art. 64 della legge cambiaria, nella parte in cui prevede che il presidente del tribunale o il pretore competente per valore possa, su ricorso dell'opponente che disconosca la propria firma o la rappresentanza oppure adduca gravi motivi, sospendere l'esecuzione soltanto imponendo una cauzione. L'ostacolo, ritenuto irragionevole dal giudice a quo, che quest'ultima limitazione porrebbe al diritto di difesa trova, invece, giustificazione, ad avviso della corte, nella «ponderazione degli interessi in gioco» operata dal legislatore, che, di fronte alla considerevole menomazione di tutela per il creditore cambiario, insito nel particolare tipo di sospensione predisposto per l'esecuzione dei titoli cambiari, perviene a riequilibrare le posizioni compensando il creditore cambiario con il subordinare la sospensione alla «necessità» della cauzione.

Sempre in ordine al processo civile di esecuzione, la corte ha, inoltre, ribadito (ordinanza 492 (128)) l'orientamento secondo cui l'individuazione dei beni assolutamente impignorabili rientra nell'esclusiva sfera dei poteri discrezionali del legislatore, dichiarando manifestamente inammissibile la questione di legittimità dell'art. 514 c.p.c., nella parte in cui non comprende tra le cose assolutamente impignorabili il televisore. Nell'occasione la corte ha, però, espresso l'auspicio di un riesame aggiornato in sede legislativa dell'elenco contenuto nella norma censurata, sulla base dei mutamenti verificatisi nel costume sociale, così da meglio salvaguardare la dignità personale del debitore.

-M: . DIRITTO PENALE

Nella materia penale la corte ha avuto, anzitutto, l'occasione di riconfermare che, mentre, per un verso, esorbitano dai suoi poteri interventi sostitutivi in senso sfavorevole al reo (ordinanza 7 (129)), per altro verso, le è possibile scendere nel merito della legittimità delle norme su cui si fonda l'autorizzazione amministrativa applicabile come discriminante di un comportamento altrimenti delittuoso, in quanto l'accoglimento della questione verrebbe ad incidere sulla formula di proscioglimento dell'imputato (sentenza 124 (130)). Ha, inoltre, confermato in due occasioni (sentenze 43 (131) e 309 (132)) che, risiedendo la fonte del potere punitivo nella sola legislazione statale, le regioni non hanno il potere di comminare, rimuovere o modificare con proprie leggi le pene previste in relazione a qualsiasi materia, per cui non possono interferire con il sistema penale statale, considerando lecita un'attività penalmente sanzionatoria nell'ordinamento nazionale.

Quanto alla riserva di legge in materia penale, particolare attenzione merita la sentenza 282 (133), con la quale si è ribadito che il principio di stretta legalità in materia penale è rispettato, sotto il profilo della riserva di legge, allorché la legge stessa determini con sufficiente precisione il fatto al quale si riferisce la sanzione penale, in modo da consentire di distinguere normativamente la sfera del lecito da quello dell'illecito. Ne consegue che una norma penale, la quale rinvii la determinazione dei soggetti attivi di un reato proprio ad un regolamento, preesistente ma suscettibile di essere modificato dall'autorità amministrativa, viene in sostanza a demandare a quest'ultima la determinazione di termini normativi rilevanti per l'individuazione del fatto tipico, in tal modo contraddicendo così l'esigenza che sia la legge, e solo la legge dello Stato, a stabilire gli estremi del fatto. La corte ha, pertanto, dichiarato illegittimi, per contrasto con l'art. 25, 2° comma, Cost., gli art. 1 e 5 l. n. 818 del 1984, i quali, nel sanzionare penalmente l'inosservanza dell'obbligo di richiedere e di rinnovare il certificato di prevenzione incendi, rimettono la determinazione della cerchia degli obbligati ad un regolamento (d.m. 16 febbraio 1982) suscettibile di essere modificato dall'amministrazione.

Con riguardo alla necessaria determinatezza della fattispecie penale, l'ordinanza 36 (134) ha confermato il costante insegnamento della corte, secondo cui, nella descrizione del fatto reato, è legittimo l'uso di espressioni meramente indicative o di comune esperienza, in quanto non impongano al giudice oneri esorbitanti dalla normale opera ermeneutica. Si è, perciò, escluso che l'art. 707 c.p., nel sanzionare, per determinati soggetti, il possesso ingiustificato di «strumenti atti ad aprire o a forzare serrature», contenga una previsione generica ed indeterminata.

In tema di sospensione condizionale della pena, la sentenza 60 (135), pur riconoscendo che esiste il problema dell'estensione degli effetti di tale causa estintiva alle pene accessorie, ha ritenuto che la risoluzione della relativa questione rientri nella discrezionalità del legislatore, data la necessità di adottare provvedimenti conseguenziali in ordine a situazioni connesse al diritto transitorio ed al suo necessario coordinamento con le norme del nuovo codice di procedura penale.

Sempre in ordine alle cause di estinzione del reato, una segnalazione particolare merita la sentenza 275 (136), con la quale, riprendendosi le considerazioni poste alla base della sentenza 175 del 1971 (137), che



aveva ritenuto incostituzionale la mancata previsione della rinunciabilità all'amnistia, ha ora dichiarato illegittimo l'art. 157 c.p. anche nella parte in cui non prevede che la prescrizione del reato possa essere rinunziata. Ha rilevato la corte che, in sede applicativa, la prescrizione presenta caratteri discrezionali simili a quelli dell'amnistia, in quanto - non diversamente da ciò che si verifica in ordine a tale causa di estinzione del reato - la sua applicazione può anche dipendere dal riconoscimento di aggravanti o di attenuanti e dall'eventuale giudizio di bilanciamento.

Con riguardo al settore dei reati urbanistici va ricordata l'ordinanza 377 (138), che ha confermato il rilievo già espresso con la sentenza 256 del 1987 (139), secondo cui in detti reati (nella specie, veniva in considerazione l'art. 20, 1° comma, lett. c, l. n. 47 del 1985) la previsione di un elevato minimo edittale è giustificata dall'esigenza di assicurare, mediante l'inasprimento del regime sanzionatorio, l'effettività degli strumenti diretti a garantire il controllo dell'uso del territorio: un inasprimento collegato, tra l'altro, all'acuita sensibilità del legislatore verso i crescenti fenomeni di degrado urbanistico.

-N: . NUOVO PROCESSO PENALE

L'entrata in vigore, il 24 ottobre 1989, del nuovo codice di procedura penale ha provocato un considerevole flusso di giudizi incidentali: dalla fine del 1989 a tutto il 1990 il numero delle ordinanze di rimessione che ha riguardato direttamente il nuovo sistema processuale penale è stato di 269, pari al 35,4 per cento del totale, cui si possono aggiungere anche le non poche ordinanze che si sono comunque richiamate a norme del nuovo codice.

Una delle 269 ordinanze del gruppo-base, l'ordinanza 249 (140), emessa dal pubblico ministero, ha subito dato luogo, come già segnalato nel paragrafo 3, ad una declaratoria di manifesta inammissibilità per la mancanza di legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità riscontrata nei confronti di tale organo anche - ed anzi a maggior ragione - nel nuovo sistema, che lo vede chiaramente parte.

§ 1) . Riti speciali

Inizialmente, le doglianze hanno interessato soprattutto la categoria dei procedimenti speciali ed in particolare, entro tale categoria, quelle nuove procedure il cui instaurarsi dipende - almeno di regola - dall'accordo delle parti (pubblico ministero, da un lato, e imputato o persona sottoposta alle indagini, dall'altro), così da consentire di giungere alla decisione del merito senza il passare alla fase del dibattimento. E proprio i due giudizi ai quali è affidato il compito di perseguire tale finalità deflattiva - il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta delle parti - sono quelli in ordine ai quali l'intervento della corte è stato il più frequentemente sollecitato, sia con riguardo al regime codicistico sia con riguardo al regime transitorio, il primo ad essere denunciato provenendo le ordinanze che hanno dato l'incipit al contenzioso costituzionale sul nuovo sistema processuale penale da processi già pendenti alla data di entrata in vigore del codice 1988.

Quanto al giudizio abbreviato - inserito nel sistema previgente dall'art. 247 delle norme transitorie, approvate (insieme alle norme di attuazione e di coordinamento) con il d. leg. 28 luglio 1989 n. 271 - le doglianze più ricorrenti hanno avuto ad oggetto il potere di «veto» conferito al pubblico ministero in ordine alla richiesta avanzata dall'imputato. Poiché il dissenso del pubblico ministero sulla richiesta di giudizio abbreviato proveniente dall'imputato determina, oltre ad effetti sul rito (la necessità, cioè, di pervenire al dibattimento), effetti sul merito (in particolare, l'impossibilità di applicare, in caso di condanna, lo «sconto» secco di un terzo della pena da irrogare in concreto), le ordinanze di rimessione, pur richiamandosi a svariati parametri costituzionali, hanno quasi concordemente lamentato la violazione, per un verso, del principio di eguaglianza e, per un altro verso, del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

Nonostante le questioni nascessero da processi in corso alla data di entrata in vigore del nuovo codice e, quindi, assoggettati alla disciplina transitoria, i giudici a quibus hanno il più delle volte coinvolto anche la disciplina codicistica del giudizio abbreviato. Ciò ha comportato che, nella prima pronuncia avente ad oggetto la nuova normativa (sentenza 66 (141)), la corte - intervenendo a distanza di pochissimi mesi dall'entrata in vigore della stessa - si sia limitata a constatare l'impossibilità di prendere in esame il sistema del giudizio abbreviato codicistico, non sovrapponibile all'analogo istituto disciplinato in via transitoria: dal che l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto norme non applicabili nei processi *a quibus*.

Nell'occuparsi, dunque, del rito abbreviato transitorio, la sentenza 66 (142) ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 247 d. leg. n. 271 del 1989, tanto nella parte in cui non prevede che il pubblico ministero sia



tenuto a motivare la sua opposizione al giudizio abbreviato quanto nella parte in cui non prevede che il giudice, all'esito del dibattimento, se ritenga ingiustificato il dissenso del pubblico ministero, possa ugualmente applicare all'imputato, in caso di condanna, la riduzione di un terzo della pena inflitta.

Fra i numerosi parametri costituzionali invocati dai giudici a quibus, la corte si è immediatamente soffermata sull'art. 3, per verificare la legittimità della norma transitoria denunciata invocando un *tertium comparationis* interno al regime operante per i processi già in corso alla data di entrata in vigore del nuovo codice. Considerate le innegabili analogie tra giudizio abbreviato ed applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento) che, pur nelle altrettanto innegabili differenze, è dato riscontrare nel regime transitorio, ove - a differenza di quanto avviene nel sistema del codice - unico essendo il fascicolo processuale, il giudice del dibattimento viene subito a conoscenza di tutti gli atti della fase antecedente, la corte ha reputato ingiustificata la disparità di trattamento riscontrabile fra il c.d. «patteggiamento» transitorio (con riguardo al quale il pubblico ministero è tenuto ad indicare le ragioni del suo dissenso ed il giudice, una volta ritenuto ingiustificato, può applicare la pena richiesta dall'imputato) ed il rito abbreviato transitorio (con riguardo al quale non era prevista né la motivazione del dissenso né alcuna possibilità di sindacato ad opera del giudice).

Benché la netta distinzione fra la disciplina transitoria e la disciplina codicistica, tale da non consentire, come alcuni commentatori avrebbero voluto, l'uso della declaratoria di illegittimità consequenziale, abbia precluso, in quel momento, una diretta pronuncia sulle norme del nuovo codice - il che avrebbe potuto consentire al legislatore delegato di tener conto della sentenza 66 (143), adottando quei «meccanismi di pronto ed agile intervento previsti dall'art. 7 della legge delega», che, appunto, attribuisce al governo il potere di emanare, su conforme parere dell'apposita commissione parlamentare, entro tre anni dall'entrata in vigore del nuovo codice, «disposizioni integrative e correttive» - era chiaro che alla corte non sarebbe presto mancata l'occasione di pronunciarsi anche su questioni di legittimità del rito abbreviato codicistico, a cominciare da quel particolare giudizio abbreviato che, nascendo dalla trasformazione del giudizio direttissimo, non poteva non essere il primo a presentarsi in concreto. E, difatti, a solo due mesi dall'esame delle questioni che avevano provocato la sentenza 66 (144), il problema affrontato per il giudizio abbreviato transitorio si è riproposto alla corte con riguardo, appunto, al rito abbreviato scaturente dalla trasformazione del giudizio direttissimo: se sia, cioè, costituzionalmente legittimo che il pubblico ministero possa, con un dissenso immotivato, evitare ogni controllo da parte del giudice e precludere all'imputato di usufruire, in caso di condanna, dello «sconto» di pena.

Nonostante si trattasse questa volta di un giudizio di legittimità avente ad oggetto una norma del codice, le statuizioni della corte (sentenza 183 (145)) si sono fondate sulla stessa ratio decidendi della sentenza 66 (146): anche qui è risultato decisivo l'art. 3 Cost., attraverso l'utilizzazione quale *tertium comparationis* della disciplina dettata per l'applicazione della pena su richiesta, e ciò perché, quando i riti che possono sumentrarsi al giudizio direttissimo si trovano a corrispondere tra loro per quel che concerne il giudice ed il momento processuale, non si giustifica che, a differenza di quanto accade per il c.d. «patteggiamento», il pubblico ministero non debba motivare il proprio dissenso sulla richiesta di giudizio abbreviato e che il giudice, una volta ritenuto ingiustificato il dissenso, non possa, all'esito del dibattimento, applicare la riduzione, nella misura di un terzo, della pena inflitta.

Con il dichiarare, pertanto, l'illegittimità dell'art. 452, 2° comma, c.p.p., sia nella parte in cui non prevede che il pubblico ministero, quando non consente alla trasformazione del giudizio direttissimo in giudizio abbreviato, debba indicarne le ragioni, sia nella parte in cui non prevede che il giudice, quando, a giudizio direttissimo concluso, ritenga ingiustificato il dissenso, possa applicare la riduzione del terzo di pena prevista dall'art. 442, 2° comma, la sentenza 183 (147), a differenza di quella emanata nell'area del regime transitorio, ha fatto emergere il problema del meccanismo utilizzabile dal giudice del dibattimento al fine di verificare se il dissenso del pubblico ministero sia o non sia giustificato. Anche se la lacuna può apparire colmabile sul piano interpretativo ricorrendo all'art. 135 delle norme di attuazione - approvate con il già ricordato d. leg. n. 271 del 1989 - dettato per il c.d. «patteggiamento», sarebbe stato auspicabile, ad evitare ulteriori incertezze interpretative e nuove denunce d'illegittimità costituzionale, il ricorso al meccanismo predisposto dall'art. 7 della legge-delega, tanto più che gli interventi della corte mai potrebbero di per sé investire tutte le complesse articolazioni dell'istituto, restandone, più in particolare, esclusi sia il tema dei criteri cui il pubblico ministero deve uniformarsi nel dare o nel negare il proprio consenso, sia il tema concernente l'impugnazione del pubblico ministero avverso la decisione che, ritenendo ingiustificato il suo dissenso, abbia applicato la riduzione di pena prevista dall'art. 442, 2° comma.



L'altro procedimento speciale che, almeno di regola, presuppone l'esistenza di una concorde volontà delle parti (l'applicazione di pena su richiesta), anch'esso ispirato al perseguimento della funzione «deflattiva» dei dibattimenti, è stato contestato da non poche ordinanze di rimessione per la dedotta assenza di un effettivo potere decisionale del giudice, vincolato ad una semplice funzione «notarile» in ordine alla legittimità formale della scelta operata dalle parti, anche quando ritenga non congrua la misura della pena proposta.

Dopo una serie di puntualizzazioni dirette a ricondurre le censure prospettanti violazioni degli art. 13, 1° comma, 24, 2° comma, 27, 2° comma, 101, 2° comma, 102, 2° comma, e 111, 1° comma, Cost. nell'alveo di un'interpretazione non incostituzionale dell'istituto, secondo il modulo della sentenza interpretativa di rigetto - un modulo, come si è anticipato (v. paragrafo 1.3) e come meglio si vedrà tra poco, non infrequentemente adottato perché, con riguardo alle norme del nuovo codice di rito, esso rappresenta una scelta da privilegiare non appena possibile, trovandosi la corte al primo impatto interpretativo con la legge ordinaria - si è rivelata inevitabile (sentenza 313 (148)) la declaratoria d'illegittimità dell'art. 444, 2° comma, nella parte in cui non prevede che, ai fini e nei limiti dell'art. 27, 3° comma, Cost., il giudice possa valutare la congruità della pena indicata dalle parti, rigettandone la richiesta in ipotesi di sfavorevole valutazione. Il tener conto della finalità rieducativa della pena sia della fase del processo di cognizione, oltre ad attribuire al giudice della cognizione il compito di calibrare l'entità della pena proposta dalle parti alle necessità rieducative dell'imputato, circoscrivere anche l'area della verifica, tanto da far escludere che possano riversarsi sull'istituto effetti così dirompenti da modificarne in modo decisivo struttura e funzione. Più in particolare, non sembra che l'accertamento demandato al giudice in conseguenza della decisione della corte valga a disincentivare il ricorso a tale tipo di procedura, alterandone l'incidenza deflattiva sui dibattimenti.

Tanto il rito abbreviato quanto l'applicazione della pena su richiesta delle parti sono, altresì stati oggetto, sempre in ordine alla disciplina transitoria, di censure circa il limite temporale («prima che siano compiute le formalità di apertura del dibattimento di primo grado») entro cui è possibile introdurli: la sentenza 277 (149) e l'ordinanza 320 (150) le hanno, però, dichiarate non fondate sul presupposto che, essendo sia il giudizio abbreviato sia il patteggiamento strumenti volti, con l'esclusione della fase dibattimentale, a favorire la sollecita definizione dei giudizi, è del tutto razionale che, per i processi pendenti alla data di entrata in vigore del nuovo codice, simili strumenti siano stati resi applicabili nei soli casi in cui tale scopo possa essere effettivamente perseguito, cioè, quando non si sia ancora pervenuti al dibattimento.

Soffermandosi ora sul versante codicistico, va subito notato che anche qui giudizio abbreviato ed applicazione della pena su richiesta delle parti si sono rivelati gli istituti maggiormente coinvolti dalle censure di legittimità costituzionale. Tra le pronunce di maggior rilievo vi è quella che, richiamandosi alla sentenza concernente il regime transitorio da ultimo considerata, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità delle norme (art. 560, 1° comma, e 517 c.p.p.) che non consentono, nel caso di contestazione suppletiva, di rimettere in termini le parti per la richiesta di un rito speciale (sentenza 593 (151)). Quando per inerzia dell'imputato - ha osservato la corte - non sia stato possibile far luogo ad un rito deflattivo del dibattimento, sarebbe del tutto irrazionale consentire che, ciononostante, a quel giudizio si addivenga in base a successive, contingenti valutazioni sull'andamento del processo.

Per quel che riguarda il giudizio abbreviato nel procedimento davanti al pretore (ma deducendosi censure in grado di investire l'istituto pure in ordine a reati di competenza del tribunale o della corte d'assise), si è sostenuto, per un verso, che la riduzione della pena in caso di condanna rappresenterebbe una conseguenza non collegata alla condotta dell'imputato, donde la violazione dell'art. 3 Cost., e, per un altro verso, che il consenso del pubblico ministero al giudizio abbreviato, comportando la rinuncia ad ogni ulteriore indagine, vulnererebbe il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. Nel dichiarare non fondate entrambe le questioni, la sentenza 284 (152) ha avuto modo di puntualizzare, da un lato, come la richiesta di giudizio abbreviato, contribuendo all'attuazione più rapida della giustizia penale, può collocarsi nell'ambito di quella condotta susseguente al reato appartenente al genus delle valutazioni demandate al giudice a norma dell'art. 133 c.p. e, dall'altro lato, che il consenso del pubblico ministero al giudizio abbreviato si iscrive in quell'area di discrezionalità circa i tempi ed i modi entro cui l'azione penale deve essere esercitata, una discrezionalità che non contrasta, certo, con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, in quanto rispetto ai detti tempi e modi l'art. 112 Cost. nulla stabilisce.

Di notevole importanza, anche perché da inserire tra le pronunce che hanno ravvisato un contrasto della norma denunciata con la legge delega - peraltro, tutt'altro che frequenti, se commisurate al numero delle



ordinanze che hanno invocato l'art. 76 Cost. - è pure la sentenza 496 (153), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 34, 2° comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio abbreviato pretorile il giudice per le indagini preliminari presso la pretura che abbia emesso l'ordinanza contraria alla richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero. Ha osservato la corte che il regime delle incompatibilità delineato nella legge delega risponde all'esigenza di evitare che la valutazione di merito del giudice possa essere condizionata dallo svolgimento di determinate attività nelle precedenti fasi del procedimento o dalla previa conoscenza dei relativi atti. Un evento che, invece, si realizza nell'ambito della norma denunciata, perché, respingendo la richiesta di archiviazione, il giudice compie una valutazione, non meramente formale ma di contenuto, dei risultati delle indagini e della sussistenza delle condizioni necessarie per assoggettare l'imputato al giudizio di merito.

Un'ulteriore delicata questione ha coinvolto il regime dell'applicazione della pena su richiesta delle parti: quella, cioè, relativa alla posizione della parte civile, che, una volta instaurato tale rito, viene ope legis esclusa dal processo penale, esclusione contestata dal giudice a quo per violazione degli art. 3 e 24, 1° comma, Cost. Nel disattendere i vari profili delle questioni, la sentenza 443 (154) ha avuto cura di delineare come nel nuovo codice risulti ancor più accentuato il regime di separazione della pretesa di danno derivante da reato, con inevitabili riverberi sui rapporti tra decisione penale ed azione civile, e ne ha tratto la conclusione che, nonostante il suo esodo necessitato dal processo penale, la parte civile potrà far valere, senza alcun pregiudizio, la sua pretesa in sede civile. Quando, però, per effetto dell'accordo delle parti, la parte civile abbia a subire un pregiudizio pur trovandosi in presenza di una decisione equiparata ad una sentenza di condanna, non è conforme alla tutela del suo diritto di difesa che tale pregiudizio non venga riparato: con la stessa sentenza 443 (155) la corte ha, perciò, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 444, 2° comma, secondo periodo, c.p.p., nella parte in cui non prevede che, con la decisione che pronuncia l'applicazione della pena su richiesta delle parti, il giudice condanni l'imputato al pagamento delle spese processuali in favore della parte civile, salvo che ritenga di disporre, per giusti motivi, la compensazione totale o parziale.

Due decisioni della corte hanno investito il terzo procedimento speciale che esplica (seppure in via soltanto eventuale, per il caso, cioè, di mancata opposizione) una funzione deflattiva dei dibattimenti: si tratta del tradizionale procedimento per decreto, peraltro profondamente innovato rispetto alle previsioni del c.p.p. 1930.

La prima decisione (sentenza 447 (156)) aveva ad oggetto l'art. 460, 2° comma, c.p.p., nella parte in cui precluderebbe al giudice l'applicazione della pena in una misura diversa da quella indicata dal pubblico ministero con la richiesta di decreto penale di condanna. Ma la corte, ritenuta «errata» l'interpretazione alla stregua della quale al giudice per le indagini preliminari non competerebbe un controllo pieno, né in rito né in merito, sulla richiesta di decreto penale, ha dichiarato non fondata la questione, proprio perché basata su quell'errato presupposto.

La seconda (sentenza 580 (157)) aveva ad oggetto l'art. 459, 3° comma, c.p.p., in relazione all'art. 129 dello stesso codice, nonché gli art. 5 l. n. 73 del 1990 e 5 d.p.r. n. 75 del 1990, la legittimità dei quali era stata messa in discussione nelle parti in cui - per il caso che, dopo la richiesta di emissione del decreto penale, sopravvenga l'amnistia - il giudice per le indagini preliminari, per un verso, non potrebbe accogliere la richiesta del pubblico ministero, perché vincolato a pronunciare l'estinzione del reato, mentre, per un altro verso, potrebbe dichiarare la detta estinzione solo dopo aver consentito all'imputato di rinunciare all'amnistia, un evento, però, impossibile a realizzarsi, non essendo a disposizione del giudice alcuno strumento in grado di portare a conoscenza dell'imputato stesso l'esistenza del processo a suo carico. Anche qui la corte ha «corretto» il presupposto alla base della censura: non è vero che in presenza della causa estintiva il giudice deve applicare l'art. 129 c.p.p.; anzi, l'esercizio di tale poterdovere gli resta precluso proprio perché l'imputato è, a sua volta, in grado di esercitare la facoltà di rinuncia all'amnistia. La conclusione è semplice: il giudice - non potendo né emettere decreto penale né pronunciare il proscioglimento per la sopravvenuta causa estintiva - deve restituire gli atti al pubblico ministero.

Non sono mancate pronunce anche relativamente ai due procedimenti speciali (giudizio direttissimo e giudizio immediato) che, nell'ottica del rito accusatorio, perseguono la finalità di semplificazione, consentendo l'instaurazione del dibattimento senza il passaggio attraverso l'udienza preliminare.

Con riguardo al giudizio direttissimo, la corte, adottando il modulo della sentenza interpretativa di rigetto, ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 431 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il verbale contenente la confessione dell'imputato, quale presupposto legittimante il ricorso al rito direttissimo, debba essere allegato al fascicolo per il dibattimento, così da



permettere al giudice di questa fase il controllo in ordine alla legittimità dell'instaurazione del rito (sentenza 452 (158)). Ha osservato la corte come l'interpretazione prospettata dall'ordinanza di rimessione - la necessità, cioè, per il giudice di verificare in limine la legittimità della propria investitura - risulta superabile o ricorrendo all'interpretazione prevalente, che ritiene possibile accertare il presupposto della confessione durante l'istruzione dibattimentale, o ricorrendo alla diversa linea di tendenza, che ritiene il verbale contenente la confessione allegabile al fascicolo per il dibattimento, in quanto atto relativo alla procedibilità dell'azione penale.

Due pronunce hanno coinvolto il giudizio immediato. La prima, concernente il significato da dare all'espressione «previo interrogatorio dell'imputato», che è uno dei presupposti richiesti dalla legge (art. 453, 1° comma, c.p.p.) per l'instaurazione di tale tipo di procedimento, ha dichiarato la non fondatezza della questione: quale possa essere la corretta interpretazione del comportamento dell'imputato agli effetti dell'inciso di cui si discute - interpretazione spettante, comunque, al giudice a quo - non può dirsi violato né l'art. 112 Cost., perché la mancata comparizione dell'imputato fa mancare soltanto una delle condizioni per chiedere il giudizio immediato, ferma restando la possibilità di procedere con il rito ordinario, né l'art. 3 Cost. sotto il profilo della differenza di trattamento rispetto al procedimento per decreto, perché si è in presenza di situazioni assolutamente diverse escludenti come tali la possibilità di richiamare il principio di eguaglianza (sentenza 349 (159)).

La seconda, riguardante la decorrenza dei termini per richiedere la trasformazione del giudizio immediato in giudizio abbreviato, ha dichiarato manifestamente infondata la questione, seguendo la linea da tempo tracciata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di congruità dei termini processuali (ordinanza 558 (160)).

§ 2) . Fase delle indagini preliminari

Al di fuori dell'area dei procedimenti speciali, le pronunce di maggior rilievo hanno avuto per oggetto due istituti tipici del nuovo sistema, collegati alle caratteristiche nettamente differenziate che la fase delle indagini preliminari presenta rispetto al vero e proprio processo: cioè, l'archiviazione. Era, del resto, agevole la previsione che specialmente essi sarebbero stati coinvolti da censure di legittimità.

L'uso della sentenza interpretativa di rigetto ha consentito (sentenza 436 (161)) di mantenere integro il testo del disposto che, secondo la prospettazione del giudice a quo, non prevederebbe la notifica della richiesta di incidente probatorio da parte del pubblico ministero anche al difensore della persona sottoposta alle indagini. La lettera degli articoli denunciati (393, 395, 396 c.p.p.) porterebbe, è vero, alla conclusione che fra i destinatari della richiesta non sia compreso il difensore; ma un'interpretazione attenta altresì all'art. 61 (concernente l'estensione alla persona sottoposta alle indagini preliminari dei diritti e delle facoltà spettanti allo stesso imputato) ed all'art. 99 (concernente l'estensione al difensore dei diritti e delle facoltà spettanti all'imputato) permette - tenendo nel debito conto la funzione assegnata alla notificazione della richiesta, in stretta connessione con l'esercizio della difesa tecnica - di considerare ricompresi tra i destinatari della notificazione stessa anche il difensore della persona sottoposta alle indagini.

Un'altra interpretazione conforme a Costituzione del disposto denunciato nella specie - l'art. 401 c.p.p. - ha permesso alla corte (sentenza 559 (162)) di superare i dubbi di legittimità in ordine alla dedotta omessa previsione della facoltà per la persona offesa di nominare un consulente tecnico che partecipi alla perizia oggetto di incidente probatorio. L'uso del modulo della sentenza interpretativa di rigetto si è reso possibile facendo leva, anzitutto, su un argomento sistematico e, quindi, su un argomento letterale. Sotto il primo profilo, la corte ha avuto modo di puntualizzare, per un verso, la posizione del tutto nuova assunta dalla persona offesa nella fase delle indagini preliminari e, per un altro verso, il ruolo di parte civile che, in quanto danneggiata, essa potrà assumere dopo l'inizio del processo, un ruolo dal quale discende la necessità di riconoscere nei suoi confronti, rispetto ai mezzi di prova poi utilizzabili ai fini della decisione, le indispensabili garanzie di difesa. Sotto il profilo letterale, dall'articolo oggetto di censura - il cui 5° comma dispone che le prove sono assunte con le forme stabilite per il dibattimento - è consentito ricavare come corollario che la persona offesa, quando si procede a perizia, ha, al pari della parte civile, facoltà di nominare un proprio consulente.

Più complesse le vicende concernenti l'archiviazione, istituto profondamente innovato rispetto a quello omologo di cui all'art. 74 c.p.p. 1930.

Anche a tale proposito l'uso del modulo della sentenza interpretativa di rigetto si è rivelato provvidenziale, consentendo di pervenire ad un'interpretazione *secundum Constitutionem* delle disposizioni denunciate, in grado sia di non incidere, con il rischio sempre latente di provocare squilibri



attraverso interventi di tipo demolitorio, nell'assetto complessivo di un istituto cruciale per il sistema del nuovo codice, sia di ricondurlo alle previsioni della legge delega, che configura l'archiviazione come istituto unitario.

Di particolare rilievo, sul punto, è la dichiarazione di non fondatezza «nei sensi di cui in motivazione» della questione di legittimità dell'art. 415, 2° comma, c.p.p. (sentenza 409 (163)), denunciato dal giudice a quo perché, in caso di richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato, non sarebbe consentito al giudice per le indagini preliminari di indicare al pubblico ministero ulteriori indagini. Pur osservando che, a causa di evidenti ragioni sistematiche, risulterebbero incompatibili con i motivi posti a base di una richiesta di tale tipo la formulazione dell'imputazione e la fissazione dell'udienza preliminare, che presuppongono entrambe l'attribuzione del reato a persone già individuate, la corte ha ritenuto che, là dove le prescrizioni riguardanti la richiesta di archiviazione nei confronti di persona nota non risultino incompatibili con il regime riguardante la richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato, la comune finalità dell'istituto consente che le stesse prescrizioni operino anche nel secondo, facendo così emergere una figura di giudice per le indagini preliminari in grado di indicare al pubblico ministero gli approfondimenti non ancora compiuti.

Inevitabile è, invece, risultata - con ciò, peraltro, contribuendo a conferire all'istituto carattere maggiormente unitario - la dichiarazione di illegittimità (sentenza 445 (164)) di due norme concernenti l'archiviazione nel procedimento pretorile: l'art. 157 delle norme di attuazione e l'art. 554, 2° comma, c.p.p.

Sulla base del primo, dichiarato illegittimo nel suo integrale contenuto precettivo, il giudice per le indagini preliminari, che emette decreto di archiviazione pur rilevando l'esigenza di ulteriori indagini, ne informa il procuratore generale presso la corte d'appello, il quale, se ne ravvisa i presupposti, richiede la riapertura delle indagini a norma dell'art. 414 del codice, con conseguente avocazione delle indagini stesse. Quanto al secondo, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che, di fronte ad una richiesta di archiviazione presentata per infondatezza della notizia di reato, il giudice per le indagini preliminari presso la pretura circondariale, il quale ritenga necessarie ulteriori indagini, le indichi con ordinanza al pubblico ministero, fissando il termine indispensabile per il loro compimento.

In entrambi i casi la corte si è richiamata al principio di ragionevolezza. L'art. 157 delle norme di attuazione è stato ritenuto irragionevole ed incoerente sia perché impone al giudice di archiviare anche se riconosce la necessità di ulteriori indagini, sia perché il procuratore generale, destinatario dell'informativa, può, ma non deve, compiere le indagini stesse. Venuta meno la norma di attuazione, anche l'art. 554, 2° comma, c.p.p. non poteva restare immune dal vizio di irragionevolezza: soprattutto nel procedimento pretorile, che deve ispirarsi a criteri di massima semplificazione, sarebbe divenuto davvero incoerente - ha osservato la corte - il non prevedere che il pubblico ministero, su richiesta del giudice per le indagini preliminari, possa acquisire agilmente, nel breve tempo fissato dal giudice, ulteriori chiarimenti comunque preziosi per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale.

Sempre con riguardo alla fase delle indagini preliminari, va segnalata l'unica decisione di rilievo avente ad oggetto la tematica dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. Si tratta della già ricordata (v. paragrafo 4) sentenza 515 (165), con la quale la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 390 c.p.p., nella parte in cui esclude che il pubblico ministero debba richiedere al giudice per le indagini preliminari la convalida dell'arresto (o del fermo), ove sia stata ordinata l'immediata liberazione dell'arrestato (o del fermato) per inefficacia della misura a causa del decorso del termine di ventiquattro ore, senza che l'arrestato (o il fermato) sia stato messo a disposizione del pubblico ministero e condotto nel carcere del luogo ove il provvedimento è stato eseguito, ovvero a causa del decorso del termine di quarantotto ore, senza che il pubblico ministero abbia richiesto la convalida al giudice per le indagini preliminari.

§ 3) . Udienza preliminare

Nel passare alle decisioni che hanno coinvolto l'udienza preliminare, istituto introdotto dal nuovo codice di rito, merita un particolare richiamo la sentenza 529 (166), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 2, n. 8, della legge delega, dell'art. 420, 5° comma, c.p.p., nella parte in cui stabilisce che il verbale dell'udienza preliminare è redatto «soltanto», anziché «di regola», in forma riassuntiva. Il che ha portato alla dichiarazione d'illegittimità conseguenziale, nei medesimi termini, degli art. 127, 10° comma (verbali di procedimenti in camera di consiglio), e 666, 9° comma (verbali di procedimenti di esecuzione), dello stesso codice.



Con la sentenza 431 (167) la corte ha, invece, dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 425 c.p.p., che non consente al giudice dell'udienza preliminare né di riconoscere la sussistenza di circostanze attenuanti, né di procedere al giudizio di comparazione tra circostanze ai fini della declaratoria di una causa di estinzione del reato. Essendo stata lamentata l'esistenza di un'irrazionale disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del nuovo codice, la corte ha osservato che la disciplina codicistica è giustificata dal fatto che - salvo il caso degli incidenti probatori e salvo il caso delle informazioni acquisite al giudice ex art. 422 - il giudice dell'udienza preliminare, disponendo non di prove ma soltanto di atti d'indagine, non è di regola in condizione di venire a conoscenza degli elementi necessari per procedere all'applicazione dell'art. 69 c.p.

Nessuna rilevante decisione si è avuta fino ad ora con riguardo alla fase del dibattimento. Del resto, in tale sede, la disciplina codicistica non ha fin qui avuto modo di trovare un'applicazione sufficientemente diffusa.

§ 4) . Impugnazioni

Nel settore delle impugnazioni, una decisione d'illegittimità (sentenza 435 (168)) per violazione della legge delega ha inciso sugli art. 599, 4° e 5° comma, e 602, 2° comma, c.p.p., nella parte in cui consentono al giudice d'appello di provvedere in camera di consiglio quando, anteriormente al dibattimento o nel corso di esso, intervenga tra le parti un accordo sull'accoglimento dei motivi d'appello in tutto o in parte (con rinuncia agli altri) e sulla conseguente determinazione della pena. Tale procedura è stata ritenuta in contrasto con l'art. 2, n. 93, della legge delega, perché, secondo la corte, quest'ultimo determina così rigorosamente le ipotesi di decisione in camera di consiglio (tra cui non figura quella oggetto della norma denunciata) da configurarsi come norma di dettaglio, non derogabile.

§ 5) . Esecuzione

Sul tema dell'esecuzione la corte ha avuto modo di pronunciarsi con una decisione particolarmente significativa (sentenza 274 (169)), dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, 3° comma, c.p.p. 1930, dell'art. 684 c.p.p. 1988 e dell'art. 402 c.p.mil. pace, nella parte in cui attribuiscono al ministro di grazia e giustizia (ovvero al ministro da cui dipende il militare condannato), anziché al tribunale di sorveglianza, il potere di differire l'esecuzione della pena nel caso di avvenuta presentazione della domanda di grazia. Il particolare rilievo assunto dalla fase esecutiva della pena nel moderno sistema penale, comportando la giurisdizionalizzazione della fase stessa, impone, infatti, che vengano sottratte all'amministrazione, ed in particolare al governo, decisioni relative al momento esecutivo delle sanzioni penali.

§ 6) . Norme complementari al nuovo codice

Non si può omettere di ricordare, anche se la decisione non riguarda direttamente il nuovo processo penale la sentenza 265 (170), che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3, 2° comma, l. n. 219 del 1989 (nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), nella parte in cui tale comma stabilisce che il collegio per i reati previsti dall'art. 96 Cost., dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere ex art. 9 l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, e la conseguente trasmissione degli atti, debba provvedere, a sua volta, a trasmetterli al procuratore della Repubblica competente per l'ulteriore corso del procedimento, mentre l'art. 9, 4° comma, l. cost. n. 1 del 1989 prevede che la detta competenza spetta al collegio. Utilizzando anche in questo caso il modulo della sentenza interpretativa di rigetto, la corte ha ritenuto che la disposizione denunciata sia da interpretare nel senso che la trasmissione degli atti dal collegio al pubblico ministero avviene non perché questi provveda «allo svolgimento di tutta l'attività conseguente alla concessa autorizzazione», ma perché partecipi all'attività spettante al collegio esercitando i propri poteri.

Quanto all'adeguamento dell'ordinamento giudiziario sono stati sottoposti all'esame della corte l'art. 72 r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, quale modificato dall'art. 22 d.p.r. 22 settembre 1988 n. 449, nella parte in cui consente al procuratore della repubblica presso il pretore di delegare lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero nell'udienza dibattimentale ad un ufficiale di polizia giudiziaria, e l'art. 162 delle norme di attuazione del nuovo codice, nella parte in cui consente di conferire tale delega anche per l'udienza di convalida. La duplice questione è stata dichiarata non fondata (sentenza 333 (171)), dovendosi escludere (v. pure ordinanze 451 (172), 517 (173), 574 (174)), la lamentata violazione degli art. 112 (la posizione del delegato è soggetta a vincolo perché, oltre ad essere di per sé provvisoria, il delegante potrà tener conto del comportamento del delegato in relazione ad altre successive deleghe), 107 (la delega non crea alcun rapporto di dipendenza, in quanto anche il delegato agisce con piena autonomia)



e 76 (nessun criterio direttivo riguarda gli organi cui possono attribuirsi le funzioni di pubblico ministero nel processo pretorile) Cost.

Due decisioni, infine, hanno preso in esame la riforma del processo penale a carico di imputati minorenni.

La prima (ordinanza 360 (175)), concernente alcuni articoli del d.p.r. 22 settembre 1988 n. 448, che, ad avviso del giudice rimettente, violerebbero la legge delega, ha sottolineato che, avendo l'art. 3 di tale legge conferito al legislatore delegato il potere di compiere scelte discrezionali, tale scelte, ove si mantengano nell'ambito della delega, non sono sindacabili dalla corte. La seconda (sentenza 412 (176)) ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità degli art. 28 d.p.r. n. 448 del 1988 e 30 d. leg. n. 272 del 1989, contenente le relative norme transitorie, nella parte in cui escludono, per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, l'applicabilità dell'istituto della sospensione del processo per la messa alla prova della personalità dell'imputato minorenne: il ricorso al modulo della decisione interpretativa di rigetto si è reso possibile anche in questo caso sia sulla base dell'analisi letterale dei due periodi di cui si compone l'art. 28, 1° comma, d.p.r. n. 448 del 1988, sia sulla base di una verifica del sistema condotta anche alla stregua della legge delega, sia in considerazione delle peculiari finalità dell'istituto della messa alla prova, finalità dalle quali non può certo restare escluso l'imputato di reati punibili con la pena dell'ergastolo.

-O: . ORDINAMENTO PENITENZIARIO

In relazione all'istituto della liberazione anticipata, la sentenza 276 (177) ha escluso che l'art. 54, 1° comma, l. n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario), così come modificato dall'art. 18 l. n. 663 del 1986 (c.d. legge Gozzini), violi il principio di eguaglianza e la finalità rieducativa della pena, in quanto tale norma deve essere interpretata, non già nel senso che, ai fini della liberazione anticipata (e delle riduzioni di pena che essa comporta), la valutazione della partecipazione del condannato all'opera di rieducazione deve concretarsi in un giudizio «finale» e perciò «globale», bensì nel senso che tale valutazione, anche quando si verifichi di fatto in un momento finale, va sempre riferita «ai singoli semestri», senza che la negativa valutazione di uno o più fra essi possa comportare la decadenza dal diritto di vedere riconosciuto il beneficio per quel semestre o per quei semestri nei quali le condizioni di legge si siano verificate. La riduzione di pena deve, infatti, essere necessariamente concessa ogni qualvolta risulti positivo il giudizio sulla partecipazione semestrale all'opera rieducativa, non risultando affatto subordinata al conseguimento della finalità del ravvedimento del condannato. Con l'ordinanza 35 (178) si è pure ritenuto che non violi il principio di eguaglianza la mancata estensione alla liberazione anticipata delle norme sull'affidamento in prova e sulla semilibertà contemplanti la possibilità che la domanda dell'interessato sia proposta prima dell'emissione o dell'esecuzione del decreto di carcerazione, e ciò perché dette misure hanno natura diversa dalla liberazione anticipata.

A proposito delle misure alternative alla detenzione, va particolarmente segnalata la sentenza 215 (179), la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 47 ter l. n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che la detenzione domiciliare, concedibile alla madre di prole in età inferiore ai tre anni con lei convivente, possa essere concessa anche al padre detenuto, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole. La discriminazione derivante da tale mancata previsione risulta inaccettabile a fronte degli «eminenti» valori rappresentati dall'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi su cui è ordinato il matrimonio (art. 29), dal dovere e dal diritto dei genitori di mantenere ed educare i figli con pari responsabilità e con le provvidenze che la legge deve disporre perché siano assolti i compiti dei genitori in caso di loro incapacità (art. 30) e dalla protezione accordata all'infanzia (art. 31).

Quanto all'affidamento in prova al servizio sociale, l'ordinanza 303 (180) (v. anche ordinanza 482 (181)) ha, invece, dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 47 l. n. 354 del 1975, come modificato dalla l. n. 663 del 1986, secondo cui è possibile ammettere a tale beneficio i condannati in istato di libertà, già assoggettati a custodia cautelare, in base alla valutazione del comportamento da essi tenuto in libertà, mentre, per i condannati che si trovino in custodia cautelare al momento della proposizione dell'istanza, non è possibile ammetterli all'affidamento in prova senza un periodo di osservazione all'interno di un istituto carcerario. Si è rimarcato in proposito che la previsione di diversi presupposti per la concessione dell'affidamento in prova assolve all'esigenza di disciplinare in modo differenziato le diverse situazioni (stato di libertà o stato di detenzione) in cui può versare il condannato al momento della presentazione della domanda (nello stesso senso, v. anche ordinanza 482 (182)).

In ordine ai permessi premio, è stata dichiarata non fondata dalla sentenza 188 (183) la questione di costituzionalità dell'art. 53 bis l. n. 354 del 1975, introdotto dall'art. 9 l. n. 663 del 1986, nella parte in cui



- per il caso di mancato rientro o di altri gravi comportamenti dai quali risulti che il soggetto non si è dimostrato degno del beneficio - non consente alla magistratura di sorveglianza di determinare in che misura il tempo trascorso in permesso debba considerarsi pena espiata, così escludendolo dalla durata della misura privativa o limitativa della libertà personale, come, invece, accade per le ipotesi di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale e della liberazione condizionale. A tal fine la sentenza ha chiarito la natura del permesso premio ex art. 30 ter l. n. 354 del 1975, precisando che, nell'ambito del superamento della concezione esclusivamente custodialistica delle istituzioni carcerarie, anch'esso è destinato a svolgere una funzione «pedagogico-propulsiva» (incentivo a mantenere regolare condotta carceraria) e di rieducazione del detenuto; funzione accentuata dall'ulteriore beneficio della computabilità del periodo trascorso in permesso nella durata della detenzione. La concessione del permesso premio, comunque, è ancora oggi discrezionale, basata sulla fiducia riposta nel detenuto, sicché essa non rappresenta per lui un diritto: pertanto, sia per questa ragione sia per la diversa autorità competente a decidere sia ancora per il suo carattere essenzialmente temporaneo, il permesso premio non può in alcun modo essere ricondotto alla nozione generale di misura alternativa alla detenzione. Le eventuali «cautele» che possono accompagnarne la concessione non sono finalizzate a sostituire, mitigandola, l'afflittività della pena detentiva, ma sono imposte per cause attinenti alla personalità del detenuto e per la sua stessa tutela, oltre che a garanzia della collettività.

Va ricordata, infine, la sentenza 2 (184), con cui è stata ritenuta non in contrasto con l'art. 117 Cost. una legge della regione Piemonte che ha previsto l'impiego di detenuti in semilibertà oppure ammessi al lavoro esterno in opere e servizi di salvaguardia ambientale.

-P: . DIRITTO PENALE MILITARE

Anche nell'anno appena compiuto la corte ha avuto occasione di intervenire più volte nel settore del diritto penale militare tanto sostanziale che processuale.

Di particolare interesse sul piano sostanziale due decisioni. Con la prima (sentenza 278 (185)), la corte - pur dichiarando in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni concernenti norme del codice penale militare relative alla legittima difesa ed all'applicazione di circostanze attenuanti - non ha mancato di prendere atto che la vicenda oggetto del procedimento *a quo* riguardava episodi di c.d. «nonnismo» consumati in caserma da superiori in danno di inferiori, con conseguenti reazioni (verbal) da parte di questi ultimi: pertanto, stigmatizzando fermamente l'incivile malvezzo, ha espresso comprensione per «il tentativo (del giudice *a quo*) di identificare nell'ordinamento una norma che consenta di scriminare chi ha reagito, senza violenza, ad una situazione ormai intollerabile, per la quale l'opinione pubblica è grandemente allarmata e che dovrebbe essere radicalmente stroncata; e, prima ancora, resa impraticabile mediante opportuni provvedimenti di prevenzione nell'organizzazione delle caserme».

Con la seconda (sentenza 473 (186)), la corte - pur ritenendo irrazionale la mancata estensione al peculato militare della più lieve figura del peculato d'uso introdotta, per il peculato comune, dalla l. n. 86 del 1990, innovatrice dell'art. 314 c.p., donde la conseguenza che la stessa condotta, se realizzata da un pubblico ufficiale militare, è sottoposta alla pena da due a dieci anni di reclusione, mentre, se realizzata da un pubblico ufficiale civile, integra il «peculato d'uso», punito con la reclusione da sei mesi a tre anni - si è astenuta dalla declaratoria di illegittimità, in quanto un intervento del genere avrebbe comportato o un effetto peggiorativo per l'ipotesi di peculato militare diverso da quello d'uso o una grave manipolazione, quale sarebbe quella di inserire anche nell'art. 215 c.p. mil. pace la figura del peculato d'uso prevista dalla l. n. 86 del 1990. E' stato, quindi, auspicato un sollecito intervento del legislatore (peraltro, già prospettato durante i lavori preparatori della stessa legge n. 86 del 1990), tale da cancellare la palese, arbitraria, disparità oggi esistente in danno dei pubblici ufficiali militari.

Nella materia del processo penale militare la sentenza 469 (187) ha eliminato l'irragionevole ed ingiustificato privilegio venutosi a creare in favore degli imputati dei reati di diserzione e di mancanza alla chiamata, dal momento che l'art. 377 c.p. mil. pace continuava a non permettere, se non su ordine del procuratore generale militare, il giudizio in contumacia, nonostante che la sentenza 503 del 1989 (188) della corte e le norme del nuovo codice di procedura penale abbiano escluso l'adozione di misure cautelari coercitive per far cessare lo stato di arbitraria assenza. Questa assurda situazione, che consentiva di fatto l'impunità ed assicurava la libertà a coloro che più ostinatamente persistevano nei reati in questione, è stata superata con la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 377 c.p. mil. pace.



-Q: . DIRITTO TRIBUTARIO

La corte non ha mancato di riaffermare che il principio costituzionale in forza del quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva impone che a situazioni eguali corrispondano eguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse trattamenti tributari differenziati (sentenza 513 (189)): è questa l'imprescindibile condizione affinché il sistema tributario non si atteggi ad un insieme di norme intrinsecamente irrazionali aventi come unico scopo quello di procacciare entrate purchessia, ovvero di accordare, all'opposto, esoneri, franchigie e privilegi.

Muovendosi in tale prospettiva, la corte ha ribadito che il legislatore, nel regolare il regime tributario delle indennità di fine rapporto, è tenuto a dettare una disciplina particolare per quelle indennità che siano formate, in parte, dai contributi degli aventi diritto, prevedendo una detrazione che tenga adeguato conto di ciò (sentenza 513 (190)). Si è anche chiarito come l'accollo spontaneo di spese di ricovero ospedaliero per i parenti entro il terzo grado, quando i soggetti che le sostengono non vi siano obbligati, costituisca mera liberalità ovvero comportamento ispirato ad un generico dovere di solidarietà, che, come tale, non rende assimilabile la situazione di questi soggetti non solo a quella degli eredi legittimi o testamentari - nei cui confronti può operare la rivalsa ospedaliera - ma neppure a quella degli obbligati agli alimenti; e come, pertanto, la deducibilità dal reddito del contribuente degli oneri in questione non potrebbe derivare da una pronuncia additiva della corte, ma solo da un intervento del legislatore, che li ammettesse alla deduzione (sentenza 11 (191)).

La corte - fedele all'orientamento che l'ha vista sempre, in questa materia, attestata su una posizione di attento contenimento della propria azione, volta a sindacare la razionalità dell'intervento legislativo e non la valutazione discrezionale del legislatore - ha rilevato che, non contrastando con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato in relazione a momenti diversi nel tempo, nessun elemento di ragionevole discriminazione è ravvisabile nel disposto dell'art. 83 d.p.r. n. 597 del 1973, il quale legittimamente ha disciplinato il passaggio dal precedente al nuovo sistema impositivo, prevedendo l'applicabilità della preesistente disciplina fiscale ai presupposti di imposta verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1974, data di entrata in vigore dell'Irpef; e che, parimenti, rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire, come ha fatto l'art. 4, 4° comma, l. n. 482 del 1985, particolari detrazioni dall'imponibile da assoggettare ad imposta a partire da una certa data ed a seconda del periodo in cui si è verificato il presupposto d'imposta (ordinanza 272 (192)).

Molte questioni hanno investito i profili sanzionatori del diritto tributario. Al riguardo, la corte - rilevato che il sistema di irrogazione della pena pecuniaria per l'imposta di registro è strutturato diversamente da quanto previsto per l'imposta Iva (per la prima, l'irrogazione della pena è contestuale al rilevamento dell'infrazione, mentre per la seconda il rilevamento e l'irrogazione della pena avvengono in diversi momenti) - ha ritenuto non in contrasto con il principio di eguaglianza la circostanza che, per le violazioni in materia di imposta di registro passibili di pena pecuniaria, non sia consentita la definizione in via breve, in deroga al principio stabilito dall'art. 15 l. n. 4 del 1929 (ordinanza 38 (193)).

Si è, altresì, precisato che - non essendo omogenee la situazione del contribuente il quale, presentando nei termini la dichiarazione dei redditi, ma ad un ufficio distrettuale incompetente, concorra con la sua negligenza alla tardiva presentazione della dichiarazione all'ufficio competente e la situazione del contribuente il quale si avvalga della facoltà di presentare la dichiarazione ad altri uffici pubblici abilitati a riceverla e questi ultimi la facciano pervenire in ritardo all'ufficio competente - è non irragionevole che, nel primo caso e non nel secondo, il contribuente subisca la sanzione per il ritardo (sentenza 103 (194)). Invece, non contrasta con il principio di eguaglianza l'aver concesso ai soli contribuenti ammessi alla contabilità ordinaria la possibilità di presentare la dichiarazione sostitutiva al fine di godere del beneficio dell'estinzione del reato: al suddetto fine, la posizione dei primi non è assimilabile a quella dei secondi, in quanto la prevista riapertura dei termini tende a consentire, o meglio ad agevolare, la regolamentazione di chi si è trovato maggiormente colpito da diversi regimi normativi: prima quello semplificato, poi quello forfettario ed infine quello odierno (sentenza 257 (195)). Peraltro, quando si consente al contribuente la scelta di effettuare o meno una dichiarazione idonea alla regolarizzazione di una precedente situazione, la norma che a tale scelta faccia conseguire l'estinzione del reato non è riconducibile agli ambiti propri dell'amnistia, per cui non possono essere invocate, al riguardo, le regole della Costituzione relative alle competenze ed ai procedimenti per l'adozione di provvedimenti di clemenza (sentenza 257 (196)).

Per quanto attiene, infine, al processo tributario, la corte non ha mancato di ribadire che il principio della capacità contributiva riguarda la disciplina sostanziale del sistema tributario ed esula, perciò, dalla disciplina del processo tributario, pervenendo, quindi, alla declaratoria di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli art. 35, 4° comma, e 39, 1° comma, d.p.r. n. 636 del 1972,



come modificati dal d.p.r. n. 739 del 1981, denunciati in quanto, escludendo la possibilità di disporre perizie d'ufficio nel giudizio innanzi alle commissioni tributarie, in caso di rigetto della pretesa tributaria renderebbero più difficoltoso il perseguimento del principio secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche (ordinanza 108 (197)).

La corte ha anche chiarito che nel procedimento innanzi alle commissioni tributarie, pur non trovando applicazione gli art. 276, ultimo comma, c.p.c. e 118, ultimo comma, disp. att. di tale codice, il potere di regolare l'assegnazione del ricorso tributario e la discussione spetta al presidente della commissione (art. 19, 2° comma, e 20, 1° comma, d.p.r. n. 636 del 1972, che prevedono per ogni ricorso la nomina di un relatore, il quale espone i fatti e le questioni della controversia) e la redazione della motivazione della decisione, salvo eccezioni (astensione, incompatibilità, ecc.), è demandata, secondo la prassi interpretativa e secondo quanto avviene per ogni giurisdizione, al relatore (ordinanza 504 (198)).

-R: . LAVORO E SICUREZZA SOCIALE

Anche nell'anno trascorso il contributo della corte all'adeguamento della complessa normativa in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale ai precetti contenuti nella Costituzione si presenta vasto ed articolato. E ciò non solo per l'attenzione al tema profondamente radicata nell'intero contesto sociale, ma anche per la stratificazione tumultuosa e disorganica di norme che vengono, con ritmo crescente, emanate per la disciplina dei trattamenti pensionistici, il tutto legato alla spinta di esigenze contingenti più che ad un preciso disegno complessivo. Così da far ravvisare, di frequente, nell'intervento della corte il rimedio alle distorsioni non superabili con il semplice strumento esegetico.

§ 1) . Relazioni sindacali

Sulla legislazione, detta promozionale, dell'organizzazione ed attività sindacale, riguardante essenzialmente quanto al loro svolgersi nei luoghi di lavoro, la corte è intervenuta con la sentenza 30 (199), ritenendo che non violi i principi della libertà e del pluralismo sindacale, sanciti dall'art. 39, 1° comma, Cost., il divieto di concessione pattizia di permessi sindacali retribuiti ai dirigenti di rappresentanze sindacali aziendali non rientranti fra quelle definite dall'art. 19 l. n. 300 del 1970, perché costituite al di fuori dell'ambito delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e delle associazioni firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, di lavoro, applicati nell'unità produttiva. Tale pronuncia, se ha ribadito la necessità inderogabile dell'individuazione di una soglia minima di rappresentatività per fruire delle misure di sostegno, onde impedire la proliferazione di microrganizzazioni sindacali, ha, però, anche segnalato come la negata illegittimità del divieto di accesso pattizio alle suddette misure non significhi che possa essere ulteriormente trascurata la sempre più evidente inidoneità del modello di sindacato delineato dall'art. 19 dello statuto dei lavoratori a rispecchiare la reale rappresentatività ed a corrispondere ai principi di libertà e pluralismo sindacale additati dall'art. 39 Cost.: onde l'esigenza, segnalata al legislatore (v. pure il paragrafo dedicato ai rapporti con gli altri poteri dello Stato), di apprestare nuove regole ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti fra lavoratori e sindacato.

§ 2) . Assunzione obbligatoria degli invalidi

La corte ha più volte sollecitato il parlamento ad apprestare una revisione organica e completa della normativa in tema di avviamento al lavoro dei soggetti invalidi, in considerazione del principio generale, cui si è sempre informata, che la determinazione dei limiti quantitativi della tutela di interessi costituzionalmente protetti appartiene all'insindacabile discrezionalità politica del legislatore. Ma, da ultimo, ritenendo ormai indilazionabile la soppressione di inammissibili esclusioni o limitazioni tali da relegare in situazioni d'isolamento ed assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti, hanno «pieno diritto di inserirsi capacemente nel mondo del lavoro», ha, con la sentenza 50 (200), dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 l. n. 482 del 1968 - recante la disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private - nella parte in cui non considera, ai fini della legge stessa, invalidi civili anche le persone affette da minorazione psichica aventi una capacità lavorativa che ne consenta il proficuo impiego in mansioni compatibili.

§ 3) . Vicende del rapporto di lavoro

Il 3° comma dell'art. 36 Cost. è stato sempre interpretato dalla corte in connessione con il 1°, nel senso che esso inserisce il diritto alle ferie nel sinallagma prestazione di lavoro-retribuzione, qualificandolo come elemento del corrispettivo dovuto al lavoratore. Questa interpretazione ha portato la corte a ritenere



illegittimo, con la sentenza 543 (201), il differimento delle ferie al di là del periodo nel cui ambito esse concretamente assolvono non solo la loro funzione ricreativa della salute e dello spirito, ma altresì quella, logicamente prioritaria, di riduzione della durata del lavoro a parità di retribuzione, ossia una funzione di maggiorazione del corrispettivo per il lavoro prestato.

Con la sentenza 297 (202) la corte ha ribadito la soluzione interpretativa di cui alla sentenza 559 del 1987 (203) sul dibattuto problema della fruibilità di cure idrotermali in periodo extraferiale con diritto alla retribuzione, non ravvisando la sussistenza del contrasto lamentato dal giudice *a quo* fra tale sentenza ed il successivo intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione: per entrambe le corti, infatti, il criterio guida «discende dalla correlazione tra efficacia e tempestività delle cure, nel senso che si richiede non già l'assoluta necessità di cure immediate, o comunque anticipate rispetto alle ferie, bensì la loro maggiore utilità», cosicché, intesa in questi termini, la disposizione sotto esame (l'art. 13, 3° comma, d.l. n. 463 del 1983, convertito con modificazioni, in l. n. 638 del 1983, nella parte in cui richiede, per la fruizione di cure idrotermali in periodo extraferiale con diritto alla retribuzione, la sussistenza di effettive esigenze terapeutiche o riabilitative) «non è né irrazionale, né di impossibile applicazione, né comunque tale da comportare speciali difficoltà sul piano probatorio», bastando che «i sanitari preposti adempiano al dovere... di esprimere uno specifico e motivato giudizio sulla maggiore efficacia ed utilità della cura se effettuata in periodo extraferiale».

La declaratoria di illegittimità dell'art. 13 l. n. 88 del 1958, nella parte in cui prevede l'istituzione delle cattedre di educazione fisica distintamente in maschili e femminili e la conseguente loro copertura separatamente con docenti di sesso maschile e docenti di sesso femminile (sentenza 225 (204)), è stata l'occasione per ribadire che l'art. 37 Cost. impone di realizzare, anche ai fini dell'accesso al lavoro, piena parità di trattamento fra uomo e donna, con eliminazione di quelle differenziazioni che potevano, in passato, trovare fondamento su ragioni etico-sociali, oggi superate dai profondi mutamenti della società, del costume, dei ruoli e dei rapporti fra uomo e donna.

Sempre nell'ottica dell'effettiva realizzazione del principio di eguaglianza, sia pure nei termini generali sanciti dall'art. 3 Cost., va ricordata la sentenza 226 (205), dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6, 1° comma, d.l. n. 791 del 1981, convertito, con modificazioni, in l. n. 54 del 1982, nella parte in cui, al personale dipendente da aziende esercenti il pubblico servizio di trasporto in regime di concessione, preclude di avvalersi della facoltà di opposizione per la continuazione del rapporto di lavoro fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età. La specialità di un determinato rapporto di lavoro può bensì giustificare una disciplina differenziata, ma nei soli limiti della sua funzionalità ad assicurare le particolarità che distinguono la prestazione, non anche quando sono coinvolti istituti di tipo assicurativo e previdenziale, per mezzo dei quali si tutelano altri e diversi interessi che attraversano orizzontalmente le più disparate categorie di lavoratori.

Di notevole portata generale è la sentenza 457 (206), con la quale, nel dichiarare non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 1, 1° comma, lett. a), l. n. 653 del 1940, la corte ha statuito che il sistema normativo concernente il trattamento economico dovuto ai lavoratori in caso di loro richiamo alle armi, rappresentando una specifica attuazione dell'art. 52 Cost., deve essere interpretato nel senso che il diritto alla retribuzione non può venir meno né nel periodo di vero e proprio svolgimento del servizio militare, né per i giorni delle visite mediche dirette ad accertare l'idoneità del prestatore di lavoro richiamato alle armi all'adempimento del servizio stesso.

Nella materia retributiva, le pronunce di maggior interesse riguardano specialmente il settore del lavoro pubblico. In tale ambito trova particolare collocazione la sentenza 115 (207), ove si sottolinea come l'indennità integrativa speciale sia da considerare un elemento della retribuzione del pubblico dipendente, così come l'indennità di contingenza lo è per i dipendenti privati: conseguentemente, il rispetto del principio di eguaglianza impone che il debitore - che sia pubblico dipendente - risponda parimenti, in sede esecutiva, delle sue obbligazioni, anche con l'indennità integrativa speciale, secondo la regola generale stabilita dall'art. 545 c.p.c.

§ 4) . Principio di eguaglianza e pluralità dei regimi previdenziali

Una questione tuttora non sopita concerne l'ipotizzabilità di un contrasto con il principio di eguaglianza in un sistema nel quale alla presenza di una pluralità di enti e gestioni previdenziali fa riscontro una diversità di regimi e, quindi, di tutele previdenziali, ognuna delle quali avente diversa effettività, sia per l'estensione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di efficacia sia per le differenti condizioni previste, onde avere diritto alle prestazioni previdenziali, sia, infine, per la differenziata onerosità della contribuzione. L'orientamento della corte continua a basarsi sul rilievo che le varie gestioni ed i diversi regimi



perseguono, nella sostanza, la stessa finalità di tutela e che la disciplina generale dell'assicurazione obbligatoria non può, in via di principio, dirsi né più né meno favorevole di quella di altri fondi o gestioni speciali, che traggono la loro autonomia normativa e la loro specialità da particolari caratteristiche del rapporto di lavoro cui ineriscono (v. sentenza 86 (208)) sui riflessi previdenziali della diversa natura del lavoro pubblico rispetto a quello privato).

Tuttavia, un'esigenza di perequazione si pone in modo sempre più evidente tanto da giustificare il pressante invito al legislatore per una progressiva omogeneizzazione dei trattamenti previdenziali: in quest'ottica si collocano le ordinanze 143 (209), 217 (210) e 218 (211), con le quali si è sottolineato in modo precipuo l'esigenza suddetta, anche in considerazione della tendenza ad avvicinare il rapporto di lavoro pubblico al rapporto di lavoro privato. La sentenza 340 (212) (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 21 d.p.r. n. 1032 del 1973), in tema di indennità di buonuscita dovuta ai dipendenti statali, non ravvisa ragioni che possano giustificare la deroga al principio di tutela dei crediti alimentari, concedendo ai detti dipendenti un trattamento privilegiato che sottragga il cespite in questione alla garanzia di realizzazione di crediti di tal genere.

Gli interventi della corte in materia di perequazione delle discipline previdenziali afferenti a settori diversi si sono tradotti anche nel superamento di alcune più evidenti disarmonie. Ciò dicasi per le sentenze 99 (213) e 243 (214): la prima ha dichiarato incostituzionale la norma in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti (art. 2, 7° comma, l. n. 6 del 1981), che stabiliva il supplemento di pensione nei confronti dei professionisti pensionati che proseguissero l'esercizio dell'attività per un quinquennio, sulla base della metà delle percentuali contributive, anziché per l'intero, e la decurtazione di un terzo della pensione nei confronti dei professionisti, che comunque restassero iscritti agli albi professionali; la seconda ha dichiarato illegittime le norme della riforma della cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei geometri (art. 4 e 5 l. n. 773 del 1982) in ordine ai livelli delle pensioni di invalidità, la cui misura non poteva superare la media del reddito professionale degli anni di riferimento. Entrambe le sentenze, del resto, hanno avuto un seguito significativo, rispettivamente nelle leggi n. 236 e n. 290 del 1990, che hanno introdotto nuove misure di contributi e di trattamenti pensionistici per geometri, ingegneri e architetti.

§ 5) . Principio di eguaglianza e discriminazioni derivanti dal decorso del tempo

Nel ribadire l'orientamento degli anni precedenti, la corte ha, ancora una volta, affermato che la discrezionalità del legislatore nelle scelte relative all'adeguamento progressivo del sistema previdenziale trova un limite nella razionalità e nella ragionevolezza delle scelte adottate, commisurate anche al cosiddetto «controllo delle conseguenze» sul piano del bilancio e delle compatibilità finanziarie (ordinanze 171 (215) e 401 (216)).

Con la sentenza 72 (217) l'art. 21, 6° comma, l. n. 67 del 1988, relativo alla corresponsione di una quota integrativa di pensione rapportata alla parte di retribuzione soggetta a contribuzione eccedente il massimale di retribuzione pensionabile (c.d. tetto pensionabile), è stato interpretato nel senso che la detta quota spetti anche ai soggetti titolari di pensione liquidata anteriormente al 1° gennaio 1988. La corte ha, in tale contesto, ribadito la validità degli intenti solidaristici che hanno ispirato l'introduzione del sistema del tetto pensionabile, ma ha anche riconosciuto che questo, per il suo crescente divario rispetto alla retribuzione imponibile, determinava un'eccessiva compressione dei trattamenti pensionistici delle categorie medio-alte, cui la norma in questione ha posto rimedio.

Non diversamente, quanto alla tecnica usata ed alla finalità perseguita, la sentenza 185 (218) ha affermato che anche ai titolari di pensioni di reversibilità, superstiti di assicurati deceduti prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva, debba essere riconosciuto il diritto di richiedere la maggiorazione pensionistica prevista a favore degli ex-combattenti: in tal modo la corte, adottando l'interpretazione adeguatrice già fatta propria dalla Corte di cassazione, ha indicato la strada per evitare illegittime discriminazioni in danno dei superstiti, determinate da mere ragioni temporali, e ciò anche in connessione con la tendenza legislativa alla progressiva perequazione del trattamento di tutti i soggetti parimenti provati dai sacrifici e dalle privazioni cagionati dalla guerra, nonché con l'orientamento giurisprudenziale inteso ad una sempre maggiore estensione del diritto accordato ai superstiti.

§ 6) . Obbligazione contributiva e sgravi contributivi

E' stata sottoposta alla corte la questione di legittimità dell'art. 49, 3° comma, l. n. 88 del 1989, di ristrutturazione dell'Inps, nella parte in cui determinerebbe criteri disomogenei di classificazione delle imprese e di inquadramento delle stesse, ai fini dell'adempimento dell'obbligazione contributiva, sotto il profilo della funzione degli



sgravi concessi dalla l. n. 1089 del 1968. Nel giudicare inammissibile la questione, la sentenza 497 (219) ha precisato che la disciplina degli sgravi contributivi presenta carattere di specialità sia rispetto all'ambito territoriale degli interventi (Mezzogiorno e zone depresse del centro-nord) sia per le finalità perseguite. Avendo la detta disciplina fatto generico riferimento alle aziende industriali, con utilizzazione della sola nozione di impresa desunta dall'art. 2195 c.c., è possibile che una medesima azienda sia classificata nel settore industriale ai fini dello sgravio contributivo ed in diverso settore ai fini previdenziali ed assistenziali. Ma la legislazione che accorda il suddetto beneficio ha «finalità politico-economico-sociali di carattere contingente, per cui non può derivarne discriminazione di sorta».

Sotto il profilo delle garanzie dalle quali è presidiato l'adempimento dell'obbligazione contributiva, la corte, nell'escludere l'illegittimità costituzionale degli art. 2753 e 2754 c.c., concernenti il privilegio riconosciuto ai crediti per contributi previdenziali (sentenza 526 (220)) ha condiviso la tesi, già avanzata dalla Corte di cassazione, secondo cui tale privilegio opera sui beni mobili non solo del datore di lavoro - parte di un rapporto di lavoro subordinato - testualmente menzionato dalle norme codicistiche, ma anche di chi, artigiano o commerciante o, comunque, esercente lavoro autonomo, è per legge tenuto agli obblighi contributivi previdenziali.

Per ciò che concerne la determinazione della base imponibile, anche in relazione all'importante tema della previdenza integrativa, la sentenza 427 (221) ha confermato la correttezza costituzionale del regime normativo che sottopone a contribuzione previdenziale le somme versate dai datori di lavoro a favore dei fondi di previdenza integrativa. Nell'occasione è stato chiarito che il regime di esonero contributivo - introdotto, in via eccezionale, dal d.l. n. 44 del 1985 per il fondo nazionale di previdenza riguardante gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime - non può essere assunto a *tertium comparationis*, attesa la natura eccezionale di quel regime, chiaramente circoscritto ad un settore delimitato. In particolare, è stato escluso che tale specifica disciplina abbia modificato la regola generale - contenuta nell'art. 12 l. n. 153 del 1969 - che ricomprende nella retribuzione imponibile i contributi destinati ad alimentare le forme di previdenza integrativa o complementare, attualmente sempre più diffuse, anche oltre gli originari settori del credito e delle assicurazioni.

§ 7) . Condizioni per l'erogazione del trattamento previdenziale

In ordine alla rettifica di errori nei quali può incorrere l'ente erogatore della pensione e, conseguentemente, in ordine ai limiti di ripetibilità delle somme riscosse dal pensionato, va ricordata la sentenza 383 (222), la quale ha ritenuto l'irripetibilità di tali somme, qualunque sia stata la ragione dell'errore dell'ente, compresa la ritenuta sussistenza dei presupposti, invece carenti, per il riconoscimento del diritto, e senza che assuma rilievo il tipo di provvedimento adottato per sopprimere la prestazione indebitamente erogata: rimanendo, cioè, ferma l'irripetibilità, anche quando si tratti di provvedimenti di annullamento o di revoca. Siffatta interpretazione risulta così idonea, per un verso, a porre su un piano di parità il trattamento dei pensionati ex-dipendenti pubblici, e, per un altro verso, a rispettare la destinazione delle somme percepite al soddisfacimento dei bisogni fondamentali e delle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia.

Sul versante del requisito dell'anzianità assicurativa, la sentenza 426 (223) - ribadendo che la legislazione in tema di riscatti tende a concedere alla preparazione professionale acquisita, quando riconosciuta indispensabile per i fini della qualifica ricoperta, «ogni migliore considerazione» (sentenza 163 del 1989 (224)) - ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 69 r.d.l. n. 680 del 1938 - recante l'ordinamento della cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali - nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare i periodi corrispondenti alla durata legale degli studi per il conseguimento del diploma abilitante all'esercizio della professione di assistente sociale e rilasciato dalle scuole universitarie dirette a fini speciali, quando il detto titolo sia stato utilizzato per l'accesso, nel pubblico impiego, alle corrispondenti mansioni.

Ancora nell'ottica di un'agevolazione al diritto al riscatto e, con particolare riguardo all'onere implicato dal versamento del relativo contributo da parte dell'interessato, si pone la sentenza 454 (225), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, 2° comma, ultimo alinea, l. n. 610 del 1952 - recante miglioramenti al trattamento di quiescenza a favore degli iscritti e dei pensionati degli istituti di previdenza - nella parte in cui prevede che il contributo relativo a riscatti domandati dopo la cessazione del servizio venga recuperato mediante ritenuta sulle intere prime rate del complessivo assegno di quiescenza, anziché mediante riduzione della pensione di una quota vitalizia.



§ 8) . Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

La giurisprudenza della corte si è concretata in un sostanziale incremento delle garanzie di effettività della tutela dei lavoratori, anzitutto sotto il profilo dell'estensione dell'ambito soggettivo di operatività della tutela antinfortunistica e contro le lavorazioni morbigene. Ciò dicasi della sentenza 98 (226), sull'obbligo di assicurazione contro le malattie professionali del c.d. «assistente contrario», e della sentenza 160 (227), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, 5° comma, l. reg. sic. n. 37 del 1981, nella parte in cui esclude dall'obbligo dell'assicurazione antinfortunistica gli agenti venatori della regione stessa: sentenze entrambe basate sul rilievo che le esclusioni rimosse non avevano fondamento nella peculiarità della posizione dei lavoratori interessati, stante la loro esposizione al rischio di tecnopatie o di infortuni, in condizioni non dissimili da quelle proprie di altri assoggettati, invece, all'obbligo assicurativo.

Lo stesso si dica, sotto il profilo delle condizioni di indennizzabilità per la sentenza 71 (228), in tema di infortuni sul lavoro così detti policroni, occorsi in settori lavorativi non omogenei: agricoltura e industria. Infine, con la sentenza 429 (229), pur concludendosi nel senso dell'inammissibilità della specifica questione sollevata, si è colta l'occasione per una riconsiderazione sistematica della figura del c.d. «infortunio in itinere»: preso atto della progressiva estensione dell'ambito di indennizzabilità di tale evento, per effetto della giurisprudenza ordinaria che ormai non lo collega rigidamente all'occasione di lavoro, la corte ha precisato che il rischio della strada, incombente sul lavoratore durante il tragitto dal luogo di residenza a quello di lavoro, deve considerarsi coperto da assicurazione ove sia determinato da una prestazione di per sé già assicurata.

-S: . PUBBLICO IMPIEGO

Il rapporto di pubblico impiego è stato al centro di diversi interventi, che hanno dato alla corte nuove occasioni di occuparsi del delicato settore, con vario riferimento agli art. 3, 33, 36, 38, 51 e 97 Cost., pervenendo all'accoglimento di talune questioni proposte.

Fra le pronunce a carattere generale, uno speciale rilievo va dato alla sentenza 453 (230), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nelle leggi della regione Sicilia n. 125 del 1980, nn. 2 e 21 del 1988, nella parte in cui non prevedono una presenza maggioritaria, in seno alle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici per i comuni e le province, di esperti dotati di specifiche competenze tecniche rispetto alle prove previste dal concorso. La corte - dopo aver richiamato la distinzione fondamentale tra azione di «governo», espressione delle forze di maggioranza, ed azione dell'«amministrazione», vincolata ad operare senza distinzione di parti politiche - ha affermato che il carattere esclusivamente tecnico del giudizio formulato dalle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici deve risultare salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte o comunque diversi dall'obiettivo di selezionare i migliori: esigenza, questa, che impone, nella formazione delle commissioni stesse, una presenza di tecnici od esperti (interni o esterni all'amministrazione, ma in ogni caso dotati di titoli di studio e professionali adeguati alle materie oggetto di prova), se non esclusiva quanto meno prevalente, tale da garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati.

Eguale di carattere generale le affermazioni contenute nella sentenza 100 (231), che ha individuato come principio, fondamentale delle materie il principio della mobilità del personale.

Fra le sentenze di rigetto vanno ricordate due decisioni interpretative di particolare significato. Con la sentenza 194 (232), sulla deroga transitoria al c.d. «blocco delle assunzioni» nelle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 1, 7° comma, l. n. 554 del 1988, la corte ha precisato che tale deroga non si riferisce soltanto ai partecipanti a concorsi in itinere al 1° gennaio 1989, per i quali l'accertamento di idoneità era, a tale data, puramente eventuale, ma deve intendersi estesa anche ai soggetti dichiarati idonei in concorsi precedenti già conclusi, rispetto ai quali il termine di validità delle relative graduatorie non sia, alla medesima data, ancora scaduto (ad identiche conclusioni giunge la sentenza 298 (233)).

Varie pronunce riguardano specifici aspetti relativi a particolari categorie di pubblici dipendenti.

Così, con la sentenza 29 (234) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, 2° comma, d.p.r. n. 128 del 1969, sull'ordinamento interno dei servizi ospedalieri, nella parte in cui non prevede nell'organico del servizio di virologia le posizioni funzionali di biologo coadiutore e collaboratore e di chimico coadiutore e collaboratore. Dopo aver sottolineato che l'art. 33, 5° comma, Cost., con il prescrivere un esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, intende assicurare, nell'interesse della collettività e dei committenti, che il professionista risulti in possesso dei requisiti di



preparazione e di capacità necessarie, la sentenza ha, altresì, precisato che l'assunzione nelle strutture pubbliche deve avvenire in modo da garantire, come dispone l'art. 97 Cost., il buon andamento della pubblica amministrazione mediante sistemi congrui e ragionevoli di reclutamento e di distribuzione del personale nel rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici, specificamente stabilito dall'art. 51, 1° comma, Cost. Di conseguenza, i biologi ed i chimici, poiché professionalmente capaci di esplicare l'attività tecnica di analisi di laboratorio, debbono avere ingresso negli organici dei relativi servizi ospedalieri, limitatamente a tale attività, senza aprioristiche esclusioni ed in condizioni di pari dignità rispetto ai medici, anche per le posizioni apicali (riguardo alle quali, comunque, la corte si è astenuta dal pronunciarsi nel merito, ritenendo che la piena realizzazione del suddetto principio implichi scelte legislative discrezionali).

A sua volta, la sentenza 444 (235) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, 3° comma, l. n. 477 del 1973, nella parte in cui non consente al personale docente e non docente della scuola assunto dopo il 1° ottobre 1974, che al compimento del sessantacinquesimo anno di età non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, di rimanere in servizio su richiesta fino al conseguimento di tale anzianità minima (e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età). Si è così eliminata l'ingiustificata esclusione di tale personale dal diritto a rimanere in servizio previsto per il personale assunto prima del 1° ottobre 1974, tenendo conto del particolare orientamento legislativo che si va formando in materia, nella prospettiva di una più ampia attuazione del diritto garantito dall'art. 38, 2° comma, Cost. e dell'interesse dei lavoratori in generale ad essere trattenuti in servizio per il tempo necessario a maturare il diritto alla pensione.

In tema di personale militare, va segnalata la sentenza 41 (236), con la quale la corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 21, 2° comma, l. n. 191 del 1975, nella parte in cui non prevede che la chiamata alle armi di chi ha fruito del ritardo del servizio militare sia disposta non oltre il termine di un anno dalla data di cessazione del titolo al ritardo stesso. Ad avviso della corte, gli artt. 23 e 52 Cost., nello stabilire una riserva di legge in ordine alla previsione e regolamentazione del servizio militare, hanno attribuito al cittadino obbligato un vero e proprio diritto a conoscere con certezza il periodo di vita in cui, sottratto alle sue normali occupazioni, dovrà assolvere all'obbligo impostogli dalla Costituzione. Sicché, similmente a quanto previsto dal legislatore in via ordinaria per i giovani arruolati che restano soggetti alla chiamata di leva nel corso dell'anno di compimento del diciannovesimo anno di età, anche coloro che hanno rinviato per motivi di studio l'assolvimento dell'obbligo di leva devono poter beneficiare di un termine certo di chiamata alle armi.

Più numerose le pronunce di rigetto, a cominciare dalla sentenza 163 (237), che ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., la questione di legittimità dell'art. 23, 3° comma, d.l. n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, in l. n. 638 del 1983, nella parte in cui esclude che si estenda sino alla fine dell'anno scolastico il trattamento economico del supplente temporaneo, che sia stato nominato dal capo dell'istituto prima del 31 dicembre e la cui supplenza sia effettivamente durata sino all'ultimazione delle operazioni di scrutinio.

La corte ha pure ritenuto (sentenza 191 (238)) non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità degli artt. 43 l. n. 121 del 1981 e 2 l. n. 34 del 1984, i quali prevedono, in ordine al trattamento economico dei funzionari della polizia di Stato e degli ufficiali delle altre «forze di polizia» (arma dei carabinieri, guardia di finanza, corpo degli agenti di custodia e corpo forestale dello Stato), una disciplina differenziata rispetto al corrispondente personale delle altre forze armate. Tale normativa, ad avviso della corte, risponde ad una scelta legislativa di carattere discrezionale, volta ad attribuire un trattamento economico paritario a tutto il personale, militare e non militare, al quale è stato affidato il compito istituzionale (polizia di Stato e arma dei carabinieri) o concorrente (guardia di finanza, corpo degli agenti di custodia e corpo forestale dello Stato) della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il che non preclude al legislatore una valutazione più attenta degli equilibri retributivi tra gli ufficiali di tutte le forze armate e di polizia.

La sentenza 296 (239) ha dichiarato non fondata, questa volta nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, 2° comma, d.p.r. n. 761 del 1979, sullo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, sollevata, in riferimento all'art. 36 Cost., perché non sarebbe prevista una maggiorazione di retribuzione nell'ipotesi di esercizio, da parte dell'aiuto o dell'assistente ospedaliero, delle mansioni rispettivamente di primario o di aiuto oltre il termine di sessanta giorni, in caso di vacanza del posto. Si è in tal modo ribadita l'interpretazione, già accolta nella sentenza 57 del 1989 (240), in base alla quale l'art. 29, 2° comma, d.p.r. n. 761 del 1979 si applica solo quando l'assegnazione temporanea a mansioni superiori non ecceda il periodo di sessanta giorni nell'anno solare.



Qualora il trasferimento alle mansioni superiori si protragga oltre tale termine, spetta al prestatore di lavoro, in via di applicazione diretta dell'art. 36, 1° comma, Cost. e sulla base dell'art. 2126, 1° comma, c.c., il trattamento corrispondente all'attività svolta.

-T: . RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

L'adeguamento ai valori costituzionali dei molteplici sistemi normativi volti a perseguire gli illeciti di natura disciplinare ha potuto registrare ulteriori passi in avanti, grazie ad una serie di occasioni talora indotte da precedenti interventi della corte.

Si è iniziato con la sentenza 40 (241), che, dopo aver chiarito come la destituzione di diritto del notaio condannato per uno dei reati indicati nell'art. 5, n. 3, della legge notarile n. 89 del 1913 non sia né effetto penale della condanna né pena accessoria, ma, appunto, sanzione disciplinare - la cui automatica ed indifferenziata previsione per una serie di situazioni rientranti nell'ambito di una stessa fattispecie penale viola il principio di proporzionalità, nucleo centrale del principio di razionalità - ha dichiarato illegittimo l'art. 142, ultimo comma, della legge notarile, nella parte in cui prevede la destituzione «di diritto», anziché riservare ogni decisione in merito al procedimento disciplinare camerale davanti al tribunale civile, come per altre cause indicate nello stesso art. 142. Per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irrazionalità, è stato pure dichiarato illegittimo l'art. 139, n. 2, della stessa legge notarile, nella parte in cui prevede che il giudice penale inabiliti «di diritto», anziché sulla base di valutazioni discrezionali, il notaio condannato per alcuno dei reati indicati nell'art. 5, n. 3, di tale legge. Al giudice procedente dev'essere, infatti, consentito di valutare, al di fuori di ogni automatismo, l'opportunità di applicare la detta misura cautelare. Conseguentemente, la sentenza 158 (242) - rilevato che, una volta espunta dagli ambiti del pubblico impiego e della professione notarile la destituzione di diritto (si veda, oltre la sentenza 40 (243), dianzi menzionata, la sentenza 971 del 1988 (244)), diventa contrario al principio di eguaglianza che tale sanzione rimanga ferma per le libere professioni - ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento, anche l'art. 38 d.p.r. n. 1067 del 1953, là dove prevede la radiazione «di diritto» dal relativo albo professionale del dottore commercialista condannato per uno dei reati elencati nel medesimo articolo.

Con l'ultima decisione depositata nel 1990, la sentenza 595 (245), è stata, poi, dichiarata - in analogia a quanto deliberato con la sentenza 766 del 1988 (246) a proposito della professione di dottore commercialista - l'illegittimità degli art. 53 e 54 d.p.r. n. 43 del 1973, nella parte in cui non prevedono che la misura amministrativa della sospensione di diritto dello spedizioniere doganale, disposta a seguito di un ordine o mandato di cattura emanato all'epoca del codice di procedura penale del 1930, venga meno con la concessione della libertà provvisoria, particolare ipotesi di riacquisto della libertà allora configurata dal legislatore e nel caso di specie concretamente verificatasi.

Va, infine, dato conto della sentenza 264 (247), che ha ritenuto non fondata, in riferimento agli art. 3 e 97 Cost., la questione di legittimità dell'art. 97 d.p.r. n. 3 del 1957 (testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nella parte in cui prevede che il procedimento disciplinare a carico del dipendente pubblico non possa più essere iniziato o rinnovato, una volta trascorsi centottanta giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento pronunciata con formule diverse da «il fatto non sussiste» o «l'imputato non l'ha commesso».

-U: . INDIPENDENZA E RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

Anche nel 1990, la corte è stata chiamata a pronunciarsi su una pluralità di questioni che, nel settore dell'amministrazione della giustizia, hanno investito le norme concernenti la responsabilità civile e la responsabilità disciplinare dei magistrati.

Oltre a ribadire che l'indipendenza di un collegio giudicante e dei suoi componenti va individuata con riguardo ai modi di svolgimento della funzione, che non devono comportare vincoli di soggezione formale o sostanziale ad altri (ordinanza 292 (248)), la corte ha affermato come, nel nostro ordinamento costituzionale, non esista un nesso imprescindibile tra indipendenza del giudice e segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari di qualunque ordine e grado, quale garanzia della loro indipendenza, di tal che non è imposto il segreto delle opinioni dissenzienti; il segreto, pertanto, costituisce materia di scelta legislativa, senza alcun rapporto con l'indipendenza del giudice, che è un valore morale, e si realizza nella sua pienezza proprio quando si esplica nella trasparenza del comportamento (ordinanza 19 (249)).



Venendo al sempre estremamente discusso settore della responsabilità dei magistrati, le pronunce della corte sono state particolarmente significative. Anzitutto, si è avuto modo di ribadire come risponda a criteri di razionalità e non incida sull'indipendenza e sull'imparzialità degli organi giudicanti che lo Stato, ove sia parte in causa, possa agire per danni verso il giudice nelle sole ipotesi in cui il comportamento dello stesso costituisca reato (ordinanze 5 (250) e 406 (251)) nonché di chiarire come la norma relativa alla misura della rivalsa non espliciti alcun riflesso sull'indipendenza del giudice (ordinanza 406 (252)).

La corte, per contro, ha ritenuto fondata la questione di legittimità dell'art. 19, 2° comma, l. 13 aprile 1988 n. 117, ponendo fine (sentenza 468 (253)) alle incertezze interpretative conseguenti all'improvvida soluzione di continuità creata, rispetto alla normativa abrogata per via referendaria, da tale legge: è stato, così, dichiarato illegittimo l'art. 19, 2° comma, nella parte in cui non prevede, per i giudizi di responsabilità civile relativi a fatti commessi tra l'8 ed il 16 aprile 1988, quel meccanismo di filtro che è rappresentato da una preliminare verifica della non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità, verifica da compiersi con rito camerale e conseguente «applicazione degli ordinari reclami ed impugnazioni». Secondo la corte, infatti, pur nella peculiarità di una vicenda di successione di leggi collegata ad un'abrogazione referendaria, va sempre garantita la protezione del giudice da azioni temerarie ed intimidatorie, a salvaguardia dei valori di indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale.

Venendo alla recentissima sentenza 579 (254), forse non da tutti colta nel suo esatto significato, almeno stando ai primi affrettati commenti, va precisato che con essa la corte non ha affatto inciso sugli aspetti sostanziali dell'illecito disciplinare contestato nella fattispecie né si è definitivamente troncato l'iter di tale giudizio. Si è, invece, subordinata la prosecuzione del procedimento disciplinare al consenso dell'incolpato, quando il procedimento di rinvio a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione non sia stato iniziato entro termini analoghi a quelli previsti per la fase di prima istanza. L'art. 59, 9° comma, l. n. 916 del 1958, quale sostituito ad opera dell'art. 12, 5° comma, l. n. 1 del 1981, è stato, infatti, dichiarato illegittimo, nella parte in cui non estende al procedimento di rinvio al Consiglio superiore della magistratura da parte della Corte di cassazione i termini dallo stesso comma fissati per l'inizio e la conclusione del procedimento disciplinare in prima istanza. E ciò per la contestuale violazione degli art. 3, 24, 101, 2° comma, e 104, 1° comma, Cost., dal momento che un procedimento di rinvio «che non sia sollecitato da un termine di decadenza e che può in ipotesi non avere mai inizio, vanificandosi così l'effetto estintivo, riconosciuto invece dalla norma impugnata all'utile decorso dei termini stabiliti per il procedimento di prima e unica istanza, non soltanto viola l'art. 24 Cost. nel contenuto (di diritto alla decisione), ma menoma la posizione di affidabilità sociale del magistrato che continui ad esercitare la giurisdizione nello status sine die di incolpato».

-V: . DIRITTO ELETTORALE

In materia elettorale durante il corso del 1990 l'unica decisione che deve essere ricordata, anche perché involgente tematiche connesse al fenomeno mafioso ed agli effetti indotti da tale fenomeno sul mercato del lavoro in Sicilia, è la sentenza 539 (255), con la quale è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli art. 51 e 3 Cost. ed alla legge statale n. 154 del 1981, la questione di legittimità dell'art. 18, 2° comma, del disegno di legge sulla disciplina del collocamento e sull'organizzazione del mercato del lavoro, approvato dall'assemblea regionale siciliana il 28 luglio 1990: una norma che preclude l'accesso alle cariche elettive nei comuni e nelle province dell'isola al personale che rivesta funzioni direttive negli uffici o nelle sezioni circoscrizionali di collocamento. La corte ha riconosciuto come in Sicilia sussistano condizioni locali del tutto peculiari, tali da legittimare il legislatore regionale ad introdurre specifiche cause d'ineleggibilità, se mirate, come nella specie, a prevenire il rischio di indebite pressioni sul corpo elettorale. Ma ha anche precisato - donde la dichiarazione di non fondatezza nei sensi di cui in motivazione - che la norma regionale, contemplando un'ipotesi di ineleggibilità relativa e non di ineleggibilità assoluta, deve intendersi riferita ai dirigenti del collocamento che esercitano le loro funzioni nell'ambito del comune o della provincia al cui consiglio aspirano ad essere eletti.

-W: . CONFLITTI TRA POTERI DELLO STATO.

Nel 1990 sono stati sollevati due conflitti tra poteri dello Stato, entrambi, però, dichiarati inammissibili con ordinanze senza numero.

Il primo, promosso dal presidente della regione siciliana nei confronti del presidente del consiglio dei ministri, aveva ad oggetto una delibera della sezione della Corte dei conti per la regione siciliana, con la quale erano stati rifiutati il visto e la conseguente registrazione ad un decreto assessorile. La corte, con



ordinanza senza numero, depositata in cancelleria il 24 maggio 1990, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto, non sussistendo i requisiti di ordine soggettivo ex art. 37, 1° comma, l. n. 87 del 1953, dal momento che «la regione, quando esercita poteri rientranti nello svolgimento di attribuzioni determinanti la propria sfera di autonomia costituzionale o di funzioni ad essa delegate, non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 Cost.».

L'altro conflitto, instaurato dai promotori e sottoscrittori del referendum abrogativo dell'art. 35, 1° comma, l. n. 300 del 1970 nei confronti dell'ufficio centrale per il referendum, aveva, a sua volta, ad oggetto il provvedimento con il quale, dopo la sentenza 65 (256) dichiarativa dell'ammissibilità di quel referendum (v. paragrafo 25), il detto ufficio, in presenza della novazione normativa nel frattempo intervenuta (l. n. 108 del 1990, aveva dichiarato la cessazione delle operazioni referendarie. Con ordinanza, anch'essa senza numero, depositata il 30 maggio 1990 (257), la corte ha escluso l'ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo, in quanto l'ufficio centrale aveva esaurito l'accertamento spettantegli, non sindacabile nel merito in sede di conflitto di attribuzione.

-X: . DIRITTO REGIONALE

Davvero notevole è stato il numero di interventi, in materia regionale, provocati sia da questioni incidentali di legittimità, sia da ricorsi principali contro leggi dello Stato da parte di una o più regioni o contro leggi regionali da parte dello Stato, sia ancora da ricorsi per conflitti di attribuzione.

Di molte decisioni è stato dato conto precedentemente, in relazione alla specificità di oggetto, che ne ha suggerito l'inserimento negli appositi capitoli di settore. Qui ci si soffermerà sulle sentenze che toccano aspetti attinenti più strettamente al diritto regionale e, comunque, sulle più significative tra quelle residue.

§ 1) . Potestà normativa delle regioni

A guisa di premessa, vanno ricordate la sentenza 365 (258), che ha ritenuto doversi far rientrare «nel contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità della collettività che essa rappresenta» e, quindi, a legiferare su stemma e gonfalone; dall'altro, la sentenza 285 (259), che ha annullato una pronuncia con cui la Corte di cassazione aveva ritenuto di poter disapplicare, sulla base di una inaccettabile equiparazione con i regolamenti, una legge regionale non conforme a Costituzione.

La corte ha anche evidenziato l'ampiezza della potestà legislativa di integrazione delle regioni a statuto speciale, che non ha carattere meramente esecutivo, come nelle regioni a statuto ordinario, bensì complementare rispetto alla legislazione statale, tanto da comportare l'adozione di norme non solo esecutive ma anche integrative (*praeter legem*) (sentenza 227 (260)).

Sempre nell'ottica diretta a valorizzare l'autonoma potestà legislativa delle regioni, vanno ricordati i non pochi interventi della corte in materia di delibere legislative regionali, con i quali è stata negata - salvo casi assolutamente eccezionali - la titolarità del potere di rinvio del solo presidente del consiglio dei ministri (occorre la delibera del consiglio: sentenza 54 (261)) e riafferma la non ammissibilità dei rinvii reiterati (sentenza 122 (262) e 154 (263)). Ciò sta a significare che la legge regionale non può divenire materia di negoziazione tra l'esecutivo statale e l'esecutivo regionale: la Costituzione l'ha configurata come strumento diretto alla soddisfazione degli interessi propri della comunità regionale, collegati al territorio della regione come metro della loro dimensione (sentenza 68 (264)), interessi da valutarsi in piena autonomia, pur all'interno di principi comuni, da una assemblea elettiva, alle cui leggi solo il governo, nella collegialità del consiglio dei ministri, può prima opporsi per richiedere una nuova deliberazione e, successivamente, adire questa corte.

In tema di ordinamento giudiziario, la sentenza 594 (265) ha, invece, ribadito il tradizionale orientamento secondo cui la legge regionale non può introdurre - nemmeno attraverso la «reazione materiale» di una norma dello Stato, che venga ad estendere «i rimedi giudiziari previsti nella legge cui si rinvia ad ipotesi non espressamente da quella contemplate» - innovazioni al regime delle competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria. Nel caso di specie, poi, la norma regionale impugnata si poneva pure in contraddizione con il più recente orientamento giurisprudenziale in tema di riparto fra le giurisdizioni.

§ 2) . Limite delle materie e limite dei principi fondamentali

Con riferimento alle materie, la corte ha precisato che la delimitazione delle stesse, così come intesa dalla Costituzione, attiene all'esercizio delle competenze di natura pubblicistica (legislativa ed amministrativa) e non alle attività inerenti alla capacità di diritto privato dell'ente, per la valutazione delle quali rileva



l'esistenza di un rapporto di collegamento fra tali attività e le finalità regionali che la regione è tenuta a perseguire (sentenza 51 (266)).

Nella stessa linea, si è, altresì, puntualizzato che esistono anche poteri impliciti alle competenze regionali, come l'attività statistica e il potere di informazione (sentenze 139 (267) e 348 (268)). Con la prima di tali decisioni la corte ha chiarito, da un lato, che nei confronti delle regioni l'Istat può esercitare soltanto poteri di indirizzo e coordinamento tecnici, volti a rendere omogenee le metodologie utilizzate; dall'altro, che ai bilanci regionali non possono essere addossate le spese sopportate dalle regioni per la rilevazione di dati di interesse nazionale. Con la sentenza 348 (269), in tema di informazione a carattere locale, già ricordata ad altro proposito, la corte ha rigettato il ricorso del presidente del consiglio dei ministri avverso una legge della regione Piemonte, recante interventi economici a sostegno di imprese locali, operanti nel settore dell'informazione giornalistica e radiotelevisiva.

Anche il credito, d'altra parte, costituisce un'attribuzione strumentale all'esercizio delle competenze regionali (sentenza 332 (270)).

Per quanto riguarda il limite del rispetto «dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», è stata messa in risalto sia la «difficoltà di estrarre principi di carattere generale da una disciplina nazionale posta in via di urgenza» (sentenza 157 (271)), sia la possibilità per le regioni di «distaccarsene» con «la previsione di discipline derogatorie identiche a quelle dettate dalle leggi dello Stato, ovvero riconducibili alla medesima ratio» (sentenza 186 (272)), sia ancora l'impossibilità di estendere i principi propri di un sub-settore (crediti agrari di miglioramento) ad un altro sub-settore (crediti agrari di conduzione), restando così le regioni libere di adottare provvedimenti agevolativi per i crediti di conduzione, nonostante il divieto di intervenire con crediti di miglioramento (sentenza 261 (273)). Tutte queste statuizioni della corte tendono ad evitare che tali principi vengano ad assumere una configurazione paralizzante l'autonomia regionale.

§ 3) . Autonomia finanziaria e potestà tributaria

Molteplici le decisioni della corte in tema di autonomia finanziaria regionale.

Due pronunce parallele, entrambe relative a leggi della regione Abruzzo, hanno meglio precisato il concetto di «spese di investimento». Così, la sentenza 159 (274) - premesso che la spesa relativa al potenziamento di servizi assistenziali a favore di portatori di handicaps non rientra fra le «spese di investimento» - ha dichiarato illegittima, per contrasto con l'art. 119 Cost., la legge recante «interventi promozionali per il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini portatori di handicaps», per aver provveduto alla copertura del relativo onere finanziario con somme derivanti da mutui, destinabili, invece, secondo i principi stabiliti dal legislatore statale (art. 10, 1° comma, l. n. 281 del 1970), esclusivamente a «spese di investimento». La sentenza 310 (275) - premesso, a sua volta, che la spesa relativa alla realizzazione di iniziative culturali va qualificata come «spesa di investimento» - ha, invece, dichiarato non fondata la questione, analoga alla precedente nei parametri di riferimento, sollevata nei confronti della legge recante «Intervento per la manifestazione 'Le maioliche cinquecentesche di Castelli'».

Particolarmente significative le sentenze 314 (276), 381 (277) e 382 (278). Con la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, 2° e 4° comma, d.l. n. 338 del 1989, convertito nella l. n. 389 del 1989, in quanto le dette disposizioni avevano addossato alle regioni l'onere finanziario relativo al versamento dei contributi previdenziali per gli apprendisti artigiani (funzione non trasferita, ma soltanto delegata), attribuendo alle regioni «una provvista di mezzi finanziari incongrua e, comunque, priva di certezza» (principio già affermato dalla sentenza 139 (279), ove si è precisato che gli oneri relativi allo svolgimento di funzioni di interesse nazionale, come quelli concernenti rilevazioni statistiche strumentali al sistema statistico nazionale, non possono gravare sui bilanci regionali). La sentenza 314 (280) si segnala, altresì, per aver escluso l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di un decreto-legge prima della sua conversione, data l'inidoneità dell'atto (avverso il quale, in considerazione della sua natura, è, invece, esperibile il giudizio in via principale) a ledere la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni.

Le altre due decisioni concernono il d.l. n. 415 del 1989, convertito nella l. n. 38 del 1990, recante norme in materia di finanza locale. La sentenza 381 (281), nel pronunciarsi su ricorsi di regioni a statuto speciale, ha precisato che, anche se la Costituzione e gli statuti non garantiscono l'autonomia finanziaria delle regioni in termini quantitativi, solo importando che non venga irragionevolmente alterato il rapporto fra esigenze e risorse necessarie per farvi fronte, la specialità dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni a statuto speciale deve riflettersi anche sul piano finanziario. La successiva



sentenza 382 (282), relativa a giudizi promossi da regioni a statuto ordinario, ha sottolineato il rilievo della riserva di legge contenuta nell'art. 119 Cost., precisando che la stessa è violata allorché la ripartizione dei fondi spettanti alle regioni sia rimessa genericamente e senza predeterminazione di criteri ad un decreto del presidente del consiglio dei ministri.

Per quanto concerne la potestà tributaria delle regioni, che si configura quale aspetto o specie dell'autonomia finanziaria, la sentenza 294 (283) ha sottolineato l'esigenza che «la legge statale, oltre a precedere l'intervento regionale, sia tale da delimitare gli spazi operativi delle regioni tanto in ordine al tipo di tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi, quanto in ordine al momento quantitativo dell'imposizione tributaria».

Con la sentenza 260 (284) è stato, inoltre, precisato, con riferimento al valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, che lo stesso non comporta l'inammissibilità di questioni concernenti leggi statali tributarie o, comunque, finalizzate al perseguimento dell'equilibrio stesso, ma rappresenta un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali coinvolti nel giudizio costituzionale, ivi compreso quello del rispetto delle regole per la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni.

§ 4) . Esercizio di potestà amministrativa

Reciso è stato, anzitutto, il richiamo da parte della corte al rispetto del principio di legalità sostanziale in casi di esercizio di potestà amministrative statali in materie di competenza regionale: se ne sono avuti due esempi significativi a proposito dell'ambiente (e già ricordati nel capitolo relativo), con l'annullamento di altrettanti decreti di quel ministro per carenza di base legislativa (sentenze 346 (285), 430 (286), 512 (287)).

All'inverso, è stata ribadita l'ammissibilità del potere sostitutivo dello Stato in materia trasferita, quando tale potere, previsto dalla legge, sia esercitato da organi di governo, strumentalmente all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati dalla Costituzione, che potrebbero essere pregiudicati dall'inerzia regionale, ed il suo esercizio sia assistito da garanzie ispirate al principio di «leale cooperazione» (sentenza 85 (288)).

§ 5) . Rapporti tra regione ed enti locali

Nel 1990 sono state risolte dalla corte alcune delicate questioni attinenti ai rapporti tra regione ed enti locali, che è una delle problematiche di maggior rilievo nell'organizzazione dei poteri locali.

Con la sentenza 437 (289) la corte ha respinto il ricorso dello Stato contro una legge dell'Emilia-Romagna, in tema di diritto allo studio universitario, che prevede la delega ai comuni delle funzioni relative, stabilendo che i comuni si debbano servire di apposite aziende. La corte ha ritenuto che la soluzione adottata dalla legge regionale, con cui contestualmente sono state delegate le funzioni ai comuni ed istituito un ente strumentale, di carattere regionale, trova giustificazione, «pur nella sua atipicità», nella «naturale flessibilità delle forme proprie della delegazione amministrativa» e nel fatto che «la delega di funzioni regionali non esclude la possibilità per il delegante di disciplinare con legge l'esercizio delle funzioni delegate anche nei loro aspetti organizzativi, ove non risulti intaccata la sfera di autonomia costituzionale garantita all'ente delegato».

Con la sentenza 157 (290), pronunciata sul ricorso dello Stato contro la legge con cui la regione Piemonte aveva inteso predisporre un procedimento speciale, in deroga alla vigente disciplina urbanistica, per l'approvazione di progetti edilizi relativi a strutture turistiche ed alberghiere in vista dello svolgimento dei campionati mondiali di calcio, la corte ha ravvisato un contrasto con l'art. 128 Cost., in quanto la scelta della regione di snellire, attraverso la propria legislazione, le procedure di rilascio di determinate concessioni edilizie, alterando profondamente l'ordine delle competenze in materia urbanistica tra regioni e comuni e trasformando i poteri decisionali spettanti agli organi comunali in semplici poteri consultivi e di proposta o in mere attività esecutive, non rispettava il principio per cui non possono essere sottratte con legge regionale le competenze affidate ai comuni dalla legge statale.

Con la sentenza 164 (291) la corte ha pure dichiarato non fondate le doglianze mosse dallo Stato alla legge con cui la regione Molise, che ha incluso tra gli enti sottoposti al controllo di legittimità del comitato regionale previsto dall'art. 130 Cost. alcuni enti amministrativi dipendenti dalla regione stessa. La sentenza riconosce al legislatore regionale il potere di disciplinare nelle forme ritenute più appropriate il controllo di legittimità sugli atti degli enti amministrativi da essa dipendenti, salvo il rispetto dei principi fondamentali stabiliti in materia dalle leggi dello Stato nell'interesse nazionale. Con la conseguenza che alla legge regionale non può essere precluso né di dettare norme integrative sull'organizzazione del comitato regionale come organo di controllo sugli atti delle province, dei comuni



e degli altri enti locali al fine di assicurarne il miglior funzionamento, né di disporre - sempre in vista del perseguimento di giustificate esigenze di funzionalità ed efficacia del controllo - meditati ampliamenti dell'area dei soggetti da sottoporre al controllo di legittimità dello stesso comitato, includendo in tale area, a fianco degli enti locali, anche enti amministrativi istituiti dalla regione e da essa dipendenti.

-Y: . DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO COMUNITARIO

In tema di diritto internazionale, la sentenza 124 (292) - già ricordata nella parte dedicata all'ambiente per aver dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme della legge della regione Friuli-Venezia Giulia sull'esercizio dell'uccellazione nel territorio regionale - ha precisato che, mentre nei giudizi per conflitto di attribuzione la regione assume il ruolo di ente investito di competenza legislativa ed amministrativa in materie determinate, per cui la sua competenza (v. la sentenza 830 del 1988 (293)) non è comprimibile dallo Stato, se non quando l'intervento statale sia indispensabile per adempiere un preciso obbligo assunto formalmente in sede internazionale, nei giudizi di legittimità costituzionale di norme regionali, la regione viene in considerazione come ente destinatario degli obblighi internazionali dello Stato, ai quali essa è tenuta a dare attuazione a livello locale nell'ambito delle proprie competenze. Pertanto, anche gli obblighi internazionali dello Stato, per la cui operatività è necessaria una normazione interna, diventano parametri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi emanate dalla regione nelle materie su cui tali obblighi vengono ad incidere.

Con la sentenza 446 (294), in tema di rinuncia dello Stato italiano all'esercizio prioritario della giurisdizione nei confronti dei militari Nato di stanza in Italia (convenzione adottata a Londra il 19 giugno 1951 e ratificata in Italia con la l. n. 1335 del 1955), si è affermato che il principio del giudice naturale precostituito per legge, invocato dal giudice *a quo*, presiedendo alla disciplina delle competenze dei giudici all'interno dell'ordinamento, resta del tutto estraneo a fattispecie - come quella che prevede la facoltà di rinuncia dello Stato italiano alla giurisdizione nei confronti di militari appartenenti a corpi armati Nato di stanza in Italia - dal cui verificarsi dipende non già quale sia il giudice che debba procedere, ma se vi debba essere un processo nello Stato italiano.

D'altro canto, nel 1990 la corte ha avuto modo di svolgere molteplici interventi con specifico riguardo al diritto comunitario, settore al quale è stato dedicato all'inizio di ottobre il terzo incontro con qualificati esponenti della dottrina, che, come i due precedenti, si è rivelato ricco di indicazioni e di contributi.

Tra le pronunce adottate vanno, anzitutto, prese in considerazione, da un punto di vista generale, le ordinanze 132 (295) e 144 (296), che, nel dichiarare la manifesta inammissibilità delle rispettive questioni di legittimità, hanno confermato le linee cardine segnate dalle sentenze 170 del 1984 (297), 113 del 1985 (298) e 389 del 1989 (299): prevalenza della norma comunitaria sulla norma interna; sottrazione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno alla competenza della corte e disapplicazione da parte del giudice nazionale della norma interna in contrasto con la norma comunitaria; operatività immediata negli ordinamenti interni, al pari delle norme comunitarie immediatamente applicabili, delle statuizioni interpretative della Corte di giustizia della Comunità.

Mentre per altri più specifici riferimenti a direttive comunitarie si rinvia ai capitoli dedicati alla tutela della salute (sentenza 127 (300)) e alla disciplina previdenziale (sentenza 427 (301)), almeno un cenno merita qui il conflitto sollevato dalla regione Toscana nei confronti di due decreti ministeriali dell'8 febbraio 1990, nn. 34 e 35, recanti disposizioni di adattamento alla realtà nazionale di altrettanti regimi di aiuto di cui al regolamento Cee n. 797 del 1985, conflitto che è stato risolto con la sentenza 448 (302). Dopo aver chiarito che l'attività fondamentale ai fini della concessione dei benefici, cioè quella decisionale in ordine all'individuazione dei soggetti aventi diritto agli aiuti, è da intendersi espressamente attribuita alle regioni, mentre il pagamento dei benefici viene correttamente effettuato dallo Stato, e dopo aver precisato che, a causa della responsabilità dello Stato verso la Comunità in ordine alla corretta utilizzazione degli aiuti, lo Stato non può essere escluso dai controlli in loco successivi all'erogazione degli aiuti, anche se in cooperazione con le regioni, la corte ha dichiarato che spetta allo Stato sia di richiedere, a fini conoscitivi, ai soggetti interessati copia della domanda per la concessione dei benefici relativi ai regimi di aiuto in questione; sia di provvedere, sulla base degli elenchi delle aziende aventi diritto inviati dalle regioni, all'erogazione dell'importo dei benefici medesimi; sia, infine, di effettuare annualmente, avvalendosi anche del corpo forestale dello Stato ed in collaborazione con le regioni, controlli in loco sulle aziende beneficiarie degli aiuti per garantire il rispetto della normativa comunitaria.

A particolari normative internazionali, insieme ad altrettanto specifiche normative di diritto comunitario, rimandano, infine, le due sentenze 63 (303) (già ricordata nella parte concernente l'ambiente) e 64 (304), che, in tanto hanno potuto dichiarare ammissibili richieste referendarie in tema rispettivamente di caccia e



di sostanze alimentari contenenti residui tossici, in quanto, con riferimento al limite posto dall'art. 75, 2° comma, Cost., hanno potuto escludere, al termine di un'attenta analisi, che le suddette iniziative fossero in grado di interferire con obblighi derivanti al nostro Stato da convenzioni internazionali o da direttive comunitarie concernenti le relative materie.

-Z: . REFERENDUM ABROGATIVI

Le tre sentenze con le quali sono state dichiarate ammissibili le quattro richieste di referendum abrogativi sottoposte nel 1990 al controllo della corte (due in materia di caccia, uno sull'uso di anti-parassitari in agricoltura ed uno sul licenziamento senza giusta causa) hanno confermato la giurisprudenza della corte in tema di ammissibilità delle proposte referendarie sempre verificando la chiarezza, l'univocità e l'omogeneità dei quesiti (cfr. sentenze 63 (305), 64 (306), 65 (307), le prime due appena menzionate sul finire del paragrafo precedente), la non incidenza di un eventuale esito positivo della consultazione popolare sulla normativa comunitaria ed internazionale (sentenze 63 (308) e 64 (309)) e, per quanto riguarda la natura della legge sottoposta a referendum, la sua non qualificabilità come legge a contenuto costituzionalmente vincolato (sentenza 63 (310)). Va rilevato, peraltro, che con la sentenza 65 (311) la corte, nel valutare la chiarezza del quesito, ha dato per la prima volta un'interpretazione dello stesso, affermando che l'abrogazione parziale dell'art. 35, 1° comma, dello statuto dei lavoratori avrebbe comportato l'ampliamento della tutela dei lavoratori nelle unità produttive indipendentemente dal numero dei relativi dipendenti.

In tema di effetti dell'abrogazione referendaria, la sentenza 63 (312) ha ribadito l'estraneità al giudizio di ammissibilità della valutazione delle «eventuali conseguenze del suo esito favorevole». In casi del genere non resterà preclusa la proponibilità di eventuali questioni incidentali di legittimità costituzionale relative alla situazione normativa conseguente all'abrogazione popolare. Tutto ciò per la «difficoltà» e l'«incertezza di un rigoroso accertamento a priori, che potrebbe portare ad un risultato sommario e provvisorio, suscettibile di essere smaltito con più adeguato approfondimento dialettico».

Va, infine, segnalato come la sentenza 468 (313), resa in un giudizio incidentale avente ad oggetto la nuova normativa sulla responsabilità civile dei magistrati (più approfonditamente presa in esame nel paragrafo dedicato alla responsabilità dei magistrati), abbia confermato la natura di «atto-fonte dell'ordinamento» del referendum abrogativo (v., nello stesso senso, la dianzi ricordata sentenza 64 (314), nonché la sentenza 29 del 1987 (315)), sottolineandone la peculiarità nei riguardi delle leggi statali, in quanto «a differenza del legislatore, che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva ed irripetibile». Ne discende per il legislatore la preclusione di conservare, anche solo in via transitoria, una norma abrogata con referendum ed all'interprete di riconoscerle ultrattività.

-AA: . CONSIDERAZIONI FINALI

A questo punto, da un tanto complesso panorama non si può non cercare di trarre qualche indicazione di ordine generale.

La corte ha ribadito (sentenza 260 (316)) come non esista «alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dall'inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale». In altre parole, l'attuazione dei valori costituzionali è sempre suscettibile del controllo della corte, la quale deve in ciò attenersi ad una «complessiva ponderazione» di tali valori, adottando modelli di giudizio ispirati ad un «sostanziale rispetto» della discrezionalità politica: quando, ad esempio, come nella specie, venga in discussione una norma attinente al bilancio dello Stato, va, in particolare, tenuto presente come «il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 Cost., non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni».

Altro profilo sempre delicato, perché sempre ricorrente, riguarda il controllo del rispetto del principio di eguaglianza e ragionevolezza: in proposito, accanto a conferme della più tradizionale e risalente giurisprudenza (quale, ad esempio, la tendenziale necessità di un *tertium comparationis*), si ritrovano nella giurisprudenza del 1990 formulazioni che, andando al di là di una concezione meramente formale del giudizio di eguaglianza, fanno riferimento alla «non irragionevolezza» delle scelte legislative, intesa nel senso di un «equo bilanciamento degli interessi contrapposti» (sentenza 468 (317)), o al «principio di



razionalità» del legislatore (sentenze 32 (318), 155 (319), 314 (320), 341 (321)), non conseguente, nemmeno indirettamente, ad una comparazione tra discipline diverse.

Risalto particolare meritano pure i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97, 1° comma, Cost.), che, specie in quest'ultimo anno, hanno trovato utilizzazione nelle statuizioni della corte in tema di pubblica amministrazione (v. anche sentenza 245 (322), già citata nel paragrafo 3).

Alla rigorosa applicazione di questi due principi non è soggetta, in realtà, soltanto la pubblica amministrazione, intesa come apparato burocratico chiamato all'esecuzione delle leggi, ma altresì il complessivo ordinamento pubblico, in tutte le sue componenti (Stato, regioni ed enti locali) ed in tutte le sue funzioni: sia quella esecutiva, sia quella giurisdizionale (secondo una giurisprudenza risalente: sentenze 86 del 1982 (323) e 18 del 1989 (324)), sia ancora quella legislativa (sentenza 295 (325)).

Imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sono sicuramente clausole generali che necessitano di continua attuazione, adeguamento ed adattamento da parte del legislatore; ben si spiega, così, perché la corte abbia «precisato che l'esame della costituzionalità delle leggi sotto il profilo della violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione va svolto come verifica della non irragionevolezza o della non arbitrarietà della disciplina denunciata» (sentenza 369 (326)); analogamente la dianzi citata sentenza 295 (327)). Ciò non toglie che, in sede di verifica della legittimità costituzionale, possano essere precisati standards di controllo delle modalità di attuazione di questi principi.

In sede di esame analitico, si sono ricordate quelle sentenze che hanno evidenziato il significato dell'imparzialità della pubblica amministrazione, intesa come vincolo «ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento» ed il carattere centrale che assume, al riguardo, il concorso pubblico, quale «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci» (sentenza 453 (328); v. pure sentenze 161 (329) e 187 (330), nonché 295 (331)). Ma l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione può - anzi, deve - richiedere uno sforzo maggiore; e, pur se il controllo di questi parametri è compito demandato in concreto ai giudici chiamati a controllare l'operato delle amministrazioni pubbliche (v. per un cenno sentenza 41 (332)), è significativo che dalla corte, quale garante dei valori della Costituzione, venga sottolineata l'esigenza di un'attuazione continua di questi principi nell'ordinamento.

Quale considerazione finale in ordine ai rapporti fra Stato e regioni, va soprattutto rilevata la conferma della linea di tendenza secondo cui la corte opera come garante e controllore anche delle modalità d'attuazione delle forme di cooperazione tra Stato e regioni. Ben può il legislatore statale «conformare la cooperazione tra Stato e regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali» (sentenza 85 (333)). Alla corte il compito di controllare che non vi sia «irragionevole sproporzione» tra il meccanismo previsto e l'interferenza statale (sentenze 139 (334), 224 (335), 448 (336)) e di verificare, in sede di attuazione, sia che gli strumenti della cooperazione vengano effettivamente messi in atto (sentenze 220 (337) e 263 (338)), sia che venga rigorosamente rispettato il principio di legalità (sentenza 512 (339)), sia che vengano correttamente utilizzati gli strumenti a disposizione dello Stato per indirizzare e dirigere l'attività regionale (sentenza 345 (340)). D'altro canto, nel continuo crescere dei compiti dello Stato sociale, l'attribuzione di un'ampia ed effettiva autonomia legislativa regionale costituisce una chiave di risposta necessaria, sia per non sovraccaricare il centro di troppe attività sia per adeguare l'applicazione di principi, validi per tutto lo Stato, alle diverse realtà locali. La conclusione da trarne è ricca di significati: l'autonomia legislativa regionale si presenta, oltretutto come condizione di efficienza dell'azione amministrativa, come condizione di sviluppo democratico. Quello sviluppo democratico che, in definitiva, rappresenta l'essenza stessa della Costituzione del 1948 e, quindi, anche il filo conduttore che dà senso unitario al necessariamente frastagliato operare della corte, ponendosi a guida del suo mai facile, sempre intenso, decidere