



## LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1999

### CONFERENZA STAMPA

DEL PRESIDENTE GIULIANO VASSALLI

---

Palazzo della Consulta, 20 gennaio 2000

---

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



LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 1999	1
CONFERENZA STAMPA	1
DEL PRESIDENTE GIULIANO VASSALLI	1
-I- . Il processo costituzionale	16
-II- . I - Il controllo di legittimità costituzionale	16
-III- . II - Gli altri giudizi	22
-IV- . Decisioni di merito	24
-V- . I - Le situazioni soggettive	24
-VI- . II - Le Fonti	36
§ 1) . 1. <i>Leggi provvedimento</i> .....	36
§ 2) . 2. <i>Leggi retroattive, di interpretazione autentica e di sanatoria</i> .....	36
§ 3) . 3. <i>Decreti legge e leggi di conversione</i> .....	37
§ 4) . 4. <i>Leggi di delegazione e decreti delegati</i> .....	37
§ 5) . 5. <i>Regolamenti statali, direttive CEE e leggi regionali</i> .....	37
-VII- . III - Ordinamento della Repubblica	38
§ 1) . 1. <i>Organi costituzionali</i> .....	38
§ 2) . 2. <i>Principi sui pubblici uffici e sul pubblico impiego</i> .....	38
§ 3) . 3. <i>Regioni</i> .....	40
§ 4) . 4. <i>Enti territoriali</i> .....	41
§ 5) . 5. <i>Procedimenti e funzioni</i> .....	42
§ 6) . 6. <i>Ordine giudiziario</i> .....	42
§ 7) . 7. <i>Il processo</i> .....	43
-VIII- . IV - Ordinamento internazionale. Ordinamenti sovranazionali	45
§ 1) . 1. <i>Comunità europea</i> .....	45



1. Siamo lieti di accogliere alla Consulta anche quest'anno i rappresentanti della Stampa per tracciare un bilancio dell'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 1999 e trarre dagli interventi dei giornalisti spunti di riflessione non meno stimolanti di quelli provenienti dal dibattito dottrinale che accompagna il nostro lavoro.

Ritengo doveroso ricordare che l'attività della Corte nell'anno 1999 si è svolta, come già nel biennio precedente, quasi interamente sotto la presidenza dotta ed impegnata di Renato Granata, al quale sono lieto di rinnovare qui il mio saluto affettuoso, con lo stesso spirito e gli stessi sentimenti che mi guidarono nel messaggio solenne che ebbi l'onore di rivolgergli nella pubblica udienza del 26 ottobre scorso.

Rivolgo qui il mio saluto agli altri presidenti e vice presidenti emeriti che partecipano oggi - come è consuetudine, a questa conferenza - la cui opera meritoria di giudici costituzionali è sempre presente nel nostro lavoro quotidiano.

Come di consueto, la relazione di cui darò lettura è solo una sintesi delle principali pronunce del trascorso anno, mentre un altro testo, già da stamattina in distribuzione, contiene una rassegna più analitica che, unitamente ai rilievi statistici riportati in appendice, fornisce un quadro completo del ruolo che la Corte ha svolto nell'arco di tempo oggi alla nostra attenzione.

Diciamo subito che da tale quadro risulta confermata in pieno quella linea di tendenza - peraltro immediatamente percepibile da chiunque volga uno sguardo diacronico al mezzo secolo di attività del nostro Collegio - al costante ampliamento dei settori nei quali la Corte è stata chiamata ad intervenire. Si potrebbe quasi dire che il contenzioso di risalto costituzionale, non pago dei tradizionali ambiti normativi in cui più acuta si avvertiva l'esigenza di una verifica sul piano dei principi dettati dalla Carta fondamentale, abbia manifestato la tendenza ad una sorta di polverizzazione verso materie della più eterogenea natura, anche di profilo non particolarmente rilevante, con il rischio di abbassare il generale tono dei quesiti, e, conseguentemente, delle risposte.

Anche se presente in tutti i tipi di giudizio della Corte, un simile fenomeno è particolarmente avvertibile nella materia dei conflitti e, in particolare, di quelli tra i poteri dello Stato. Sostanzialmente sconosciuti per lunghi anni, i conflitti sono venuti via via ad incrementare l'area di intervento della Corte, fino a farle assumere un ruolo che ad alcuni è apparso essere di natura quasi arbitrale, di giudice del "fatto" oggetto del conflitto, piuttosto che quello - algido ed idealizzato, perché completamente estraneo alle dinamiche dei tempi in cui esso vive - di asettico compositore *ex cathedra* della materia del contendere. Tutto ciò potrebbe dunque apparire come il frutto di una patologia rappresentata dall'insuccesso di quel principio di leale collaborazione tra i pubblici poteri che sta alla base di qualsiasi assetto democratico e che la Corte ha in più occasioni avuto modo di riaffermare. Eppure non è così: o per lo meno, il dato non può semplicisticamente essere risolto in termini che, evidentemente, banalizzerebbero il problema. Che il conflitto si configuri come ipotesi eccezionale non può dubitarsi, e tale sicuramente era anche agli occhi dei Costituenti: ma l'ordinamento ha subito profonde evoluzioni, normative e di costume, dal 1948 in poi, e di ciò non si può non tenere conto. La struttura dei pubblici poteri è venuta infatti ad assumere una articolazione più composita, così come di gran lunga ampliato è il complessivo quadro



normativo di riferimento: le aree di interferenza e, dunque, di possibili competenze concorrenti o complementari si sono così notevolmente accresciute e, in corrispondenza, sono aumentate le occasioni di frizione. Materie prima riservate all'intervento esclusivo di un determinato organismo si sono disseminate in più realtà ordinamentali, così come settori prima ignoti all'interesse pubblico sono stati poi attratti nell'area del coordinamento o in quella degli interventi di vario genere affidati alle cure della mano pubblica. La matassa – si passi il termine – si è venuta quindi ad aggrovigliare e le distinzioni scolastiche non sono state più idonee a ricomprendere con esattezza e nei dettagli le aree di rispettiva competenza. Ad una conflittualità teoricamente patologica ha così finito per sostituirsi quello che potrebbe essere individuato come un confronto dialettico tra poteri, incentrato più su di un accertamento dei rispettivi confini che non su doglianze relative ad una obiettiva invasione di aree strettamente riservate all'altrui sfera istituzionale. In tale prospettiva può forse essere compreso anche l'elevato numero dei conflitti cui ha dato luogo l'art. 68 della Costituzione soprattutto nel comma primo, specie dopo la modifica intervenuta con l'art. 1 della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che, come è noto, ha soppresso l'istituto della autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento.

La sempre maggiore complessità del quadro normativo, le frequenti stratificazioni degli interventi legislativi ed il reticolo delle disposizioni, talora davvero intricato, che concorrono a disciplinare i settori più vari della vita civile, spiegano anche il ricorso sempre meno raro a sentenze di tipo interpretativo, nelle quali si addita la soluzione ermeneutica che, facendo salvo il sistema in ossequio al principio di conservazione dei valori giuridici, lo rende immune da censure sul piano della costituzionalità. Questo tipo di decisioni non è però esente da rischi, perché, da un lato, può far assumere alla Corte una funzione nomofilattica che non le appartiene e, dall'altro, può determinare l'insorgere di un nuovo contenzioso – specie dopo talune pronunce delle Sezioni unite penali della Corte Suprema di Cassazione in ordine alla portata vincolante delle sentenze costituzionali formalmente interpretative – ove i diversi organi giurisdizionali ritengano di non condividere la soluzione ermeneutica prescelta dalla Corte come l'unica costituzionalmente imposta.

Ove però il sistema non presenti spazi interpretativi di adeguamento al dettato costituzionale e ancorché tale opera di adattamento richieda l'intervento del legislatore, la Corte ha nei tempi più recenti ritenuto di dover incrementare i propri interventi di censura attraverso un uso più incisivo delle sentenze additive cosiddette di principio. Si è infatti in vari casi avvertito come insoddisfacente l'approdo alle pronunce di cosiddetta inammissibilità sostanziale, vale a dire quelle nelle quali, pur reputandosi fondato il dubbio di costituzionalità, non può nel caso specifico intravedersi una soluzione costituzionalmente obbligata, giacché la convalida della norma sul piano della relativa compatibilità con il dettato costituzionale presuppone una gamma di opzioni da riservare alle discrezionali scelte del legislatore. Da un lato, infatti, si è ritenuta una simile soluzione come sostanzialmente elusiva dei compiti spettanti alla Corte, considerato che la norma, ancorché viziata, continuerebbe comunque a “vivere” e produrre effetti nell'ordinamento sino alla sua eventuale modifica o soppressione, senza neppure una declaratoria espressa del relativo vizio; dall'altro, non si è potuto non constatare come, in numerosi casi, i puntuali e reiterati moniti rivolti al legislatore, in settori, anche, di



estrema importanza, siano rimasti purtroppo inascoltati, dando così vita a situazioni di stallo evidentemente non compatibili con la salvaguardia di principi e valori fondamentali.

2. Passiamo ora, da queste riflessioni di carattere generale, a un esame paradigmatico della giurisprudenza costituzionale del 1999.

Anche nell'anno trascorso la Corte ha avuto occasione di ribadire la tutela accordata dalla Costituzione ai diritti inviolabili dell'uomo.

Va ricordata in proposito la sentenza n. 167, con la quale è stata dichiarata illegittima la norma del codice civile che non consentiva al giudice di concedere il passaggio coattivo su fondo altrui a favore di edifici destinati ad uso abitativo, quando la domanda risponde alle esigenze di accessibilità dei portatori di *handicap*: l'omessa considerazione di tali esigenze si traduceva nella lesione del diritto inviolabile ad una normale vita di relazione e, più in generale, del principio personalista che ispira la Carta costituzionale e pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana.

3.1. In tema di libertà personale, con sentenza n. 77 del 1997, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302 c.p.p., nella parte in cui non prevedevano che, fino alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento (e, quindi, non soltanto - come contemplato dallo stesso art. 294 - nella fase delle indagini preliminari) il giudice deve procedere all'interrogatorio dell'imputato in stato di custodia cautelare in carcere immediatamente e comunque non oltre cinque giorni dall'inizio di esecuzione della misura, derivandone, in caso di mancato adempimento di tale dovere, la cessazione dell'efficacia della misura stessa, collegando direttamente un simile interrogatorio al diritto all'*habeas corpus*. La linea è stata ripresa nell'anno ora decorso dalla sentenza – additiva di principio - n. 32 che ha esteso l'obbligo di procedere all'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere fino all'apertura del dibattimento. L'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata quanto al giudice cui è demandato il compito di procedere all'interrogatorio, agli atti da utilizzare a tal fine ed al termine entro il quale l'interrogatorio deve essere espletato nonché alle conseguenze derivanti dall'inosservanza del termine, ha determinato la Corte a riservare al legislatore il compito di colmare le lacune conseguenti alla sua pronuncia. Un compito adempiuto con l'emanazione del decreto-legge 22 febbraio 1999, n. 20 (di quattro giorni successivo alla decisione della Corte), convertito dalla legge 21 aprile 1999, n. 109, statuendo che, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, competente all'interrogatorio di garanzia è il giudice che ha deciso in ordine all'applicazione della misura cautelare.

3.2. I diritti di azione e di difesa rappresentano, come è ovvio, parametri che nei giudizi incidentali di costituzionalità vengono con maggior frequenza evocati a fondamento dei dubbi di legittimità avanzati dai vari organi rimettenti.

A proposito del diritto di azione, nella sentenza n. 26 si è ribadito, in tema di ordinamento penitenziario, che l'idea secondo la quale la restrizione della libertà personale comporterebbe conseguenzialmente il



disconoscimento delle posizioni soggettive, attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria, è estranea all'ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti. Al riconoscimento della titolarità di diritti anche nei confronti della persona *in vinculis*, non può, dunque, non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Un diritto, quindi, che, protetto dagli artt. 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, non può essere ridotto alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, fosse anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione.

Il tema del diritto di difesa è stato affrontato sia sotto il profilo dell'autodifesa sia sotto quello della difesa tecnica. Nella [sentenza n. 341](#) si è infatti assicurato per l'imputato muto, sordo o sordomuto, il diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete, scelto di preferenza tra le persone abituate a trattare con lui, al fine di poter comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa.

Nella [sentenza n. 342](#) è stato invece affrontato il tema della partecipazione al procedimento penale a distanza (la c.d. videoconferenza). Nella occasione si è in particolare esclusa la fondatezza della tesi secondo cui solo la presenza fisica nel luogo del processo potrebbe assicurare l'effettività del diritto di difesa, giacché ciò che conta, sul piano costituzionale, è che sia garantita l'effettiva partecipazione personale e consapevole dell'imputato al dibattimento e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione.

Nel quadro delle pronunce che si sono soffermate sulle garanzie volte ad assicurare l'effettività del diritto di difesa, si iscrive pure la [sentenza n. 33](#), nella quale la Corte, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla disciplina istitutiva del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma che, per i consulenti tecnici, limitava gli effetti della ammissione al patrocinio a spese dello Stato ai casi in cui è disposta perizia. Si è infatti osservato che, ove l'accertamento da compiersi fosse compreso tra quelli che richiedono il possesso di particolari cognizioni tecniche e tuttavia il giudice non ritenesse di nominare un perito, l'imputato privo di mezzi non potrebbe giovare dell'assistenza di un consulente, neppure in circostanze estreme nelle quali essa apparisse essenziale e non meno decisiva, per l'effettività della sua difesa, dell'apporto professionale dell'avvocato.

3.3. In numerose sentenze è stato affrontato il tema della tutela della famiglia con riferimento a diverse problematiche e ai diversi rapporti che in essa trovano il loro fulcro.

Per quel che riguarda i rapporti tra i coniugi, con particolare riferimento al relativo trattamento tributario, va ricordata la [sentenza n. 41](#), nella quale la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione che escludeva la prova contraria diretta a superare la presunzione di liberalità dei trasferimenti immobiliari fra coniugi e l'assoggettamento al relativo regime fiscale, ha incentrato il suo esame sulla non più attuale validità della massima di esperienza su cui si fondava la scelta legislativa della presunzione assoluta, rappresentata dalla considerazione che nella maggior parte dei casi il



vincolo di coniugio fosse indice di assenza di onerosità. Il crescente numero delle separazioni legali o di fatto fra coniugi e l'acquisita capacità economica autonoma da parte di ciascun coniuge inducono a ritenere che quell'assioma non trovi più riscontro nella realtà sicché l'esclusione della prova contraria diretta a superare la prefigurata presunzione non è oggi più ragionevole, oltre a ledere anche il principio di capacità contributiva portando a legare l'applicazione di un regime impositivo particolarmente oneroso ad una condizione personale, quella di coniuge, anziché ad un effettivo indice di ricchezza.

Nella sentenza – interpretativa - n. 419 la Corte, dopo aver ribadito che la solidarietà coniugale si manifesta anche attraverso l'attribuzione del diritto alla pensione di reversibilità, ha precisato che, nell'ipotesi in cui abbiano diritto alla suddetta pensione sia il coniuge superstite sia l'ex coniuge al quale la sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio abbia riconosciuto il diritto all'assegno di divorzio, il criterio di ripartizione della prestazione non deve essere basato esclusivamente sulla durata dei rispettivi rapporti matrimoniali. Pur dovendo riconoscersi a tale elemento valore preponderante, non può escludersi l'applicazione di correttivi del mero calcolo aritmetico che consentano la comparazione delle situazioni di bisogno di coloro che concorrono nella ripartizione stessa.

In materia di rapporti di filiazione, con la sentenza n. 170 la Corte ha stabilito che, per essere conforme alla Costituzione, l'azione di disconoscimento della paternità per l'ipotesi di impotenza di generare deve decorrere dal giorno in cui, rispettivamente marito e moglie, sono venuti a conoscenza dell'impotenza. In presenza dell'incolpevole ignoranza di un elemento costitutivo quale è l'incapacità di generare, la prevista decorrenza dell'azione dalla nascita risulta irragionevole e lesiva della tutela giurisdizionale dei diritti. Né, secondo la Corte, merita apprezzamento l'obiezione che il figlio è esposto alla perdita del proprio *status* a distanza di tempo, poiché la crescente considerazione nella legislazione e nella giurisprudenza del *favor veritatis* rispetto al *favor legitimitatis* non è in conflitto con il *favor minoris*. Infatti, la verità biologica della procreazione è una componente essenziale dell'interesse del minore che ha diritto alla propria identità sotto il profilo dell'affermazione di un rapporto di filiazione veridico.

Con la sentenza n. 283 la Corte - riprendendo i principi che garantiscono la protezione dei minori già affermati in relazione ad un coniuge adottante - è nuovamente intervenuta sulla disciplina dell'adozione. Ha stabilito che il giudice può disporre l'adozione quando l'età di entrambi i coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, sempre che il divario di età si mantenga in quello che solitamente intercorre tra genitori e figli e che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

3.4. Il diritto alla salute è stato affrontato nella sentenza – additiva di principio - n. 309, con la quale la Corte ha ritenuto in contrasto con la Costituzione la negazione di qualsiasi forma di assistenza sanitaria ai cittadini che, trovandosi all'estero per motivi diversi dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio, versino in disagiate condizioni economiche. L'intervento di principio, ritenuto indispensabile per colmare l'assoluto vuoto di tutela, si è accompagnato al riconoscimento che sono rimesse al bilanciamento legislativo le scelte in ordine alla definizione del livello di tutela da accordare e



all'individuazione delle cautele idonee a evitare che il diritto alle cure gratuite per l'indigente all'estero trasmodi in un diritto dei cittadini di rifiutare le cure offerte in Italia per curarsi all'estero.

3.5. Del delicato tema del riconoscimento della libertà sindacale agli appartenenti alle Forze armate si è occupata la [sentenza n. 449](#) che ha ritenuto legittima la disciplina che vieta in ambito militare la costituzione di forme associative di tipo sindacale e l'adesione ad associazioni sindacali già esistenti. Secondo la Corte l'ordinamento deve assicurare forme di salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, anche per la tutela di interessi collettivi, ma ciò non deve avvenire necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità che contraddistinguono le Forze armate.

Fra le decisioni che hanno fatto riferimento alla tutela del diritto al lavoro può ricordarsi la [sentenza n. 330](#). A proposito della normativa finalizzata a disincentivare lo svolgimento di attività professionale extramuraria da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale in regime di tempo pieno, si è affermato che, nel quadro di un'evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza all'organizzazione della sanità pubblica anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, non appaiono irragionevoli né la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale dei suddetti medici né la riduzione del relativo trattamento retributivo riferita ad una sua componente (l'indennità di tempo pieno): tale riduzione non collide necessariamente con il principio costituzionale che garantisce al lavoratore una retribuzione che, nella sua globalità, gli consenta un'esistenza libera e dignitosa.

Della tutela della lavoratrice madre la Corte si è occupata nelle [sentenze n. 270](#) e [n. 271](#).

In entrambe la Corte ha ribadito il principio - che trova fondamento nelle norme costituzionali, è alla base della legislazione protettiva e deve guidare l'interprete - secondo cui l'astensione obbligatoria è posta a tutela della madre, del bambino e del rapporto che tra i due si instaura, anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo.

Per l'ipotesi di parto prematuro, con la prima sentenza – additiva di principio – la Corte ha ritenuto in contrasto con la Costituzione la mancata previsione di una decorrenza dei termini del periodo di astensione obbligatoria idonea ad assicurare adeguata tutela in un momento in cui il bambino ha bisogno dell'assistenza a casa dopo le cure nelle strutture ospedaliere. Sottolineato che spetta al legislatore la scelta tra le diverse soluzioni possibili, quali l'ingresso del neonato nella casa familiare o la data presunta del parto, con l'accertare l'illegittimità la Corte ha rimesso al giudice - nelle more dell'intervento legislativo - il potere di individuare la regola idonea nel complessivo sistema normativo.

Con la seconda sentenza, la Corte è intervenuta sul *quantum* dell'indennità di maternità, per il caso di trasformazione concordata del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno per un periodo coincidente in parte con quello dell'astensione obbligatoria, affermando in via interpretativa il principio della retribuzione più favorevole alla lavoratrice madre. In tale contesto la Corte ha ribadito che, per assicurare la funzione della madre nei confronti del bambino, occorre rimuovere gli ostacoli di ordine economico che renderebbero in concreto più difficile per la donna lo svolgimento del proprio insostituibile ruolo.

3.6. La garanzia della tutela previdenziale è stata oggetto di numerose pronunce della Corte; fra di esse merita di essere ricordata la [sentenza n. 416](#) nella quale si è affermata la non arbitrarietà di interventi legislativi tendenti a disincentivare il conseguimento della pensione di anzianità anche nella





considerazione delle esigenze di bilancio. Ciò in aderenza al consolidato orientamento interpretativo secondo cui la suddetta garanzia, proprio perché legata allo stato di bisogno, deve considerarsi di per sé riservata alle pensioni che trovano la loro causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età e non anche a quelle il cui presupposto consista nel mero svolgimento dell'attività stessa per un tempo determinato. Ai suddetti interventi legislativi può anche essere attribuita efficacia retroattiva, purché però la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti fra i quali è da comprendere l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

3.7. Con riferimento alla tutela della libertà di iniziativa economica privata, nella sentenza n. 405, a proposito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la Corte, dopo aver ribadito che la relativa legge è strutturata in modo da contemperare razionalmente i vari interessi in gioco assicurando al lavoratore una tutela efficace, ha sottolineato che l'esercizio di attività imprenditoriale, ove si traduca in un illecito penale, non può essere privo di obblighi risarcitori in sede civile, visto che la Costituzione limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore.

Con la sentenza - additiva di principio - n. 179, la Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le norme della legge urbanistica che consentivano all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o comportanti l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo. La necessità - derivante dalla molteplicità delle soluzioni ipotizzabili - di un intervento del legislatore, che provveda a fissare i criteri e le modalità di liquidazione dell'indennizzo, non esclude, tuttavia, che il giudice possa comunque ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione del risarcimento del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo.

3.8. In campo penale e con specifico riferimento alle cause di non punibilità, la sentenza n. 101 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 376, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevedeva la ritrattazione come causa di non punibilità per chi renda false dichiarazioni alla polizia giudiziaria, mentre tale causa di non punibilità è invece sancita quando le dichiarazioni ritrattate siano state rese direttamente al pubblico ministero. L'irrazionalità era evidente, posto che l'assunzione di informazioni sia che avvenga direttamente da parte del pubblico ministero sia che avvenga per il tramite della polizia giudiziaria a ciò delegata, costituisce una medesima attività esercitata con modalità diverse.

Sempre nel panorama delle cause di non punibilità, ma stavolta anche con riflessi sul diritto di difesa, si iscrive la sentenza n. 380, nella quale si è ritenuto che l'esimente prevista dall'art. 598 cod. pen., in base alla quale è stabilita la non punibilità per le offese contenute in scritti o discorsi pronunciati dal difensore dell'imputato e concernenti l'oggetto della causa, trovi applicazione anche nell'ipotesi in cui



le offese siano arrecate all'onore o al prestigio del pubblico ministero in udienza altrimenti punibili ai sensi dell'art. 343 cod. pen. Si è in proposito osservato che, ove diversamente interpretata, la disposizione in esame verrebbe incoerentemente a limitare la garanzia cui essa è preordinata. Per un verso, infatti, l'assoluta libertà di espressione sarebbe assicurata ad una sola delle parti in giudizio, giacché l'esimente opererebbe per le espressioni usate dal pubblico ministero ma non per quelle del difensore; sotto altro profilo, la libertà difensiva, che lo stesso legislatore ha voluto fosse esercitata senza remora alcuna, verrebbe garantita solo parzialmente e nei confronti di alcuni soggetti.

In materia penitenziaria, proseguendo nel filone giurisprudenziale già aperto con la sentenza n. 445 del 1997, ove venne affermato il principio secondo il quale non può essere ostacolato il raggiungimento della finalità rieducativa, prescritta dall'art. 27 della Costituzione, con il precludere l'accesso a determinati benefici o a determinate misure alternative in favore di chi, al momento in cui è entrata in vigore una legge restrittiva, abbia realizzato tutte le condizioni per usufruire di quei benefici o di quelle misure, con la sentenza n. 137 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevedeva che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 306 del 1992, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e sempreché per essi non sia stata accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

In relazione al tempo necessario per accedere all'istituto della liberazione condizionale ed alla influenza su questo della collaborazione prestata, secondo le innovazioni introdotte con il d.l. n.152 del 1991, la sentenza n. 89 ha chiarito che è irrilevante ai fini del beneficio se la mancata collaborazione derivi da volontà o da impossibilità. Altrimenti opinando si determinerebbe, infatti, un trattamento sanzionatorio più blando, non in funzione di un comportamento positivo, ma in ragione della semplice impossibilità di prestarlo, con evidente compromissione del parametro della ragionevolezza.

In tema di processo penale, nella sentenza n. 428 si è esclusa l'illegittimità costituzionale dell'incidente probatorio destinato a raccogliere le dichiarazioni dell'indagato su fatti concernenti la responsabilità di altri e le dichiarazioni delle persone indicate nell'art. 210 cod. proc. pen., secondo le modifiche introdotte dalla legge n. 267 del 1997, anche dopo la sentenza n. 361 del 1998. Si è infatti osservato che quest'ultima sentenza non ha reso irragionevole la deroga ai principi della immediatezza e dell'oralità introdotta dal legislatore nel 1997, in quanto la deroga rimane pur sempre giustificata dalle particolarità della prova in questione, caratterizzata dal fatto di riguardare dichiarazioni rese da soggetti aventi la qualità di coimputato o di imputato in un procedimento connesso e dall'aver per oggetto circostanze relative alla responsabilità di altri. Pertanto, la disciplina che, a prescindere dal presupposto della non rinviabilità al dibattimento, consente di assicurare anticipatamente la formazione di tale prova, rende le parti e la difesa maggiormente garantite anche nella ipotesi in cui in dibattimento il dichiarante rifiuti di rispondere.

3.9. In tema di dipendenti pubblici, di rilievo è la sentenza n. 1 che ha ritenuto contrastanti con la Costituzione le procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale dell'Amministrazione finanziaria. Richiamato il generale contesto della privatizzazione del rapporto di



lavoro pubblico e l'esigenza di razionalizzazione, che lega in un rapporto di funzionalità la materia delle assunzioni e della progressione nelle qualifiche con la definizione delle piante organiche e i carichi di lavoro, la Corte ha ribadito che il concorso pubblico resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità. Principio che vale per il passaggio ad una fascia funzionale superiore, con la conseguenza che non si giustifica la sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un dato apparato amministrativo.

La sentenza – interpretativa - n. 206 ha ritenuto non illegittima la previsione della sospensione obbligatoria dalla funzione o dall'ufficio del dipendente rinviato a giudizio per delitti di criminalità organizzata. La Corte, dopo aver individuato l'esigenza cautelare cui risponde la misura nella protezione dell'interesse pubblico a che il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'amministrazione non sia incrinato, ha sottoposto la misura medesima a rigoroso scrutinio di ragionevolezza, sotto il profilo della congruenza rispetto all'esigenza anzidetta, giungendo ad esito positivo in considerazione della *ratio* della normativa, che è quella di prevenire l'inquinamento delle amministrazioni da parte delle organizzazioni criminali, cioè di salvaguardare interessi fondamentali dello Stato. Si è, infine, precisato che l'interpretazione del quadro normativo consente di escludere che la sospensione operi a tempo indeterminato, dovendo essa cessare a seguito di sentenza, anche non definitiva, di non doversi procedere o di proscioglimento, e comunque allo scadere del termine di cinque anni.

4.1. In tema di leggi di sanatoria, va ricordata la sentenza n. 14, la quale, dopo aver ribadito che tali leggi non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che tuttavia la loro giustificazione deve essere sottoposta a scrutinio particolarmente rigoroso, ha ritenuto illegittima la norma che operava la convalida delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dirigenziale dell'Azienda autonoma di assistenza al volo e al traffico aereo generale e le rendeva così intangibili in sede giurisdizionale. Nella disciplina in esame non era dato infatti di rinvenire altra *ratio* che quella della sanatoria per se stessa, con l'unico scopo di stabilizzare situazioni già ritenute illegittime dal giudice amministrativo, al di fuori di ogni rapporto strumentale con la struttura e le finalità dell'ente, con effetti premiali palesemente ingiustificati.

La Corte ha costantemente affermato che il legislatore può, salve le note riserve in materia penale, emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Nel ribadire tale orientamento, la sentenza n. 229 ha ritenuto non illegittima la norma che, in via di interpretazione autentica, riconosce natura ordinatoria al termine per la liquidazione delle imposte dovute in base al controllo formale delle dichiarazioni.

4.2. Nel corso del 1999 si è svolto un unico giudizio di ammissibilità di referendum, deciso in senso positivo con la sentenza n. 13.

La Corte ha ritenuto che la richiesta di abrogazione parziale della legge elettorale della Camera dei deputati, relativamente alla attribuzione con metodo proporzionale del 25 per cento dei seggi, rispondesse a tutti i requisiti più volte individuati dalla giurisprudenza costituzionale, anche con specifico riferimento alla materia elettorale. In particolare, il quesito era formulato in modo tale da consentire l'immediata applicabilità del sistema di risulta, così da soddisfare l'indispensabile condizione della possibilità di rinnovazione in qualsiasi momento dell'organo rappresentativo; era poi



da escludere il carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo del referendum, in quanto la disciplina oggetto di abrogazione veniva sostituita non con altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, bensì utilizzando un criterio (attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ciascun candidato) già esistente nel sistema, sia pure in via residuale.

4.3. In tema di ordinamento della Repubblica sono significative le pronunce relative all'insindacabilità parlamentare.

Con la [sentenza n. 252](#) la Corte ha precisato che competono alla Camera cui il parlamentare appartiene al momento del fatto i poteri connessi alla prerogativa dell'insindacabilità ed, innanzitutto, il potere di valutare la riconducibilità delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari. Nessun rilievo ha, quindi – a differenza di quanto si verifica per la prerogativa di cui al secondo comma dell'art. 68 della Costituzione – la qualità che il soggetto rivesta nel momento in cui è chiamato in giudizio.

Nella [sentenza n. 329](#) e nella [sentenza n. 417](#), la Corte si è soffermata sul nesso che deve intercorrere tra i comportamenti di chi sia membro delle Camere e l'esercizio della funzione parlamentare in ordine alla prerogativa di insindacabilità per le opinioni espresse. Per evitare che l'immunità si trasformi, da esenzione da responsabilità legata alla funzione, in condizione personale, l'atto o le opinioni per le quali non si può essere chiamati a rispondere devono integrare manifestazioni dell'esercizio di funzioni parlamentari, le quali non si estrinsecano in ogni attività, sia essa pure politica, del soggetto titolare di quelle funzioni.

Con la prima sentenza la Corte ha annullato la delibera di insindacabilità, perché adottata sulla base dell'erroneo presupposto che la prerogativa costituzionale si estende ad ogni attività politica *lato sensu* intesa, comprensiva di comportamenti posti in essere fuori della sede parlamentare, senza essere esclusa da giudizi "oggettivamente pesanti".

Con la seconda sentenza la Corte ha riconosciuto che correttamente la Camera aveva deliberato l'insindacabilità, avendo ricondotto le opinioni espresse nel complessivo contesto parlamentare e, in particolare, nello svolgimento di un dibattito politico.

Né è da dimenticare che, in riferimento alle prerogative garantite ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, con la [sentenza n. 391](#) la Corte ha ribadito il principio secondo cui l'immunità si estende a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, ritenendo ricompresa nella guarentigia la riproduzione sulla stampa di interpellanze e interrogazioni.

La [sentenza n. 121](#) si sofferma sui rapporti tra potere esecutivo ed autorità giudiziaria in un conflitto sorto nell'ambito del contenzioso occasionato dalla c.d. "multiterapia Di Bella". La Corte ha ritenuto anomalo l'esercizio dei poteri istruttori dell'organo giurisdizionale, che aveva disposto l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio sui pazienti – diversi dai ricorrenti nei giudizi di merito – finalizzata ad accertare in via generale la validità terapeutica della cura. E, in particolare, ha riscontrato l'indebita interferenza nella sfera delle attribuzioni spettanti agli organi tecnico-scientifici preposti alla sperimentazione dei farmaci.



Sul più generale tema della natura degli atti oggetto della giurisdizione sui conflitti si è soffermata, per la prima volta, la sentenza n.457. La Corte ha sottolineato che il conflitto è a garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze, quale che possa essere la natura dell'atto cui sia ascrivibile la lesione delle medesime, con la conseguenza che l'ammissibilità dello stesso non può essere negata in considerazione della natura legislativa degli atti ai quali è riferita la pretesa lesione. Peraltro, dal valore generale del giudizio incidentale come mezzo per sottoporre le leggi al controllo di costituzionalità deriva che il conflitto deve escludersi ogni qual volta la legge – da cui derivi la violazione delle competenze – sia denunciabile in via incidentale.

4.4. Sul versante del processo amministrativo, la sentenza n. 427 ha operato, attraverso lo schema della pronuncia interpretativa, una ricostruzione dello speciale sistema di definizione del giudizio modellato, in tema di opere pubbliche, dall'art. 19 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Si è in proposito osservato che non sussiste alcuna esigenza costituzionale che la facoltà del giudice di decisione immediata del ricorso debba essere subordinata ad una specifica e concorde richiesta delle parti o ad una separata fissazione della discussione del ricorso. Pertanto, nessuna illegittimità è ravvisabile nel caso in cui è la stessa norma di legge a prevedere che, per determinate materie, la fissazione della camera di consiglio per l'esame della domanda di sospensiva comporti, di diritto, che il giudice possa definire il giudizio immediatamente con sentenza, in modo da rendere irrilevante la pronuncia sulla fase cautelare, trattandosi di sentenza provvista di esecutività. La peculiarità della materia giustifica la deroga al regime ordinario dei termini processuali, in analogia a quanto previsto anche in altri settori normativi, per raggiungere obiettivi di celerità processuale. In merito alle esigenze di salvaguardia del diritto di difesa e della posizione dei terzi che le modalità abbreviate del giudizio potrebbero compromettere, si è osservato che il requisito della "immediatezza" della decisione del giudizio non costituisce un vincolo inderogabile per il giudice, il quale, dunque, è chiamato a valutare se il contraddittorio debba estendersi ad altre parti o se debbano disporsi mezzi istruttori.

5. Con le sentenze n. 168 e n. 169 la Corte si è occupata, sotto il profilo della ripartizione di competenze tra lo Stato e le regioni, del regime di protezione della fauna selvatica, con particolare riferimento al potere di apportare deroghe alle misure di conservazione degli uccelli selvatici previsto dall'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE.

Con la prima pronuncia la Corte ha dichiarato illegittime alcune leggi regionali che disciplinavano il detto potere di deroga. Dopo aver ribadito il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili e di quelle ad esse strettamente connesse, in quanto sussiste un interesse unitario non frazionabile alla uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, la Corte ha affermato che l'esercizio del potere di deroga può incidere su tale nucleo minimo e non può, quindi, prescindere da una previa normativa nazionale che dia attuazione – peraltro facoltativa – alla direttiva comunitaria, garantendo su tutto il territorio statale un uniforme ed adeguato livello di protezione.



La coeva sentenza n. 169, nel ribadire tali principi, ha precisato che lo Stato, ove ritenga di intervenire, deve adottare lo strumento legislativo, non essendo sufficiente un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (che è stato, di conseguenza, annullato su ricorso di alcune regioni); il decreto presidenziale, sia a considerarlo atto di natura regolamentare, sia a reputarlo atto di indirizzo e coordinamento, era comunque, nella fattispecie, illegittimo in assenza del necessario fondamento legislativo.

Il carattere di norme espressive di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione - come tali vincolanti per le regioni a statuto ordinario - è stato riconosciuto dalla sentenza n. 171 alle disposizioni della legge n. 662 del 1996 che disciplinano il rapporto d'impiego *part-time* dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Esse, anche attraverso la nuova regolamentazione delle incompatibilità, perseguono l'obiettivo del completamento del processo di omologazione tra il rapporto d'impiego con le amministrazioni suddette e il rapporto di lavoro subordinato privato, in un quadro di riforma che si fonda sull'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica ed alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese ai cittadini.

Per quanto concerne, infine, il tema dell'attuazione delle direttive comunitarie nel quadro dei rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la sentenza n. 425 ha chiarito che, sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali e provinciali, l'attuazione delle direttive in via regolamentare da parte del Governo è ammissibile poiché le norme statali attuative (doverose per assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria) sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali nei limiti in cui queste siano costituzionalmente e statutariamente legittime; sotto il profilo, poi, del rispetto del principio di legalità, l'attuazione regolamentare è ammissibile in quanto non vincoli le regioni e le province al di là di quanto già non discenda dagli obblighi comunitari e i poteri che prevede si inseriscano in compiti già affidati in via generale in capo alle autorità considerate.

6. La mia rassegna della giurisprudenza della Corte nel 1999 deve arrestarsi qui, per non togliere altro spazio ai giornalisti; ma, prima ancora di cedere a loro il microfono, desidero porgere un cordiale saluto a tutto il personale e, in modo speciale, ai direttori e ai capi-ufficio, ringraziandoli per l'intelligente impegno profuso nell'assolvimento delle loro delicate funzioni, sotto la guida illuminata del nuovo Segretario generale, Dott. Pasquale Ciccolo, al quale esprimo - certo di interpretare i sentimenti dell'intero Collegio - il massimo apprezzamento per l'opera sinora svolta e l'augurio più vivo di poterla proseguire, con il medesimo entusiasmo, nel futuro. La riconoscenza profonda mia e di tutti i Giudici della Corte vada infine agli assistenti di studio, quotidianamente partecipi della nostra fatica e senza il cui apporto di studi e di ricerche lo svolgimento della mole di lavoro a cui la Corte fa fronte non sarebbe neanche pensabile.



CORTE COSTITUZIONALE

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

NEL 1999  
RELAZIONE DEL PRESIDENTE

GIULIANO VASSALLI

ALLEGATO ALLA CONFERENZA STAMPA

PALAZZO DELLA CONSULTA, 20 GENNAIO 2000





## **-I- . Il processo costituzionale**

### **-II- . I - Il controllo di legittimità costituzionale**

#### **a) 1. Natura, funzione ed oggetto del giudizio di legittimità costituzionale**

Come di consueto, il resoconto si apre con le affermazioni generali sulla funzione del giudizio di legittimità costituzionale che, anche nell'anno trascorso, sono state occasionate da tentativi di un uso improprio di tale giudizio. Si è infatti dovuto ribadire che il controllo di legittimità costituzionale è volto a rimuovere i dubbi di compatibilità di una norma con la Costituzione e che è estraneo alle finalità di tale controllo proporre una questione allo scopo di proteggere l'emananda pronuncia dall'alea di un'impugnazione (ord. n. 54). Né il giudizio di legittimità costituzionale può essere diretto a stabilire se il giudice faccia in concreto una corretta applicazione di una norma (ord. nn. 106 e 107). E tanto meno a risolvere problematiche di mero fatto, frutto di un contrasto tra uffici e tale da generare una stasi del procedimento, la cui causa generatrice non dipende da una supposta carenza del quadro normativo (ord. n. 176). Oggetto del giudizio di costituzionalità è la norma quale introdotta dall'atto avente forza di legge. Il trasferimento della norma da un atto ad un altro, a seguito della proposizione del giudizio, consente alla Corte di portare il suo controllo sulla nuova fonte, cosa che è avvenuta nella sent. n. 327.

Sotto il profilo della norma impugnabile, la sent. n. 87 mostra come non riguardino il giudizio di costituzionalità le eventuali distorsioni applicative che possono derivare dall'inosservanza di leggi. Né sono proponibili questioni che derivino da situazioni patologiche (ord. n. 173), ovvero da interpretazioni in contrasto col diritto vivente, scelte a bella posta per sollevare la questione di legittimità costituzionale (ord. n. 174).

Il requisito dell'idoneità dell'oggetto del giudizio comporta anche che la norma impugnata sia in astratto applicabile (prima ancora che la questione rilevante). Pertanto è inammissibile il controllo di un testo legislativo sostituito anteriormente alla proposizione della questione, senza che il giudice *a quo* mostri di averne contezza (ord. n. 52, v. anche ord. n. 53, 162, 213, ove, peraltro, si pone l'accento sull'obbligo di motivazione della rilevanza). Ancora, oggetto inidoneo alla verifica di legittimità costituzionale è una norma che sia stata già dichiarata costituzionalmente illegittima (ord. n. 247, ord. n. 257, ord. n. 263, ord. n. 275, ord. n. 366, ord. 434).

Segnalato dalla dottrina, ma non ancora espressamente considerato dalla giurisprudenza, è l'ulteriore problema, sempre relativo alla norma impugnabile, della parcellizzazione delle prescrizioni normative e – correlativamente – del livello sul quale si deve attestare il controllo di legittimità costituzionale, onde evitare che, concepito come magistero per discipline generali ed astratte, si trasformi in una verifica, sia pure di costituzionalità, di massime di decisione applicabili solo a situazioni concrete. Un caso (risolto peraltro con una dichiarazione di manifesta infondatezza) è stato oggetto dell'ord. n. 313 in cui si chiedeva una pronuncia additiva dell'art. 34, comma 2, c.p.p., la quale, per certi imputati, prevedesse l'incompatibilità dei giudici che si erano pronunciati sulla strage di Capaci a decidere in ordine alla strage di via D'Amelio.

Di notevole importanza per la puntualizzazione dei rapporti tra controllo di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione dei poteri dello Stato è la sentenza n. 457, che costituisce la tappa conclusiva di un'evoluzione giurisprudenziale iniziata con la sentenza n. 406 del 1989 e proseguita con la sentenza n. 161 del 1995 e l'ordinanza n. 480 del medesimo anno. La giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze, la cui integrità essi difendono e se il giudizio incidentale è il mezzo per sottoporre, nella generalità dei casi, le leggi al controllo di costituzionalità, da ciò non può derivare che all'invalidazione della legge non si possa eventualmente giungere all'esito di un conflitto, garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze, quale che sia la natura dell'atto cui sia ascrivibile la lesione. Resta comunque fermo che, proprio per l'anzidetto carattere di generalità, deve escludersi, nella normalità delle ipotesi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte in cui la lesione delle competenze sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, come accade quando l'usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l'autorità giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni.





## **b) 2. Forza di legge**

Come si è detto, la norma su cui si esercita il controllo deve, per espressa previsione dell'art. 134 della Costituzione, essere introdotta da un atto avente forza di legge. È questo un tema che nelle passate stagioni della Corte costituzionale appassionò i giuristi, per l'obbiettivo, perseguito dalla maggior parte di loro, ma da altri fortemente contrastato, di devolvere a questo Giudice il controllo su ogni atto normativo.

La Corte, sin dai suoi esordi, ha resistito a una simile tendenza, presaga che la sensibilità costituzionale si sarebbe diffusa in ogni sede giurisdizionale e che quindi il motivo di fondo dell'auspicata concentrazione sarebbe stato presto superato.

Divenuta l'osservanza dei principi costituzionali patrimonio culturale comune di ogni operatore, si registra da tempo la sdrammatizzazione del problema dei criteri in base ai quali stabilire il requisito della forza di legge. Questo requisito nell'anno trascorso non è stato ravvisato in due casi.

Privi di forza di legge e quindi non sottoponibili a controllo della Corte costituzionale sono stati ritenuti i decreti ministeriali 22 giugno 1984, n. 1542 e 19 giugno 1979, n. 1626. Per giungere a tale conclusione la Corte ha considerato l'intitolazione degli atti, la definizione datane dall'atto legislativo che li prevede, come pure la procedura seguita per la loro adozione (ord. nn. 160 e 291). Egualmente privo di forza di legge è, in quanto tale, il regolamento di esecuzione del nuovo codice della strada (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495): ord. n. 430.

## **c) 3. Ricorso in via incidentale**

Il ricorso incidentale è promosso da un giudice nel corso di un giudizio.

Nell'anno trascorso è stato individuato quale giudice *a quo* anche il Consiglio della Magistratura militare in sede disciplinare (ord. n. 116).

Si è poi ritenuto che non fosse stata emessa nel corso di un giudizio un'ordinanza di rimessione adottata dal Consiglio Nazionale forense, senza che fosse stato in alcun modo assicurato un contraddittorio tra le parti (ord. n. 183). Il Presidente del Tribunale, in ragione del suo ufficio, è titolare di funzioni non solo giurisdizionali, ma anche organizzative ed amministrative. La designazione di coloro che potranno essere chiamati a comporre il collegio arbitrale di disciplina (art. 2 l. 23 ottobre 1992, n. 421) riguarda queste ultime funzioni e non è perciò sollevata nel corso di un giudizio una questione di legittimità costituzionale promossa in tale sede (ord. n. 437).

Il giudice deve individuare la disposizione da cui trae la norma impugnata. L'errata individuazione (specie in caso di richiesta additiva) è causa di inammissibilità (ord. n. 163).

L'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, pone a presupposto del ricorso incidentale la circostanza che il giudice non possa decidere indipendentemente dalla risoluzione dell'eccezione di costituzionalità. Si tratta del requisito della rilevanza, che può considerarsi sotto due aspetti: applicabilità della norma nel giudizio *a quo*, influenza della decisione della Corte costituzionale sul giudizio medesimo (strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale, come si esprime la sent. n. 65).

L'applicabilità va intesa in senso proprio: essa non consiste in una mera operazione logica (per esempio di confronto di normative) seppure necessaria a fini argomentativi, ma nell'individuazione della norma cui è sottoponibile la fattispecie concreta (ord. n. 192).

L'ordinanza di rimessione, in ordine all'applicabilità alla specie della norma denunciata e all'influenza della decisione costituzionale, deve essere congruamente motivata in fatto e in diritto, a pena di inammissibilità (cfr. ord. n. 19, ord. n. 25, ord. n. 37, ord. n. 53, ord. n. 55, ord. n. 72, ord. n. 93, ord. n. 210, ord. n. 211, ord. n. 212, ord. n. 213, ord. n. 222, ord. n. 236, ord. n. 251, ord. n. 274, ord. n. 282, ord. n. 289, ord. n. 300, ord. n. 314, ord. n. 317, ord. n. 353, ord. n. 367, ord. n. 409, ord. n. 440, ord. n. 450, ord. n. 455, ord. n. 460).



In presenza di una motivazione, il riesame della sussistenza del requisito della rilevanza è svolto dalla Corte in via sommaria: la premessa da cui muove il rimettente, per ritenere applicabile la norma denunciata, può essere disattesa solo se essa risulti palesemente arbitraria (sent. n. 14, sent. nn. 147 e 179, sent. n. 327). Ed in questo senso è ad esempio arbitrario assumere immotivatamente e contro il diritto vivente che l'incompatibilità del giudice possa essere fatta valere quale causa di nullità della sentenza di primo grado dinanzi al giudice di appello e quindi dichiarare rilevante in questa sede una questione di legittimità costituzionale che condurrebbe a rendere incompatibile il primo giudicante, ma che non varrebbe ad invalidare la sentenza da lui emessa (ord. n. 36. V. per altri casi ord. n. 59, ord. n. 76, ord. nn. 96 e 99, ord. n. 122, ord. n. 157, ord. n. 190, ord. n. 233, ord. n. 237, ord. n. 256, ord. n. 258, ord. n. 355, ord. n. 377).

Esistono peraltro situazioni tipiche di irrilevanza, la più ricorrente delle quali è denominata difetto di legittimazione e deriva dal fatto che il giudice *a quo* ha già definitivamente risolto la controversia prima di sollevare la questione (cfr. ord. n. 22, ord. n. 40, ord. n. 45, ord. n. 94, ord. nn. 144 e 145), ovvero dal fatto che la norma della cui legittimità costituzionale dubita non è da lui applicabile, ma da altro giudice, o non è applicabile in quella fase del giudizio (cfr. ord. n. 143, ord. n. 158, ord. n. 204). Altra causa tipica è la perplessità della motivazione (prospettare diverse alternative interpretative e non scegliere tra queste): ord. n. 333, ovvero sollevare una questione in via ipotetica (“se si sceglie...allora”): ord. n. 339. Cfr. pure ord. n. 372, ord. n. 373, ord. n. 448, ord. n. 453.

Oltre che a condizionare l'ammissibilità del ricorso, il requisito della rilevanza vale anche a circoscrivere l'oggetto del giudizio e così, ove venga denunciata una disposizione contenente più proposizioni normative o scindibile in più norme, la Corte prende in considerazione solo quella che regola la fattispecie del giudizio principale (sent. nn. 1, 2, 5, ord. n. 153).

L'ordinanza deve anche motivare in ordine alla non manifesta infondatezza della questione. Non è ammessa una motivazione *per relationem* (ord. n. 98, sent. n. 242).

L'ordinanza di rimessione fissa il *thema decidendum*: la Corte non prende in considerazione altre norme o diversi profili, sia che essi abbiano formato oggetto dell'eccezione proposta dalle parti, senza peraltro essere fatti propri dal giudice, sia che essi siano diretti a modificare successivamente il contenuto dell'ordinanza (sent. n. 49, sent. n. 330).

L'ordinanza di rimessione deve a pena di inammissibilità essere stata notificata a tutte le parti in causa ivi comprese quelle che siano rimaste contumaci (ord. n. 194, ord. n. 462).

Nel ricorso incidentale è ammesso l'intervento di parti diverse da quelle costituite nel giudizio principale la cui posizione sia suscettibile di essere direttamente incisa dall'esito del giudizio (sent. n. 390).

#### **d) 4. Il ricorso in via principale**

L'altra via d'accesso al giudizio di legittimità costituzionale è costituita dal ricorso in via principale. Le condizioni formali di ammissibilità di tale giudizio sono considerate dalla sent. n. 384: esso deve soddisfare a requisiti argomentativi minimi e all'indicazione dei termini normativi della controversia. E in questo senso non basta assumere che le norme regionali violerebbero i principi di libera concorrenza, senza dimostrare in che modo tali principi assurgano a rango costituzionale. Sotto altro profilo si è osservato che il ricorso ovviamente configura un controllo di legittimità e non di merito. Deve quindi indicarsi un parametro legale di giudizio e non può lamentarsi una generica lesione dell'interesse nazionale (sent. n. 382).

Il ricorso in via principale è un giudizio di parti. Se promosso dalla Regione deve essere sorretto da un interesse costituito dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze lese dalla legge statale. In questi limiti le Regioni sono legittimate a far valere la violazione di norme diverse da quelle concernenti l'autonomia regionale, soltanto ove ne derivi una diretta incidenza sulle loro competenze (sent. n. 171).

Lo Stato, a tutela dell'unità dell'ordinamento, può far valere ogni vizio di legittimità costituzionale. Ma parametro di valutazione del ricorso proposto dalla Stato avverso delibere legislative regionali può anche essere una norma del trattato CEE, cui l'art. 11 della Costituzione offre copertura costituzionale (cfr. sent. nn. 85 e 424).



Quale giudizio di parte, il ricorso in via principale è sensibile agli istituti della cessazione della materia del contendere e della rinuncia. Per quanto riguarda la Regione Siciliana, l'unica che statutariamente, trascorso un certo termine, possa disporre l'entrata in vigore della legge regionale in pendenza di giudizio, la promulgazione delle norme non impugnate esaurisce il relativo potere anche in ordine alle norme in contestazione, che quindi non potranno più essere promulgate. Ne consegue in tali casi la cessazione della materia del contendere (sent. n. 88, sent. n. 139, sent. nn. 348, 349 e 350, sent. n. 352, sent. n.456, sent. nn. 465, 466 e 467).

Come si è detto, al ricorso in via principale si può rinunciare con estinzione del processo medesimo (v. ord. nn. 234, 235, 240). Non è tuttavia concepibile l'acquiescenza derivante dalla mancata impugnazione di precedenti atti legislativi (sent. n. 382).

Nel ricorso in via principale non è ammesso l'intervento in giudizio di parti diverse dal ricorrente e dal titolare della potestà legislativa in contestazione (sent. n. 382).

I rapporti tra ricorso principale, esperibile ai sensi dell'art. 97 dello Statuto Trentino Alto Adige, e ricorso incidentale sono stati ribaditi dalla sent. n. 147. La mancata impugnazione in via principale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non può precludere in alcun modo la prospettabilità di questioni in via incidentale nei riguardi di una legge previgente all'adeguamento spontaneo della legislazione da parte della Regione.

Per una messa a punto del rapporto tra conflitto e ricorso in via principale (nel caso in cui l'atto oggetto del conflitto sia anche un atto del procedimento legislativo) cfr. la sent. n. 111. Per il caso in cui le censure mosse nel conflitto non abbiano autonoma consistenza rispetto a quelle avanzate nel ricorso cfr. sent. n. 138.

## e) 5. Le decisioni

È ormai un luogo comune l'osservazione che le decisioni della Corte costituzionale presentano una varietà di contenuti dispositivi, non immaginabile sulla base della semplice lettura delle fonti che regolano la sua attività. Nel precedente resoconto, relativo all'anno 1998, è stato osservato come tale varietà tragga radice prima dai poteri interpretativi connessi al controllo di legittimità costituzionale delle leggi e dalla conseguente scissione della norma dal testo perciò operabile. Va ancora sottolineato che questa attività interpretativa della Corte risponde a diverse e convergenti esigenze istituzionali.

V'è in primo luogo un'interpretazione correttiva diretta a trarre dal testo una norma diversa da quella la cui esistenza è stata erroneamente supposta dal giudice *a quo*. La necessità di simile intervento discende da evidenti ragioni, dovendo la Corte giudicare appunto su norme e non su opinioni soggettive di singole autorità giudiziarie.

Questa interpretazione non traspare dal dispositivo, ma conduce ad una dichiarazione di infondatezza o di manifesta infondatezza della questione (cfr. ad es. ord. 48, sent. n. 199, sent. n. 200, sent. n. 201, ord. n. 215, ord. n. 335) e ciò anche quando sia necessario operare una ricognizione sistematica particolarmente impegnativa (come è avvenuto ad esempio, per la responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione, nella sent. n. 156, o per l'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza nella sent. n. 228, o per lo stato giuridico degli appartenenti al corpo della Croce Rossa: ord. n. 273, o per l'adozione tra i parenti entro il quarto grado: sent. n. 383).

Si riversa invece nel dispositivo ("dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione"), almeno tendenzialmente (cfr. sent. n. 202, n. 271, n. 395), l'interpretazione adeguatrice, quella con cui la Corte trae dal testo di legge, combinandolo con le norme costituzionali, un senso compatibile con la Costituzione, al quale condiziona la decisione di infondatezza della questione sollevata.

Svolgendo un'interpretazione adeguatrice, la Corte dà un esempio che richiama ciascun operatore all'immediata applicazione della norma costituzionale e quindi al dovere di preferire, in ogni sede, il significato della disposizione ordinaria che superi il contrasto con la Carta fondamentale (v. ad es. sent. n. 4, in tema di responsabilità dell'Amministrazione postale; sent. n. 6, in tema di iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori; sent. n. 42, in tema di reversibilità della pensione all'orfano; sentenza n. 65, in tema di liste di collocamento; sent. n. 66, in tema di estensione del fallimento al socio illimitatamente responsabile; sent. n. 206, sui termini di durata del provvedimento cautelare di sospensione dal servizio;



sent. n. 386, sulle azioni spettanti all'acquirente di bene ipotecato per debiti derivanti da imposta di successione; sent. n. 387, sull'astensione del magistrato che abbia provveduto a concedere il decreto di repressione della condotta antisindacale; sent. n. 401, sulla legittimazione del genitore dell'adottando a proporre reclamo; sent. n. 419, sui criteri per l'attribuzione della pensione di reversibilità del divorziato; sent. n. 427, sui ricorsi in materia di appalti).

L'impiego delle sentenze interpretative si rivela anche uno strumento flessibile per l'inserimento di nuovi indirizzi nel circuito giurisprudenziale. Si veda così la sent. n. 3, che supera la giurisprudenza della Cassazione in tema di applicabilità alla sola convalida di sfratto della sanatoria della morosità nelle locazioni ed anche la sent. n. 2 del 1992 che, basandosi su tale giurisprudenza, aveva dichiarato non fondata analoga questione. Emblematica al riguardo è la sent. n. 69, che, dando un senso determinato e restrittivo, adeguato all'art. 25 della Costituzione, all'art. 228 della legge fallimentare, che punisce la presa di interesse del curatore fallimentare, evita di sguarnire questa materia dal presidio della sanzione penale, risultato in cui sarebbe potuta incorrere una dichiarazione di illegittimità sia pure manipolativa, considerando gli eventuali inconvenienti che hanno a volte sortito questi interventi in materia penale.

Cessate le polemiche, che si sono registrate a cavallo tra gli anni '60 e '70, nessuno ormai dubita della legittimazione della Corte a porsi come polo interpretativo delle norme costituzionali e ad entrare in questo senso nel circuito giudiziario. Tant'è che nell'anno trascorso si è risposto con sentenze adeguatrici interpretative di rigetto ad eccezioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato (sent. n. 197) o addirittura dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 196). Va anzi aggiunto che proprio le Sezioni Unite della Cassazione penale hanno risolto un contrasto accogliendo un'interpretazione adeguatrice della Corte, in base alla consolidata premessa che tra più interpretazioni possibili occorre dare la preferenza a quella compatibile con la Costituzione, come dà atto l'ord. n. 269.

Ma sentenze interpretative di rigetto si danno anche a seguito di ricorsi in via principale (v. per es. sent. n. 198). Ed è qui evidente che spetta alla stessa Corte costituzionale assicurare l'osservanza della propria interpretazione, negli eventuali conflitti di attribuzione tra Stato e le Regioni, che al *dictum* della Corte non si siano uniformati.

Nella *summa divisio* la dicotomia è rappresentata da sentenze di rigetto e di accoglimento. L'efficacia di queste ultime è presidiata dall'art. 136 della Costituzione (cfr. ord. n. 461), che, nei confronti del legislatore, vieta la riproduzione della norma dichiarata incostituzionale. Spetta naturalmente alla Corte accertare il carattere riproduttivo o meno della norma (cfr. sent. n. 347).

L'influenza dei poteri interpretativi riguarda anche le sentenze di accoglimento. Può darsi infatti il caso in cui non il testo per quello che prevede sia costituzionalmente illegittimo, ma l'omissione del legislatore da intendersi non quale lacuna, ma quale implicita esclusione, illegittima, da un determinato trattamento. Riconosciuta l'incostituzionalità di una norma esclusiva implicita, la Corte procede ad un intervento additivo, laddove esista un modello legislativo idoneo a ripianare immediatamente ed in maniera costituzionalmente adeguata all'esclusione in parola. Così è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 18 l. regione Siciliana 1 settembre 1993, n. 25 nella parte in cui non prevedeva l'applicabilità dell'art. 15 l. 30 dicembre 1971, n. 1204. Si è cioè operata l'estensione della tutela delle lavoratrici madri alle donne impegnate in lavori socialmente utili, unica soluzione costituzionalmente obbligata all'omissione-esclusione da una protezione costituzionalmente necessaria (sent. n. 310, v. ancora, e sempre in via esemplificativa, la sent. n. 341, che si segnala per l'impiego della terminologia "sentenza additiva").

Quando alla inadeguatezza della norma non fa riscontro una possibilità da parte della Corte di individuare una normativa specifica perché esiste da parte del legislatore una discrezionalità attuativa della lacuna (e non si tratti di affermare un principio, v. in seguito), la risposta è in genere quella dell'inammissibilità della questione, appunto perché rimessa alla discrezionalità politica. V. peraltro la sent. n. 379 che sembra risolvere una specie del genere nel senso della non fondatezza.

In alcune materie, per diversi motivi, la Corte ritiene di non poter supplire alle omissioni legislative. Tipico è il caso degli interventi che recherebbero trattamenti penali sfavorevoli, su cui convergono i principi di legalità e di irretroattività. Ribadiscono l'inammissibilità di interventi additivi in materia penale le ordd. nn. 51, 67, 245, e 337.

Per altri campi, specie in materia fiscale, vige un *self restraint*: il controllo delle scelte legislative in materia di esenzioni comporterebbe una evidente intromissione nell'ambito della discrezionalità politica riservata alle Camere (sent. n. 119, in materia di riordino della finanza degli enti territoriali art. 8



comma 4 d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, pagamento dell'ICI per gli immobili degli IACP. Stessa soluzione per gli oneri deducibili dall'IRPEF nell'ord. 370 a proposito dell'art. 10 lett. h) d.P.R. n. 597 del 1973, ma vedi la sent. n. 154 che estende al procedimento di separazione l'esenzione fiscale prevista per quello di divorzio).

La dichiarazione di inammissibilità della questione additiva si dà dunque quando la Corte, priva di poteri discrezionali, non possa operare una scelta tra le varie soluzioni rimesse al legislatore, cosa che certo non impedisce alla Corte di ritenere non fondata o manifestamente infondata nel merito una questione additiva, quando l'omissione legislativa non vulneri l'invocato principio costituzionale (per es. ord. n. 10, sent. n. 400).

A partire dagli anni '90 la Corte, accanto alle consuete decisioni additive, pronunzia, a volte, sentenze additive di principio con le quali, pur riconoscendo margini di discrezionalità all'intervento del legislatore, dichiara l'incostituzionalità di un testo legislativo nella parte in cui non prevede un principio costituzionalmente necessario (e espresso nella decisione) che spetterà poi al legislatore sviluppare in una compiuta normativa.

Le condizioni che inducono la Corte ad una decisione additiva di principio (in luogo di una dichiarazione di inammissibilità della richiesta di una decisione additiva di tipo classico) possono trarsi dalla sentenza n. 61, il cui contenuto sarà illustrato nella parte dedicata alla tutela previdenziale. Ancora additiva di principio è la sentenza n. 179 (v. la parte relativa alla proprietà) in cui si demandano al legislatore le modalità idonee ad assicurare un serio ristoro per i vincoli di carattere espropriativo reiterati dopo la scadenza. Ed ancora di questo tipo è la sentenza n. 270 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma lett. c) della legge 30 dicembre 1971 n. 1204 nella parte in cui non prevede per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare un'adeguata tutela della madre e del bambino. La pronunzia aggiunge, ribadendo del resto gli insegnamenti relativi all'efficacia di tali sentenze, che, in attesa di un intervento legislativo, sarà il giudice ad individuare nel complessivo sistema normativo la regola idonea a disciplinare la fattispecie. Ulteriore pronunzia additiva di principio è costituita dalla sent. n. 309 sul diritto alle cure del cittadino indigente che si trovi all'estero (v. *Tutela della salute*).

Una diffusa opinione vuole che le sentenze additive di principio vengano emanate dalla Corte esclusivamente in materia di difesa di diritti sociali e che esse siano per così dire necessitate dall'esigenza di evitare improvvisi e gravi ammanchi nei bilanci pubblici. Sennonché nell'anno trascorso si sono date decisioni additive di principio in tipiche materia di libertà.

La prima concerne la garanzia giurisdizionale contro i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria riguardanti coloro che sono sottoposti a restrizioni della libertà personale (sent. n. 26). La constatazione che non esiste un modello unitario di procedimento, su cui sia possibile operare un'estensione additiva al fine di rendere generale il controllo del giudice sul rispetto dei diritti dei detenuti, non ha fermato la Corte. Non l'ha cioè indotta ad una dichiarazione di inammissibilità della questione per la presenza di una discrezionalità del legislatore, ma l'ha invece spinta ad una dichiarazione immediata di illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano solo un reclamo amministrativo (artt. 35 e 69 l. 26 luglio 1975, n. 354) e ad un richiamo al legislatore affinché eserciti la funzione normativa che gli compete.

La seconda sentenza (n. 32) ha ad oggetto la mancata previsione dell'istituto dell'interrogatorio di garanzia nel periodo di tempo intercorrente tra la trasmissione degli atti al giudice del dibattimento e l'apertura del dibattimento stesso (art. 294, comma 1, c.p.p.). La relativa dichiarazione di illegittimità costituzionale, che non comporta soluzioni necessitate quanto al giudice cui affidare il compito, agli atti utilizzabili, al termine congruo entro cui effettuare l'atto e alle conseguenze connesse all'inosservanza di detto termine, costituisce dunque principio al quale il legislatore è tenuto ad attenersi. Ed infatti a seguito di tale pronunzia è intervenuto immediatamente il d.l. 22 febbraio 1999, n. 29, convertito in legge 21 aprile 1999, n. 109, con il quale si è identificato nel giudice che ha emesso il provvedimento cautelare il giudice che deve procedere a interrogatorio nelle fasi che vanno dalla chiusura dell'udienza preliminare alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento e nel Presidente della Corte d'Assise e nel Presidente del Tribunale il giudice che deve procedere all'interrogatorio stesso nel caso in cui la misura sia stata disposta dalla Corte d'Assise o dal Tribunale. Sono state dettate anche norme transitorie in materia di perdita di efficacia della custodia in caso di mancato interrogatorio.





### -III- . II - Gli altri giudizi

#### a) 1. Conflitti fra poteri

Va registrata, nell'anno trascorso, una accresciuta frequenza nella richiesta di risoluzione di conflitti fra poteri dello Stato, tanto che potrebbe paventarsi per questo giudizio quella "banalizzazione" già temutasi per il controllo di legittimità costituzionale.

In ogni caso va segnalato un tentativo di uso improprio del conflitto fra poteri da parte di autorità giudiziaria. Infatti il giudice, legittimato ad attivare il controllo di legittimità costituzionale, non può sollevare conflitto rispetto ad atti aventi forza di legge, inidonei a ledere le sue attribuzioni perché riguardanti l'esercizio dell'azione e quindi i diritti delle parti, quando su questi atti avrebbe potuto e dovuto correttamente promuovere questione di legittimità costituzionale (nella specie il Pretore di Brescia aveva sollevato conflitto in relazione alle norme che subordinano l'esercizio dell'azione del dipendente di una p.a. al decorso di un termine dal tentativo obbligatorio di conciliazione: ord. n. 308, cfr. anche quanto osserva la sentenza n. 457 richiamata in *Natura e funzione del controllo di legittimità costituzionale ed infra*).

Con il conflitto si denunciano le usurpazioni o le menomazioni di un'attribuzione spettante ad altro potere dello Stato. Queste non dipendono dalle sole conseguenze concretamente prodotte dagli atti o comportamenti contestati, ma si misurano alla luce della intrinseca entità delle pretese che abbiano determinato la situazione di conflitto (nella specie il Pretore aveva avviato, sia pure in relazione a specifici casi sottoposti al suo giudizio, una consulenza sulla cd. "cura di Bella" tale da costituire una sperimentazione alternativa a quella in corso da parte del Ministero della Sanità): sent. n. 121.

Il conflitto tra poteri si apre con un ricorso alla Corte da parte del potere che assume lese le proprie attribuzioni. Le condizioni formali di ammissibilità del ricorso con riguardo all'indicazione dell'esposizione dei fatti e delle ragioni del conflitto sono considerate nell'ord. n. 318.

La Corte con procedimento *de plano* procede alla dichiarazione di ammissibilità o di inammissibilità del conflitto.

Dichiarazione di inammissibilità, nell'anno trascorso, si è data nei seguenti casi. Difettano i presupposti di un conflitto nel caso in cui un deputato, rinviato a giudizio per diffamazione, ricorra alla Corte per far valere le sue prerogative prima che la Camera di appartenenza abbia dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse. In questa situazione il Tribunale può *incidenter tantum* valutare la sindacabilità delle opinioni ed il deputato sollecitare la Camera di appartenenza (ord. n. 131).

Non è legittimato a sollevare un conflitto nei confronti del Parlamento il giudice di pace che agisca in qualità di coordinatore dell'ufficio (e quindi al di fuori dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali), lamentando la lesione delle proprie funzioni per effetto della legge sul garante per la protezione dei dati personali (ord. n. 244, medesima decisione per un conflitto col Governo si è avuta con ord. n. 340).

La Corte dei conti, nel rivendicare le sue attribuzioni in materia di controllo, agisce quale potere unitario. Pertanto non è legittimata a sollevare il conflitto una singola sezione della Corte dei Conti (ord. n. 322).

Difettano i presupposti di un conflitto in ricorso proposto da un difensore sorto a seguito di una sentenza della Cassazione.

Sono, di converso, stati ritenuti ammissibili conflitti promossi dal p.m. contro la Camera dei deputati in ordine al potere di autorizzazione all'acquisizione ed all'utilizzazione di tabulati documentanti il traffico telefonico di un'utenza in uso a un deputato (ord. n. 60). Tra il Tribunale e la Camera dei deputati relativi al collegamento tra le opinioni espresse e le funzioni esercitate (ord. n. 129, ord. n. 130, ord. n. 238, ord. n. 362, ord. n. 363, ord. n. 399, ord. n. 414, ord. n. 447, ord. n. 459). Tra il GIP e la Camera dei deputati avente lo stesso oggetto (ord. n. 319). Tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed il GIP in ordine all'utilizzazione di atti segreti (ord. n. 320). Tra il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Procuratore della Repubblica avente lo stesso oggetto (ord. n. 321). Tra il Sostituto Procuratore della Repubblica ed il Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine alla determinazione di quest'ultimo di non costituirsi in un conflitto tra Regione e Stato occasionato da atti adottati dal pubblico ministero, nei limiti in cui tale determinazione non sia stata preceduta da un'intesa o da una richiesta di parere allo stesso pubblico ministero (ord. n. 470).



Ed è ancora ammissibile il conflitto tra la Corte dei conti ed il Presidente del Consiglio dei ministri relativo a funzioni di controllo che si assumono lese da decreti legislativi delegati (ord. n. 323). La sentenza n. 457, risolutiva del caso, ha aggiunto, come s'è già detto, che in materia di conflitto non ha alcun rilievo la natura degli atti da cui può derivare una lesione della sfera di attribuzioni. Insomma la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono e se il giudizio incidentale è il mezzo per sottoporre, nella generalità dei casi, le leggi al controllo di costituzionalità, da ciò non può derivare che all'invalidazione della legge non si possa eventualmente giungere all'esito di un conflitto, garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze, quale che sia la natura dell'atto cui sia ascrivibile la lesione.

Le sent. n. 35, n. 50 e n. 203 hanno ribadito che il termine di venti giorni per la notifica del ricorso e dell'ordinanza che ne ha dichiarato l'ammissibilità al potere interessato, ha carattere perentorio a pena di improcedibilità del conflitto.

Quale giudizio di parte, anche nel conflitto tra poteri può intervenire la cessazione della materia del contendere, quando i soggetti del conflitto, successivamente alla proposizione del ricorso, convergano in ordine alla spettanza dell'attribuzione rivendicata (sent. n. 469).

## **b) 2. Conflitti intersoggettivi**

Il ricorso è occasionato da un atto lesivo delle attribuzioni dell'ente e deve essere sorretto da un interesse che si puntualizzi nel territorio. Tanto non si è dato nel conflitto risolto dalla sent. n. 426, in cui la Lombardia individuava questo requisito in un interesse del Nord del Paese, contrapposto a quello del Centro e del Sud, e si faceva quindi quasi portatrice di esigenze che superavano il carattere territoriale della sua rappresentanza.

Atto idoneo a occasionare il conflitto è quello che rappresenti la pretesa chiara ed inequivoca di esercitare una determinata competenza, il cui svolgimento possa determinare l'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o comunque una menomazione della possibilità di esercizio delle medesime (sent. n. 365). In tal senso non può dirsi che un intervento statale, se pure in ipotesi preordinato alla tutela di interessi nazionali non frazionabili, comporti di per sé una compressione dell'autonomia e non operi invece presupponendo l'osservanza delle forme prescritte e del riparto di competenze costituzionalmente garantito (sent. n. 155).

Anche l'atto giurisdizionale può essere idoneo ad occasionare un conflitto di attribuzione. Occorre peraltro che venga contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa di un potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente. In questi casi il conflitto si configura come garanzia della sfera di attribuzione. Quando invece si facciano valere degli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale, il conflitto viene a configurarsi come un inammissibile controllo sul contenuto dell'attività giurisdizionale, come, cioè, un imprevisto nuovo grado di giurisdizione dinanzi alla Corte costituzionale (sent. n. 27).

In ordine ai soggetti legittimati a proporre il conflitto, la Corte (sent. n. 140) ha ritenuto esatto che il singolo Ministro, in assenza di delega del Presidente del Consiglio, non può proporre il conflitto stesso nei confronti della Regione. Ciò peraltro non comporta l'inammissibilità del medesimo conflitto ritualmente proposto dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Quanto ai termini, la stessa decisione ha ritenuto che essi decorrono rispetto alla Presidenza del Consiglio dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione, ove si tratti di atto ufficiale diretto a destinatari non determinati singolarmente. L'atto in questi casi ha un'efficacia indivisibile e non differenziabile da soggetto a soggetto, sicché la sua pubblicazione è assorbente rispetto ad ogni altra forma di conoscenza legale.

Come giudizio di parti anche il conflitto è suscettivo di dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Questa può coinvolgere delicate questioni circa la natura sostanziale di alcuni atti e la sopravvivenza della loro efficacia a seguito di provvedimenti latamente di ritiro. Essa viene quindi adottata con sentenza (v. così sent. n. 404, sent. n. 418).



L'autoannullamento con efficacia retroattiva dell'atto che ha occasionato il ricorso determina la cessazione della materia del contendere (sent. n. 186, sent. n. 287). La sostituzione di una circolare che non abbia prodotto effetti determina egualmente la cessazione della materia del contendere (sent. n. 312).

Per il rapporto tra conflitto e ricorso in via principale (nel caso in cui l'atto oggetto del conflitto sia anche un atto del procedimento legislativo) cfr. la sent. n. 111; nel caso in cui le censure mosse nel conflitto non abbiano autonoma consistenza rispetto a quelle avanzate nel ricorso, cfr. sent. n. 138.

### **c) 3. Ammissibilità del referendum**

Con la sentenza n. 13 è stata ritenuta ammissibile la richiesta referendaria sulla legge elettorale (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle successive modifiche ed integrazioni apportate dalla l. 4 agosto 1993, n. 277 e dal d. leg. 20 dicembre 1993, n. 534) diretta all'abolizione dell'attribuzione del 25% dei seggi della Camera dei deputati col sistema proporzionale.

La Corte, nel suo giudizio, si è avvalsa dei principi più volte individuati per la materia referendaria in genere e per quella elettorale in specie, richiedendo i requisiti della matrice unitaria, dell'univocità e della omogeneità del quesito nonché l'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante.

Riguardo a quest'ultimo punto, è stato osservato che, a differenza dell'ipotesi decisa con sentenza n. 26 del 1997, la formulazione del quesito dava piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, senza necessità di una ridefinizione delle circoscrizioni, sia nel numero che nel conseguente ambito territoriale.

Si è poi escluso che il referendum in esame avesse un contenuto manipolativo o surrettiziamente dispositivo, in quanto la sostituzione normativa a seguito dell'abrogazione sarebbe avvenuta non attraverso la creazione di una disciplina estranea al contesto normativo ma utilizzando un criterio specificamente esistente, sia pure residuale: quello dell'attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ogni candidato.

## **-IV- . Decisioni di merito**

### **-V- . I - Le situazioni soggettive**

#### **a) 1. Principio di eguaglianza**

Il principio di eguaglianza, nella giurisprudenza della Corte, vive più come principio di struttura in grado di condizionare ogni fonte normativa che come garanzia di puntuali situazioni giuridiche soggettive. Da esso (a seguito delle storiche decisioni n. 15 del 1960 e n. 10 del 1980) si traggono due moduli di giudizio: quello di parità (secondo altre terminologie, di eguaglianza in senso stretto) e quello di ragionevolezza della disciplina.

Le decisioni della Corte assumono spesso a pari titolo entrambi i moduli. In tal modo nella stessa pronuncia si parla (ord. n. 9) di idoneità del *tertium* e di ragionevolezza in sé, del duplice profilo della disparità di trattamento e di irragionevolezza (ord. n. 113, sent. n. 154), del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (ord. n. 191).

Il giudizio di parità ha caratteristiche formali. Sua propria è la terminologia "omogeneità" (da riferirsi tanto alle situazioni che alle discipline prese in considerazione), "*tertium comparationis*" ed "idoneità"





dello stesso, “obiettiva differenza” ed altre simili. Esso ha riguardo al tipo di disciplina di paragone, per considerare se essa sia l’ipotesi “normale” cui rapportare ed eguagliare quella denunciata. Così, nella prospettiva paritaria, una disciplina derogatoria non può essere assunta quale *tertium comparationis* (ord. n. 184). Il processo ordinario non è modello di perfezione del processo del lavoro (ord. n. 191). Il mutamento del *tertium comparationis* operato dal legislatore dopo che la questione è stata sollevata può produrre la restituzione degli atti al giudice *a quo* (cfr. ord. n. 102).

Il giudizio di ragionevolezza (che permea tutta la giurisprudenza della Corte, caratterizzandone la storia) è un giudizio valutativo che ha riguardo tanto agli interessi perseguiti dal legislatore, quanto ai mezzi utilizzati per perseguirli.

Un significativo passaggio da un giudizio di eguaglianza paritaria ad un giudizio di eguaglianza valutativa è contenuto nell’ord. n. 325. In essa, respingendosi la questione del mancato interrogatorio di garanzia, nel caso di opposizione a decreto penale con conseguente decreto che dispone il giudizio da parte del Pretore, prima si fa riferimento all’omogeneità delle discipline poste a raffronto (omogeneità ritenuta insussistente e ritenuta anche condizione indispensabile perché una disciplina possa estendersi alla stregua del principio di eguaglianza). Ma poi, reputandosi non compiutamente appagante tale spiegazione formale, si osserva che estendere l’interrogatorio di garanzia all’ipotesi in esame non servirebbe alle finalità per cui esso è stato predisposto e cioè permettere un contraddittorio tra l’accusa e l’indagato, in funzione del possibile esito dell’archiviazione del caso.

Privo di remore formali, nella prospettiva valutativa, non osta al controllo il carattere di specialità della norma (sent. n. 284). Ed il giudizio di ragionevolezza, nella sua essenza, diviene un sindacato del perseguimento, nel fine e nei mezzi come si è già detto, di interessi legittimanti le disparità di trattamento che per necessità la disciplina pone. Controllo in cui la Corte impegna oltre che la propria scienza giuridica, il suo bagaglio di esperienza culturale ed umana.

Così, al giudizio di ragionevolezza in sé può ricondursi la sentenza n. 41 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 26 comma primo d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nella parte in cui escludeva la prova contraria diretta a superare la presunzione di liberalità dei trasferimenti immobiliari tra coniugi. L’esame della Corte in questo caso si è svolto sull’attuale validità della massima di esperienza cui la presunzione assoluta era legata: quella cioè del titolo gratuito delle attribuzioni immobiliari discendente dalla particolare situazione delle relazioni personali. Ad essa si sono però contrapposti il consistente numero delle separazioni legali o di fatto tra coniugi e l’acquisita capacità economica autonoma da parte di ciascun coniuge, dati dinanzi ai quali una norma che reputa irrefutabile la presunzione di donazione non può non definirsi irragionevole. In tal modo risultava lesa anche il principio di capacità contributiva tratto da una condizione personale, quella di coniuge, e non da un effettivo indice di ricchezza.

Altro impiego di massime di esperienza (maggiore asprezza e drammaticità della separazione rispetto al divorzio) è contenuto nella sent. n. 154. Ed ancora: in relazione alla specificità dei rischi di inquinamento degli apparati amministrativi e alla necessità di troncane anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l’amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da infiltrazioni criminali di tipo mafioso, che si può giustificare la scelta drastica di considerare incompatibile con l’interesse pubblico la permanenza nell’ufficio o nella funzione di persone sulle quali gravi un’accusa per delitti di tipo mafioso (sent. n. 206). Non è irragionevole la scelta del legislatore di considerare speculativa, sulla base dell’*id quod plerumque accidit*, l’operazione di chi acquista un immobile non destinato all’utilizzazione personale sua o dei suoi familiari e lo rivende nei successivi cinque anni (sent. n. 346).

Ancora all’eguaglianza valutativa va ricondotta la sentenza n. 109, la quale sotto il profilo della identica potenzialità lesiva del bene della libertà personale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 314, comma 1, c.p.p. che, riconoscendo la riparazione per ingiusta detenzione a seguito di ingiusta misura cautelare, non accordava tale riparazione a chi fosse stato fermato o arrestato ingiustamente.

È certo ed è stato più volte osservato che simili valutazioni non sono esenti dal rischio di sovrapposizioni alle scelte politiche del legislatore. Ma ad evitare questo pericolo la Corte esercita un *self restraint* sulla ragionevolezza, richiedendo a volte, non la positiva ragionevolezza, ma la non irragionevolezza, la manifesta arbitrarietà della disciplina, o la sua incidenza negativa su diritti fondamentali. Per esempio la sent. n. 296 a proposito dell’art. 3, comma 1 *bis*, della legge 29 dicembre 1990, n. 407, interpretato nel senso che la prestazione assistenziale è cumulabile se il soggetto già ne fruisce ad una certa data e non è cumulabile se il soggetto, che pure ne ha le condizioni, non se l’è vista



ancora liquidare, riconosce nell'elemento della fruizione attuale il *quid* legittimante la disparità di trattamento.

Così strutturato, questo tipo di controllo si accompagna sovente, ed anzi il più delle volte, ad un altro parametro di giudizio, con cui tende a combinarsi (ragionevolezza nella determinazione della capacità contributiva, nell'organizzazione dei pubblici uffici e via dicendo). I suoi svolgimenti sono quindi esposti nelle pagine che seguono.

## **b) 2. Diritti inviolabili**

Il problema dei diritti inviolabili è sovente per la Corte quello della riconduzione alla categoria di specifiche situazioni soggettive. Così, positivamente, nell'anno che si è concluso si è detto che la riparazione per l'ingiusta detenzione ha un fondamento squisitamente solidaristico e, rientrando nei diritti inviolabili, non può non essere riconosciuta anche per il fermo o l'arresto (sent. n. 109: art. 314, comma 1, c.p.p.).

Riconduce ancora ai diritti fondamentali il diritto ad una abitazione dignitosa la sent. n. 119.

Da un punto di vista negativo, relativamente allo *status* del magistrato si è osservato che l'astensione non costituisce un diritto insindacabile del giudice (ord. n. 123), tantomeno tutelato come diritto fondamentale di ritenersi "uomo giusto".

Né ha copertura costituzionale la regola dell'integrale riparazione del pregiudizio cagionato al danneggiato, cui in casi eccezionali il legislatore può derogare riducendo la misura della riparazione dovuta (sent. n. 148).

Caratteristica di questi diritti è la non degradabilità dinanzi a qualsiasi evenienza. Così, pur dinanzi alla detenzione, la Corte ha messo in chiaro che l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento dell'individuo all'organizzazione penitenziaria, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti (sent. n. 26). I diritti inviolabili non sono affatto annullati dalla restrizione della libertà personale ed al riconoscimento della titolarità dei diritti non può non accompagnarsi la tutela giurisdizionale, anch'essa oggetto di diritto inviolabile.

Per i diritti fondamentali dell'apolide, cfr. sent. n. 172, che viene richiamata a *Servizio militare e Forze Armate*. Per la struttura militare e i diritti fondamentali del cittadino cfr. sent. n. 449, del pari richiamata a *Servizio militare e Forze Armate*.

## **c) 3. Tutela delle minoranze linguistiche**

Il 1999 registra un solo intervento in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Si è rilevato che la garanzia apprestata dall'art. 109 comma 2 c.p.p. comporta che i diritti d'uso della lingua, riconosciuti agli appartenenti a comunità linguistiche di minoranza, valgano sì come diritti personali, ma soltanto nei rapporti con le istituzioni aventi competenza sul territorio di insediamento delle comunità medesime. Ora, per quanto i principi costituzionali richiedano di essere valorizzati nella loro funzione conformatrice della legislazione ordinaria, non è possibile da una proclamazione come quella contenuta nell'art. 6 della Costituzione inferire l'esistenza per il legislatore di un vincolo all'adozione di un criterio personale che conduca a costruire l'uso della lingua materna come diritto da far valere dinanzi a qualunque soggetto dovunque esso si trovi (sent. n. 406).

## **d) 4. Libertà personale**



Rare anche le pronunzie sulla libertà personale. La sentenza n. 32, già ricordata nella parte processuale al paragrafo sulle *decisioni*, conferma, con decisione additiva di principio, la necessità dell'interrogatorio di garanzia nella fase che va dalla chiusura delle indagini preliminari all'apertura del dibattimento. Si tratta di un adempimento già ritenuto indispensabile dalla sentenza n. 77 del 1997, con cui la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1 e 302 c.p.p., nella parte in cui non prevedevano che il giudice deve procedere all'interrogatorio dell'imputato in stato di custodia cautelare in carcere immediatamente e comunque non oltre cinque giorni dall'inizio dell'esecuzione della misura. Collegandosi direttamente un simile interrogatorio all'*Habeas corpus*, dal mancato adempimento di tale dovere deriva la cessazione dell'efficacia del titolo custodiale. Come si è già detto, il d.l. n. 29 del 1999 ha provveduto a tradurre in una specifica disciplina il principio enunciato dalla Corte.

La strutturazione del giudizio di convalida dell'arresto risponde all'esigenza del rispetto dei termini imposti dalla Costituzione a tutela dell'inviolabilità della libertà personale, esigenza che sarebbe frustrata se venisse riconosciuta la facoltà di citare d'ufficio e di esaminare gli agenti di polizia, con conseguente eventuale necessità di citare altri testimoni a richiesta di parte. In caso di effettiva lacunosità o contraddittorietà degli elementi sottoposti alla valutazione del giudice, in omaggio al principio del *favor libertatis*, dovrà essere disattesa la richiesta del pubblico ministero (ord. n. 412).

Torna sui termini complessivi di fase, a seguito della sentenza n. 292 del 1998, l'ord. n. 429 che ribadisce la validità dell'interpretazione precedentemente offerta dell'art. 303, comma 4, c.p.p.

#### **e) 5. Diritto di azione e di difesa. Riparazione degli errori giudiziari**

La materia che qui si illustra presenta interferenze a volte inestricabili con quella esposta nella parte organizzativa a proposito del processo. Si è ritenuto di collocare in queste righe dedicate alle situazioni giuridiche soggettive quelle decisioni che più hanno riguardo agli aspetti individuali.

In questa prospettiva, come si è già ricordato, è stato ribadito che al riconoscimento della titolarità dei diritti, abbiano o meno un fondamento costituzionale, non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere dinanzi ad un giudice. L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa un diritto inviolabile riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione (sent. n. 26).

Elemento indefettibile della garanzia apprestata dall'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo dell'autodifesa, è quello della possibilità di una consapevole partecipazione al processo. È pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 119 c.p.p. nella parte in cui non prevede che l'imputato muto, sordo o sordomuto, indipendentemente dal fatto che sappia leggere e scrivere, ha il diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete, scelto di preferenza tra le persone abituate a trattare con lui, al fine di poter comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa (sent. n. 341).

Sotto questo stesso profilo non sono invece costituzionalmente illegittimi gli artt. 1 e 2 della l. 7 gennaio 1998, n. 11 che disciplinano la partecipazione al procedimento penale a distanza. È errata la premessa che solo la presenza fisica può assicurare una vera autodifesa: la garanzia costituzionale vuole invece che vi sia una partecipazione personale e consapevole. E sotto tale aspetto la disciplina apprestata pone, a pena di invalidità, condizioni di risultato: che cioè i mezzi tecnici siano idonei a realizzare la partecipazione intesa come possibilità di seguire tutto l'arco del dibattimento e di poter riservatamente consultare il difensore, quando consentito (sent. n. 342).

A tutela della libertà della funzione della difesa tecnica è posto anche l'art. 598 c.p. La finalità dell'esimente (che corrisponde ad una garanzia costituzionale, essendo quella di concedere al difensore anche psicologicamente il più ampio spazio di intervento) deve imporne l'applicabilità anche al delitto di cui all'art. 343 c.p. nei confronti del p.m. (sent. n. 380).

Il diritto di difesa nei confronti della P.A. non esige come soluzione obbligata né l'indifferenziata sospensione dell'esecutività dell'atto per il fatto dell'impugnazione né la graduazione o il frazionamento dell'esecuzione coattiva. Per il principio di esecutività degli atti provenienti da un'autorità, il soggetto privato è tenuto ad adempiere e un'adeguata tutela può risultare dalla facoltà di ottenere dal giudice la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato in presenza di un danno grave e irreparabile (sent. n. 464, a proposito dell'art. 72 d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507).



In tema di tutela dei non abbienti, la sent. n. 33 ha esteso l'ammissione al patrocinio dei consulenti tecnici a spese dello Stato anche ai casi in cui non è stata disposta perizia (art. 4, comma 2 prima parte, l. 30 luglio 1990, n. 217). Si tratta di una decisione che discende dal riconoscimento già compiuto dalla Corte del valore probatorio della consulenza extraperitale, inerente perciò all'esercizio del diritto di difesa.

La riparazione per l'ingiusta detenzione, come si è già detto, ha un fondamento squisitamente solidaristico e rientrando nei diritti inviolabili non può non essere riconosciuta anche per il fermo o l'arresto (sent. n. 109: art. 314, comma 1, c.p.p.).

## **f) 6. Tutela della famiglia, della maternità e del minore**

In qualche modo alla perdurante rilevanza della grande famiglia, si ispira la sent. n. 180 nella parte in cui ritiene irragionevole prevedere la necessità dell'affidamento per il riconoscimento delle provvidenze accordate dall'art. 38 d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (specie la pensione di reversibilità) nel caso in cui il minore sia a carico degli ascendenti. Il rapporto di parentela in questo caso ha infatti, nella realtà concreta ed anche sotto un profilo giuridico, un carattere peculiare e più intenso rispetto a quello che può instaurarsi tra minore e affidatario. È stato poi ancora una volta sottolineato che la normativa pensionistica esula dal campo dei diritti e dei doveri reciproci tra i membri del nucleo familiare, in quanto l'art. 29 della Costituzione salvaguarda essenzialmente i contenuti e gli scopi etico-sociali della famiglia. Pertanto in materia di pensione di reversibilità, il legislatore gode di ampia discrezionalità e può anche realizzare una forma di ultrattività della solidarietà coniugale, ultrattività che tuttavia dipende dal perdurare dello stato di vedovanza (art. 81, comma settimo, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, sent. n. 70).

Considerando poi il rapporto di filiazione, la Corte, con sent. n. 170, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 244 del cod. civ. nella parte in cui non prevedeva che il termine per la proposizione dell'azione di disconoscimento della paternità decorresse dal giorno in cui, rispettivamente marito e moglie, sono venuti a conoscenza dell'impotenza a generare del marito. Nella crescente considerazione del *favor veritatis* non può ravvisarsi una ragione di conflitto col *favor minoris* poiché anzi la verità biologica della procreazione è una componente essenziale dell'interesse del medesimo minore, dovendosi riconoscere l'esigenza di garantire al figlio il diritto alla propria identità e precisamente all'affermazione di un rapporto di filiazione veridico (su cui v. già le sentenze nn. 216 e 112 del 1997). Certamente il perseguimento del valore verità determina sacrifici affettivi e socio-economici, tuttavia la sofferenza del figlio legittimo, consapevole dell'apparenza solo formale del proprio *status*, contro la quale nessuno abbia reagito, non è meno grave e profonda rispetto a quella di chi sia posto innanzi alla verità della procreazione.

Venendo alla protezione della maternità, la sentenza n. 270 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma lett. c) della legge 30 dicembre 1971 n. 1204 nella parte in cui non prevede per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare un'adeguata tutela della madre e del bambino. Contrastava infatti coi valori della protezione della famiglia e del minore che la madre fosse tenuta a riprendere la sua attività lavorativa, nonostante dovesse assistere, una volta a casa, il figlio bisognoso della sua presenza e sottratto alle cure specialistiche nelle strutture ospedaliere. (V. ancora l'estensione della tutela delle lavoratrici madri alle donne impegnate in lavori socialmente utili contenuta nella sentenza n. 310).

Sull'adozione si sono avute due pronunzie. Con la sent. n. 283, la Corte è tornata sulla differenza di età tra adottanti e minore ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età di entrambi i coniugi adottanti superi di oltre quarant'anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitore e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore. Si è ribadito che, pur potendo il legislatore fissare in via generale una differenza di età, la regola non può essere così assoluta da ritorcersi in un grave danno del minore che deriverebbe dal mancato inserimento in quella specifica famiglia di accoglienza.

Con sentenza interpretativa adeguatrice, si è poi osservato che, anche nell'adozione in casi particolari, la legittimazione a proporre reclamo alla Corte d'Appello spetta al genitore dell'adottando minore,



purché non decaduto dall'esercizio della potestà, e ciò tanto per vizi sostanziali che formali, vizi che in ogni caso non possono dirsi estranei all'interesse del minore (art. 56, quarto comma, l. 4 maggio 1983, n. 184 ed art. 313 cod. civ.: sent. n. 401).

Quanto alla protezione del minore, è stato ricordato che l'automatismo della revoca della pena sostitutiva, quale operante antecedentemente alla sentenza n. 16 del 1998 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 59 l. n. 698 del 1981, si poneva in contrasto col principio della protezione della gioventù, con la funzione rieducativa della pena irrogata al minore e col principio di ragionevolezza per l'arbitraria parificazione tra adulto e minore (ord. n. 23).

Sempre in tema di automatismi, la sentenza n. 436 è nuovamente intervenuta in ordine all'applicabilità della legge sull'ordinamento penitenziario al minore. Si tratta di una situazione, in tesi, transitoria, in vista di una legge esplicitamente preannunciata, ma la cui omissione è protratta oramai da vent'anni. La Corte ha già più volte denunciato la disarmonia rispetto ai principi costituzionali di tale inerzia e, sprovvista com'è del potere di operare le scelte necessarie per dar vita ad un organico ordinamento penitenziario minorile, interviene sulle singole disposizioni incompatibili con le esigenze costituzionali del diritto penale minorile. Nella specie è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58 *quater*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui riferisce ai minorenni, perché contrasta con l'esigenza costituzionale di perseguire il fine di risocializzazione, nel rispetto delle specifiche esigenze della personalità del minore detenuto, un divieto generalizzato ed automatico di durata triennale di concessione di tutti i benefici penitenziari, in conseguenza della revoca di una qualunque delle misure alternative dell'affidamento in prova.

#### **g) 7. Tutela della salute**

Il principio contenuto nell'art. 32 della Costituzione postula che il diritto alle cure gratuite sia assicurato anche al cittadino che, in disagiate condizioni economiche, si rechi all'estero. I motivi di soggiorno al di fuori dal territorio nazionale, diversi dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio (ipotesi per le quali il legislatore ha già provveduto), possono per lui essere i più vari: familiari, di ricerca di un'occupazione, di apprendimento di una lingua o di una professione, ovvero puramente affettivi culturali o di svago. A tali motivi non è consentito collegare una aprioristica valutazione negativa, poiché l'espatrio può costituire in ogni caso fattore di arricchimento e di sviluppo della persona. In base a tale principio la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 37, della l. 23 dicembre 1978, n. 833 e 1 e 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618, che tale diritto escludevano, lasciando peraltro al futuro intervento legislativo il compito di dare una concreta definizione della nozione di indigenza e del tipo di patologie rimborsabili e di approntare le dovute cautele perché il diritto così riconosciuto non trasmodi nel diritto di rifiutare le cure in Italia (sent. n. 309).

Il principio in esame influisce anche sui rapporti fra privati. Così l'art. 1052 cod. civ., impedendo la costituzione di servitù coattiva per assicurare l'accessibilità dell'immobile abitativo al portatore di *handicap* ed ostacolando di riflesso la socializzazione del soggetto, si poneva in contrasto con l'art. 32 della Costituzione inteso come comprensivo della salute psichica (sent. n. 167).

In ordine all'organizzazione sanitaria ed al modello concorrenziale pubblico-privato, con particolare riguardo alla posizione dei medici del Servizio sanitario nazionale cfr. la sent. n. 330. Sui servizi sanitari nella Provincia autonoma di Trento cfr. sent. n. 420. Per i limiti di età previsti per il concorso per l'assegnazione di farmacie (art. 4, comma 2, l. 8 novembre 1991, n. 362) v. ord. n. 357. Sui compiti di profilassi internazionale in ordine alla sorveglianza ed al controllo di epidemie e epizoozie (in particolare la sorveglianza permanente delle encefalopatie spongiformi degli animali: sent. n. 351).

Per la materia urbanistica e i suoi riflessi su quella sanitaria in relazione al dislocamento degli elettrodotti (l. Regione Veneto 29 luglio 1997) cfr. sent. n. 382.





#### **h) 8. Ordinamento delle professioni**

Non configura una deroga alla regola dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'art. 82, terzo comma, c.p.c. che consente ai laureati in giurisprudenza che svolgono pratica professionale ed hanno frequentato per un anno lo studio di un avvocato di esercitare, per non più di sei anni, il patrocinio davanti alle preture del distretto dell'ordine degli avvocati in cui sono iscritti. Si tratta infatti di attività soggetta al controllo dell'ordine forense compresa nella pratica e giustificata perché preordinata all'esame di abilitazione (sent. n. 5).

#### **i) 9. Diritto al lavoro e giusta retribuzione**

È insegnamento fondamentale che l'art. 4 della Costituzione assicura innanzitutto l'accesso al mercato del lavoro, ma che non preclude, a tutela di altri valori, pure costituzionalmente garantiti, limitazioni all'esercizio della libera professione (sent. n. 330).

Quanto alla retribuzione, si è ancora una volta osservato che l'art. 36 della Costituzione garantisce al lavoratore una retribuzione che, nella sua globalità, gli consenta un'esistenza libera e dignitosa, cosicché la riduzione di una singola componente non può di per sé sola costituire una lesione della garanzia costituzionale (sent. n. 330, a proposito della riduzione dell'indennità di tempo pieno ai sanitari che svolgano attività professionale extramuraria, l. 23 dicembre 1994, n. 724).

La norma costituzionale tuttavia non permette di retribuire un'ora di lavoro straordinario, notoriamente più gravosa, in misura inferiore rispetto ad un'ora di lavoro ordinario (sent. n. 242 a proposito dell'art. 7 d.l. 19 settembre 1992, n. 384).

Il diritto di associazione sindacale degli appartenenti alle Forze armate è oggetto della sentenza n. 449 richiamata oltre, a *Servizio militare e Forze Armate*.

#### **j) 10. Previdenza e assistenza**

Vanno in primo luogo considerate le decisioni relative alla dimensione della tutela accordata dall'art. 38 della Costituzione

Ed a questo riguardo è stato ribadito che il diritto a pensione è diritto fondamentale, irrinunciabile e imprescrittibile, ma che ciò non significa che il suo concreto esercizio non possa dalla legge essere subordinato ad adempimenti, non gravosi, dell'interessato, come la presentazione della domanda. Se una disciplina collegasse alla scadenza del termine di presentazione della domanda la decadenza per il futuro del diritto sostanziale alla pensione, essa sarebbe incompatibile con il carattere sostanziale del diritto tutelato, ma non altrettanto può dirsi quando una disciplina fa discendere dalla mancata presentazione la decadenza dal diritto ai ratei anteriori (sent. n. 345 a proposito dell'art. 13, primo e terzo comma, l. 22 novembre 1962, n. 1646). In questo stesso senso si è ritenuta legittima la prescrivibilità del diritto alla rendita per infortunio sul lavoro o malattia professionale (e quindi delle prestazioni previdenziali) con sent. n. 297.

Il legislatore, poi, sempre nel limite della ragionevolezza, può disciplinare l'entità delle prestazioni previdenziali e degli oneri aggiuntivi dovuti in caso di ritardato pagamento. Ma l'esclusione di ogni prestazione accessoria, altrimenti dovuta, in caso di ingiustificato ritardo delle prestazioni previdenziali, fa dipendere i tempi dell'adempimento dalla organizzazione, se non dall'assoluta discrezionalità del Fondo erogatore, così incidendo sull'efficace ed effettiva tutela previdenziale assicurata dall'art. 38 della Costituzione (sent. n. 327: art. 1 d.l. 21 ottobre 1996, n. 535).

Sulla determinazione quantitativa delle prestazioni è stato poi deciso che non sussiste un principio costituzionale che imponga l'automatico adeguamento delle pensioni agli stipendi (sentenza n. 62



relativamente ad una serie di atti normativi culminanti con il d.l. 7 gennaio 1992, n. 5 convertito in l. 6 marzo 1992, n. 216).

Incentrate sui presupposti della garanzia sono due decisioni, che vanno segnalate perché incidenti, *ante litteram*, su una problematica di primario interesse. È stato ricordato che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che la garanzia dell'art. 38 della Costituzione, proprio perché legata allo stato di bisogno, fosse da reputare di per sé riservata alle pensioni che trovavano la loro causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età e non anche a quelle il cui presupposto consisteva nel mero svolgimento delle attività per un tempo predeterminato. Il legislatore può perciò, in questi casi, condizionare il beneficio della pensione di anzianità al fatto che esse non si cumulino con redditi di lavoro di qualsiasi natura. Misura che trova giustificazione nella tendenza a disincentivare pensionamenti anticipati e nella considerazione delle esigenze di bilancio (art. 1, comma 189, l. 23 dicembre 1996, n. 662, sent. n. 416). Ed allora non irragionevole è il chiaro disfavore per il pensionamento volontario dei dipendenti ancora lontani da una significativa anzianità contributiva, motivo questo che legittima norme dissuasive, specie in un contesto in cui le misure adottate, di natura eccezionale, siano valse a fronteggiare una situazione economica e finanziaria di notevole gravità e si inseriscano in un quadro composito di provvedimenti tesi a contenere la spesa pubblica (sent. n. 324 a proposito dell'art. 13, comma 5, l. 23 dicembre 1994, n. 724, nonché dell'art. 1, comma 31, primo periodo, l. 8 agosto 1995, n. 335).

In ordine a specifici trattamenti, si è osservato che l'unificazione del trattamento previdenziale per lavoratori iscritti allo stesso fondo, salvo particolari coperture assicurative per gli specifici rischi, non si traduce in un'irragionevole omologazione (piloti aerei e collaudatori, art. 24 della l. 13 luglio 1965, n. 859).

Con la sent. n. 61, la Corte si è pronunciata in materia di ricongiungimento dei periodi assicurativi a fini previdenziali da parte dei liberi professionisti. Dato atto dell'impossibilità di ricavare una soluzione univocamente imposta dalla Costituzione, la Corte ha ritenuto inammissibile operare un intervento additivo-correttivo sui criteri stabiliti dall'art. 2 l. 5 marzo 1990, n. 45, per il trasferimento dei contributi all'ente nel quale si concentrano i periodi previdenziali dei professionisti. Ha poi ritenuto non fondata la questione della mancata estensione ai liberi professionisti del sistema di ricongiunzione previsto per i lavoratori autonomi e, a maggior ragione, per i lavoratori subordinati. Riconoscendo peraltro che l'applicazione indiscriminata della normativa in atto può creare squilibri e distorsioni, ha indicato, allo stato, nella totalizzazione dei periodi assicurativi, il sistema alternativo che il legislatore dovrà disciplinare, affinché l'eccessiva onerosità della ricongiunzione non esponga l'assicurato al rischio di veder sterilizzata la contribuzione versata.

Si è poi tornati sulla natura del trattamento di fine rapporto. Tutte le indennità di fine rapporto, per connotazione unitaria, costituiscono una porzione del compenso dovuto per il lavoro prestato e svolgono anche una funzione previdenziale, in ragione della quale si giustificano le leggi che, in caso di decesso del lavoratore, ne prevedono la devoluzione a certi soggetti del suo nucleo familiare. Quando però tali soggetti manchino, e sia perciò assente la necessità di operare una riserva legale di destinazione, è giurisprudenza costante della Corte che l'indennità deve essere suscettiva di formare oggetto di successione testamentaria o per legge (illegittimità costituzionale dell'art. 16 l. 14 dicembre 1973, n. 829, sent. n. 195).

Va infine segnalata una sentenza nella materia assistenziale, per i principi generali da essa espressi. Le prestazioni assistenziali per coloro che versano in situazione di indigenza sono oggetto di legittimo bilanciamento con l'obiettivo di contenimento delle spesa previdenziale perseguito con la tendenza a sostituire la pensione sociale con l'assegno sociale, quale prestazione unica (l. 8 agosto 1995, n. 355: sent. n. 400).

#### **k) 11. Iniziativa economica privata**

A seguito del ridimensionamento dell'esonero di responsabilità del datore di lavoro in caso di infortunio, ridimensionamento dovuto al riconoscimento della risarcibilità del danno biologico e morale che si aggiungono al danno derivante da responsabilità penale, da sempre escluso dalla copertura, è tornata in discussione la questione dell'assicurazione obbligatoria INAIL (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 405), nella parte in cui consente l'azione di regresso dell'ente assicuratore. La Corte (sent. n. 405) ha



ribadito che la legge è strutturata in maniera tale da contemperare razionalmente i vari interessi in gioco, assicurando al lavoratore una tutela efficace. D'altra parte l'esercizio dell'attività imprenditoriale, ove si traduca in un illecito penale, non può essere esente da obblighi risarcitori in sede civile, tanto che l'art. 41 della Costituzione limita espressamente l'iniziativa economica dinanzi al valore della sicurezza.

## **l) 12. Proprietà**

I poteri conformativi del legislatore della proprietà e la loro distinzione dagli interventi ablatori sono compiutamente delineati nella sentenza n. 179 (si tratta di una decisione additiva di principio già segnalata nella parte dedicata alle sentenze). Appartengono alla prima categoria i vincoli incidenti con carattere di generalità ed in modo obbiettivo su intere categorie di beni – ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici –, i vincoli derivanti da limiti posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano la normale tollerabilità sotto il profilo quantitativo e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile.

Devono invece essere indennizzati i vincoli derivanti da reiterazione di vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità (artt. 7, numeri 2, 3, e 4, e 40 l. 17 agosto 1942, n. 1150; art. 2, primo comma, l. 19 novembre 1968, n. 1187).

In ordine al *quantum* dell'indennizzo, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 25 l. Reg. T.A.A. 17 maggio 1956, n. 7, che prevedeva un'indennità di espropriazione molto più onerosa per l'amministrazione rispetto a quella liquidabile in base ai criteri introdotti dall'art. 5-*bis* l. n. 359 del 1992. Questi criteri rientrano nella categoria delle norme di grande riforma economico-sociale destinate a valere sull'intero territorio nazionale e quindi anche nei confronti di regioni che abbiano particolari situazioni di privilegio o di stabilità finanziaria (sent. n. 147).

È stato poi affrontato il preoccupante problema delle occupazioni illegittime in funzione acquisitiva e con esso la distinzione tra indennizzo e risarcimento.

La Corte costituzionale con sentenza n. 369 del 1996 era intervenuta in materia di risarcimento del danno derivante da illegittima occupazione acquisitiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano che tale risarcimento fosse liquidato nella stessa misura dell'indennità di espropriazione. Il legislatore ha allora provveduto ad emanare una nuova norma (introdotta dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) con cui, rispetto alla determinazione dell'indennità, l'importo del risarcimento viene maggiorato dall'esclusione della riduzione del 40% e da un ulteriore aumento del 10%. Chiamata nuovamente a pronunciarsi, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni che sono state al riguardo sollevate, osservando che, proprio alla stregua dei principi espressi nella sent. n. 369, è stato realizzato un equilibrato componimento dei contrapposti interessi in gioco, che prevede un incremento economico non irrisorio per il danneggiato e soprattutto elimina quella coincidenza tra indennità di espropriazione e risarcimento, che in qualche modo legittimava gli amministratori pubblici a seguire strade contrarie alle norme. La decisione in esame (sent. n. 148) rileva peraltro come il fenomeno dell'illegittima occupazione acquisitiva abbia assunto una tale estensione da dover indurre i responsabili del controllo a verificare la sussistenza del dolo. In ogni modo le norme denunciate non escludono né limitano in alcun modo la responsabilità dei pubblici funzionari.

Relativamente ai rapporti interpretati, va in primo luogo ricordata una decisione (sent. n. 394) che interviene sui rapporti tra servitù di veduta e tutela della riservatezza.

Implicitamente riallacciandosi ad una affermazione contenuta nella sentenza n. 9 del 1975 (che aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1052 cod. civ., ma in tanto in quanto la norma fosse diretta a disciplinare un conflitto di interessi di eguale natura), la sent. n. 167 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma predetta nella parte in cui non prevedeva che il passaggio coattivo di cui al primo comma possa essere concesso dall'autorità giudiziaria, quando questa riconosca che la domanda risponde alle esigenze di accessibilità - di cui alla legislazione relativa ai portatori di *handicap* - degli edifici destinati ad uso abitativo. Si è al riguardo osservato che il peso che in tal modo si viene ad imporre sul fondo altrui va senz'altro annoverato tra i limiti alla proprietà privata determinati dalla legge allo scopo di assicurarne la funzione sociale.





### **m) 13. Servizio militare e Forze armate**

Con sent. n. 172 la Corte è tornata sull'obbligo di prestazione del servizio militare da parte dell'apolide, ribadendo l'infondatezza della questione, in un ordinamento in cui gli apparati militari non sono finalizzati all'idea di potenza, ma all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità nazionale. L'art. 52 della Costituzione stabilisce in positivo il dovere del cittadino, ma non circoscrive in negativo l'estensibilità di tale dovere (art. 1, primo comma, lett. c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237). In particolare il legislatore ha apprestato per l'apolide una disciplina razionale, in quanto per costui non può ipotizzarsi alcun conflitto di lealtà con diversi Stati e in quanto costui partecipa della comunità dei diritti previsti dall'art. 2 della Costituzione.

La garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli "cittadini militari" non recede di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate, al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico. Il rilievo che la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce un'articolazione dello Stato che in esso vive, e ai cui valori costituzionali si informa, non consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare (art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382).

Tali i principi espressi dalla sentenza n. 449, che ancora osserva che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall'ordinamento. Qui rileva, nel suo carattere assorbente, il servizio, reso in un ambito speciale come quello militare. Orbene una declaratoria d'illegittimità costituzionale del divieto aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare incompatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

### **n) 14. Capacità contributiva**

Il principio della capacità contributiva ha natura sostanziale e non è invocabile per la disciplina del processo tributario (ord. n. 114 a proposito dell'art. 16 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636). Esso ha carattere oggettivo e si riferisce ad indici rivelatori di ricchezza e non già a situazioni concrete del contribuente. È quindi conforme a detto principio sottoporre ad imposta di registro atti enunciati in una sentenza, imposta che peraltro colpisce soltanto le disposizioni dell'atto enunciato che vengono ancora utilizzate, per gli atti soggetti a registrazione in caso d'uso. D'altra parte, per quelli a termine fisso, il contribuente che sia stato inadempiente non può lamentarsi di una supposta inattualità della tassazione (art. 21 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634: sent. n. 7).

Un esempio di indice di ricchezza ritenuto inidoneo è contenuto nella sentenza n. 41 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma primo, d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nella parte in cui escludeva la prova contraria diretta a superare la presunzione di liberalità dei trasferimenti immobiliari tra coniugi. Contestata l'attuale validità della massima di esperienza cui la presunzione assoluta era legata, risultava lesa anche il principio di capacità contributiva tratto solo da una condizione personale, quella di coniuge. Come si è già osservato, nella materia vige peraltro un atteggiamento di *self restraint*: affermazione ripetuta è quella per cui il controllo delle scelte legislative in materia di esenzioni comporterebbe una evidente intromissione nell'ambito della discrezionalità politica riservata alle Camere (sent. n. 119, in materia di riordino della finanza degli enti territoriali: art. 8 comma 4 d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504). Prosegue la sentenza osservando che l'assoggettamento degli IACP all'ICI deriva comunque dall'attività imprenditoriale - indice di capacità contributiva - svolta in materia di locazione da questi enti, sia pure in vista di un pubblico interesse.

Ma nonostante tale limitazione di giudizio, la Corte interviene ove ravvisi un'evidente arbitrarietà nella mancata concessione dell'esenzione. Tale era il caso dell'art. 19 l. 6 marzo 1987, n. 74 che, disponendola per il divorzio, non estendeva a tutti gli atti, ai documenti ed ai provvedimenti relativi al procedimento di separazione personale dei coniugi l'esenzione tributaria. Il parallelismo, le analogie e la complementarità funzionale dei procedimenti hanno portato a concludere che il profilo tributario non



può ragionevolmente riflettere un momento di diversificazione tra le due procedure. L'esigenza di agevolare l'accesso alla tutela giurisdizionale è ancor più accentuata nel giudizio di separazione (sent. n. 154).

### ***o) 15. Responsabilità penale. Fattispecie criminose e pene. Misure di sicurezza***

Prendendo le mosse dalla posizione del destinatario della norma penale, va ricordato che la compatibilità della previsione della responsabilità penale con l'art. 27 della Costituzione è assicurata dal principio della personalità, in forza del quale del fatto costituente reato risponde soltanto chi lo ha commesso personalmente e colpevolmente, sulla base del nesso di causalità materiale tra l'azione o l'omissione e l'evento e di un nesso psichico sufficiente a conferire alla responsabilità il connotato della personalità, desumibili dalla disciplina della parte generale del codice penale in tema di rapporto di causalità e di colpa (ord. n. 376).

In ordine alle fattispecie criminose ed alle cause di non punibilità la Corte ha sempre ritenuto che il legislatore goda di ampia discrezionalità e che il suo operato sia sindacabile solo ove esso trasmodi in arbitrio. Il caso dell'arbitrio è stato ravvisato nell'art. 376 c.p. nella parte in cui non prevedeva la ritrattazione come causa di non punibilità per chi renda false dichiarazioni alla polizia giudiziaria che agisca su delega del pubblico ministero, laddove tale non punibilità è prevista quando le dichiarazioni ritrattate siano rese direttamente al pubblico ministero. Si trattava all'evidenza di interessi identici, essendo le indagini, condotte su delega o direttamente dal p.m., forme della medesima attività (sent. n. 101).

Analoga discrezionalità vige in materia di condizioni di perseguibilità d'ufficio o a querela (art. 646 c.p. ord. n. 354, art. 12 *sexies* l. 1 dicembre 1970, n. 898 ord. n. 423).

Altre decisioni riguardano la legittimità costituzionale della pena prevista dal legislatore.

Un problema preliminare sul punto è quello delle caratteristiche che il trattamento deve presentare per essere qualificato come pena, ai fini dell'applicazione delle norme costituzionali. Il problema è stato affrontato, nell'anno trascorso, in relazione alla misura dell'espulsione dello straniero dal territorio nazionale (art. 14 l. 6 marzo 1998, n. 40 ora art. 15 d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286). La qualificazione di tale misura come amministrativa, in relazione alla sua conformazione intrinseca ed al suo regime giuridico, è contenuta nell'ord. n. 369 (v. anche sent. n. 286).

Una caratteristica costituzionale della pena è la sua indefettibilità. Ciò peraltro non comporta l'illegittimità costituzionale di misure, ragionevolmente giustificate, di sospensione dell'esecuzione anche già iniziata (art. 47 comma 4 e art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, legge sull'ordinamento penitenziario: ord. n. 375).

La discrezionalità del legislatore nella previsione delle pene è riaffermata dall'ord. 279 (pena per chi distribuisca medicinali omeopatici a soggetti non autorizzati: art. 13 d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 541). Analogia discrezionalità, la quale caratterizza anche i casi di esclusione della sostituibilità della pena, specie in relazione alla tutela di interessi costituzionali di natura primaria, è ribadita dall'ord. n. 21 in materia di reati urbanistici (art. 60 l. 24 novembre 1981, n. 689). Alla medesima decisione, per il caso di corruzione impropria antecedente, perviene l'ord. n. 218.

Quanto agli effetti della pena, la Corte ha messo in chiaro che l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento dell'individuo all'organizzazione penitenziaria, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti (sent. n. 26). Di qui la necessaria giurisdizionalizzazione della procedura di reclamo di cui all'art. 35 della legge di ordinamento penitenziario per cui v. alla parte III, *Processo*.

In ordine ai trattamenti, già con sentenza n. 445 del 1997 si era ritenuto che non si può ostacolare il raggiungimento delle finalità rieducative della pena col precludere l'accesso a determinati benefici o a determinate misure alternative in favore di chi, al momento in cui è entrata in vigore la legge restrittiva, abbia già realizzato tutte le condizioni per usufruire di quei benefici e di quelle misure, fermo naturalmente restando la persistente attualità del giudizio positivo sul detenuto. È perciò costituzionalmente illegittimo l'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevede



che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 15 d.l. n. 306 del 1992, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia stata accertata l'esistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata (sent. n. 137). In relazione al tempo necessario per accedere all'istituto della liberazione condizionale ed alla influenza su questo della collaborazione prestata, la Corte ha chiarito che è irrilevante ai fini del beneficio se la mancata collaborazione derivi da volontà o da impossibilità. Altrimenti opinando, si verrebbe a concedere un trattamento sanzionatorio più blando in relazione alla sola impossibilità di prestare una collaborazione e ciò con evidente compromissione del parametro della ragionevolezza (art. 2 d.l. 13 maggio 1991, n. 152 e 58-ter l. 26 luglio 1975, n. 354: sent. n. 89). Sui benefici penitenziari accordati a coloro che siano stati ammessi a programma di protezione e sull'estraneità a questa ipotesi del principio dell'emenda (art. 13-ter d.l. 15 gennaio 1991, n. 8) cfr. la sent. n. 227.

Della necessaria flessibilità dei trattamenti penitenziari nei confronti del minore e dell'inerzia legislativa al riguardo, si è già detto al precedente par. 6 (cfr. sent. n. 436).

In ordine all'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza (artt. 206 e 222 c.p. 312 e 313 c.p.p.) cfr. la sent. n. 228, con cui, in via interpretativa, si è ribadita la libertà di valutazione del giudice circa il ricorrere degli elementi per l'internamento provvisorio in ospedale psichiatrico giudiziario.

#### ***p) 16. Responsabilità amministrativa e disciplinare***

La sent. n. 49 afferma alcuni principi sostanziali in materia di sanzioni amministrative: esse, nonostante la loro minore afflittività rispetto a quelle penali, devono rispondere al principio di legalità. Per regola generale, poi, la responsabilità amministrativa deve essere sorretta dall'elemento soggettivo della colpa.

La distinzione tra sanzioni amministrative aggiuntive ed interessi è contenuta nell'ord. n. 308 a proposito dell'art. 206 C.d.S.

La distinzione tra sanzioni disciplinari e pene accessorie è stata ribadita dalla sent. n. 286 a proposito dell'art. 29, primo comma, c.p.

Nell'alveo della giurisprudenza, risalente alla sentenza n. 40 del 1990, che ritiene necessario, tanto nel campo del pubblico impiego che in quello delle professioni inquadrato in ordini, che le sanzioni destitutive non siano disposte in modo automatico, la sent. n. 2 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068, nella parte in cui prevedeva la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali che avessero riportato condanne penali per una serie di delitti.

Occorre peraltro distinguere tra sanzioni disciplinari destitutive e misure cautelari di sospensione dal servizio quale quella prevista dall'art. 15, comma 4-*septies*, l. 19 marzo 1990, n. 55 per coloro che siano stati rinviati a giudizio per delitti di criminalità mafiosa. Non si può negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di identificare ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale ed astratta dalla stessa legge (sent. n. 206).

Sul procedimento disciplinare a seguito della fondamentale sentenza n. 971 del 1988 si veda la sentenza n. 197 che ricostruisce la normativa introdotta dalla legge 7 febbraio 1990, n. 19, in modo costituzionalmente adeguato (v. anche la sent. n. 199 sul principio generale dell'obbligo della previa contestazione).



## **-VI- . II - Le Fonti**

### **§ 1) . 1. Leggi provvedimento**

Le leggi provvedimento, derogando ai principi generali in ordine alla distribuzione delle funzioni, sono soggette a “scrutinio stretto” da parte della Corte. In base ad esso è stata ritenuta l’incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo approvata il 23 settembre 1997, con la quale si cercava di derogare ad un giudicato del Consiglio di Stato in materia di un concorso pubblico, immettendo direttamente nei ruoli le parti soccombenti e così per di più violando il principio di parità di condizioni nell’accesso dei pubblici uffici (sent. n. 364).

Due decisioni della Corte (sentt. nn. 225 e 226) hanno preso in considerazione la legge della Regione Lombardia 29 aprile 1995, n. 39, con cui la Regione aveva approvato il piano del parco naturale di Montevecchia e della Valle del Curone, secondo le norme della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86. Di questa sequenza procedimentale si è offerta un’interpretazione adeguata che fugge il dubbio della perdita di garanzia da parte del cittadino, derivante dall’adozione di una legge provvedimento. Si è infatti ritenuto che la legge regionale interviene esclusivamente sulla approvazione del piano, elaborato da parte dell’ente gestore e modificato dalla Giunta in sede di verifica, in funzione di controllo e di compartecipazione, come atto di consenso (espressione di scelta politica) alla decisione dell’atto sottoposto ad approvazione finale. In tal modo la legge non vale né come conversione dell’atto contenente la sostanziale programmazione pianificatoria, né come forma di validazione legislativa, né come sanatoria del piano stesso, né fa assumere al complesso del piano anzidetto (composto da una serie di elaborati) valore di legge. La fase amministrativa del piano, con le garanzie proprie del giusto procedimento, resta così intatta ed intatto resta il potere delle autorità giurisdizionali di verifica della legittimità del provvedimento.

### **§ 2) . 2. Leggi retroattive, di interpretazione autentica e di sanatoria**

Fermo il disposto dell’art. 25 della Costituzione, una legge può agire sul piano sostanziale con effetti retroattivi, salva l’osservanza dell’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (sent. n. 416).

La legge insomma può intervenire retroattivamente onde eliminare istituti la cui sopravvivenza, sia pure a limitati fini, si ritenga irrazionale (cfr. ord. n. 44) ovvero incidere sulla tutela giurisdizionale diretta ad applicare il diritto oggettivo. È tale il caso delle leggi di interpretazione autentica per le quali l’efficacia retroattiva, con effetto anche sul contenzioso in corso, trova una giustificazione nell’esistenza di un obiettivo dubbio ermeneutico in sede giurisdizionale e dottrinale (sent. n. 229 a proposito dell’art. 28 l. 27 dicembre 1997, n. 449).

Anche per le leggi di sanatoria non v’è preclusione, in via di principio. Esse tuttavia sono ragionevolmente giustificate soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, così che resti fugata ogni arbitrarietà nella sostituzione della disciplina generale, originariamente applicabile, con quella eccezionale successivamente emanata, convalidante situazioni già considerate illegittime.

Muovendo da tale premessa, la Corte svolge un esame approfondito delle motivazioni che hanno condotto al provvedimento legislativo, controllando in particolare i lavori preparatori della legge e gli orientamenti che da essi emergono. Ed è in base ad un simile controllo che nell’anno trascorso la sent. n. 14 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 1, l. 21 dicembre 1996, n. 665, il quale prevedeva la salvezza di provvedimenti relativi al personale di assistenza di volo, provvedimenti adottati sulla base di un decreto legge non convertito e già annullati anche per vizi sostanziali dal TAR Lazio. È stato osservato che una simile convalida si connotava unicamente come legittimazione di quanto attribuito in modo illegittimo, essendo rimasta estranea la considerazione di ogni esigenza



connessa alla realizzazione di un interesse generale correlato all'organizzazione dell'organismo di appartenenza dei soggetti beneficiati. Simile normativa, in questo modo, costituiva un esempio di diseducazione civile, negativa di una razionale e coerente attività di amministrazione.

Ancora una dichiarazione di illegittimità costituzionale si è avuta per l'art. 3 della legge approvata dalla Regione siciliana il 23 dicembre 1997, con cui, con formula contorta, già di per sé sospetta, si sanava l'utilizzazione illegittima di fondi da parte di enti aventi finalità di carattere culturale. La volontà di sanatoria, per poter legittimamente superare una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di un altro interesse pubblico, non irragionevolmente ritenuto idoneo a giustificare il contrasto di valutazione. Nel caso di specie (essendo stata approvata la norma senza alcuna discussione e senza nemmeno un'illustrazione, quale emendamento di un articolo riguardante tutt'altra materia) non risultava essere stato perseguito alcun pubblico interesse (sent. n. 141).

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

A chiarire la portata della sentenza n. 360 del 1996, si è precisato che nessun dubbio sussiste circa il potere spettante al legislatore di regolare autonomamente un determinato rapporto, assumendo come proprio il contenuto di un decreto legge a suo tempo decaduto. In questi casi infatti non si tratta di reiterazione di decreti legge, ma di leggi adottate con l'ordinario procedimento legislativo (sent. n. 416).

### **§ 4) . 4. Leggi di delegazione e decreti delegati**

L'art. 76 della Costituzione non elimina ogni margine di scelta nell'esercizio della delega: i principi e criteri direttivi servono sì da un lato a circoscrivere il campo della delega, per evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma dall'altro devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di "riempimento" che lega i due livelli normativi (ord. n. 8, v. anche ord. n. 209). Tale orientamento risulta ribadito dalla sentenza n. 15, nella quale si aggiunge che i principi costituiscono anche un criterio interpretativo delle norme delegate che vanno lette, fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con quelli (v. anche sent. n. 49).

I principi e criteri direttivi sono traibili, in caso di delega dettata per adempiere ad obblighi comunitari, anche dal contenuto delle singole direttive comunitarie cui deve farsi riferimento (sent. n. 49).

### **§ 5) . 5. Regolamenti statali, direttive CEE e leggi regionali**

Sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali o provinciali, l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali attuative sono cedevoli a fronte di diverse scelte normative regionali o provinciali, nei limiti in cui queste siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili. Sotto il profilo del rispetto del principio di legalità nei rapporti Stato-Regioni, l'attuazione regolamentare è ammissibile in quanto il regolamento non vincoli al di là di quanto già non discenda dagli obblighi comunitari e i poteri che prevede si inseriscano in compiti già affidati in capo alle autorità competenti (sent. n. 425).



## **-VII- . III - Ordinamento della Repubblica**

### **§ 1) . 1. Organi costituzionali**

In ordine alle prerogative del Parlamento, la sent. n. 252 osserva che l'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione è diretta a garantire, in via primaria, non già la persona del parlamentare, ma la libertà e l'autonomia delle Camere. La garanzia, investendo le opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, ha necessariamente riguardo alle funzioni esercitate dal deputato o dal senatore nel momento in cui le opinioni vengono espresse. È pertanto alla Camera cui il parlamentare appartiene al momento del fatto (e non a quella a cui eventualmente appartiene al momento del processo) che competono i poteri connessi alla prerogativa dell'insindacabilità ed innanzitutto il potere di valutare la riconducibilità delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Il presupposto dell'operatività della prerogativa è dunque quello della connessione funzionale tra le opinioni e l'esercizio delle funzioni proprie del parlamentare. Non è possibile d'altra parte ricondurre nella sfera delle funzioni parlamentari l'intera attività politica dei membri delle Camere, perché una tale interpretazione allargata finirebbe per vanificare il requisito stesso del nesso funzionale, trasformando la prerogativa in un privilegio personale. Ciò non significa che il collegamento dipenda da criteri formali o di sede in cui venga espressa l'opinione, occorre invece una connessione con l'attività svolta dal parlamentare in Parlamento e la manifestazione del pensiero (sent. n. 417). Va quindi annullata la delibera parlamentare in cui l'insindacabilità di un'opinione veniva ricollegata ad ogni attività politica *lato sensu* intesa, prescindendo da ogni nesso funzionale (sent. n. 329).

Le rispettive sfere di attribuzioni dell'Autorità giudiziaria e del Potere esecutivo sono state prese in considerazione nella sentenza n. 121 relativa alla cd. "cura Di Bella", in relazione alla quale il Pretore di Maglie aveva ritenuto di avviare una consulenza che, per dimensioni, materiale da esaminare, pertinenza di esso al processo, trascendeva l'ambito del giudizio, per porsi quale momento di verifica e di controllo dell'intera sperimentazione effettuata in base al d. l. 17 febbraio del 1998 n. 23, se non addirittura quale sperimentazione alternativa. Poiché, dunque, nella vicenda non si riscontrava quel necessario rapporto di congruenza tra gli accertamenti peritali e i casi concreti rimessi alla cognizione del giudice, è stato ritenuto che l'operato del Pretore eccedeva i limiti naturali della funzione giurisdizionale determinando un'indebita interferenza nella sfera di attribuzione spettante al potere esecutivo.

È rimesso alla discrezionalità del legislatore configurare, in attuazione dell'art. 100 della Costituzione, le forme possibili di partecipazione al controllo della gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria da parte della Corte dei conti. Una configurazione legittima è quella del controllo successivo, esercitato unicamente sui conti consuntivi degli enti, al fine della relazione annuale al Parlamento ( d. lgs. 30 gennaio 1999, n. 19, n. 27 e n. 36: sent. n. 457)

### **§ 2) . 2. Principi sui pubblici uffici e sul pubblico impiego**

Principio discendente dall'art. 97 della Costituzione in materia di creazione e organizzazione dei pubblici uffici è quello del divieto di subordinare le esigenze funzionali e organizzative della pubblica amministrazione all'interesse del personale ad un posto di lavoro. Il controllo della Corte al riguardo non può peraltro eccedere i limiti del sindacato di ragionevolezza.

La legge regionale siciliana approvata il 29 ottobre 1997 ha assunto l'attività di catalogazione delle cose d'arte quale compito stabile dell'amministrazione al fine di valorizzare il patrimonio storico-culturale dell'Isola. Dinanzi a tale ragionevole finalità, la Corte deve fermarsi e non può, senza sconfinare nel merito, valutare le ulteriori scelte della Regione in ordine alla configurazione dei profili professionali ed ai ruoli del personale, determinati a seguito di verifica delle esigenze specifiche dell'amministrazione





del settore. Le quali scelte saranno state pure occasionate da un problema occupazionale, ragione ulteriore che tuttavia non prevale sulla finalità indicata (sent. n. 141).

Altro principio costituzionalmente imposto è quello della provvista del personale mediante concorso.

Sulla necessità che i titoli di partecipazione richiesti siano razionalmente collegati all'impiego per il quale il concorso è stato indetto cfr. la sent. n. 343 relativa agli artt. 2 e 11 d. l. 6 novembre 1989, n. 357, sul reclutamento del personale della scuola.

La decisione n. 141 appena ricordata ha ribadito l'esigenza, in tema di concorsi pubblici, dell'imparzialità amministrativa. Ha quindi ritenuto illegittime le norme della legge regionale nella parte in cui affidavano ad una società di servizi, privata, la predisposizione delle graduatorie in base ad un'autovalutazione dei titoli operata dai candidati e salvo un controllo *ex post* da parte dell'amministrazione.

Sempre in tema di concorsi, in applicazione dei principi di imparzialità e di efficienza amministrativa, perseguita, quest'ultima, nel disegno di riforma sinteticamente qualificato come privatizzazione del pubblico impiego, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 commi, 205, 206 e 207 della l. 28 dicembre 1995, n. 549 e successive modificazioni, limitatamente alle procedure di riqualificazione per l'accesso alla settima qualifica funzionale (sent. n. 1). È stato ribadito che, in un ordinamento democratico che affida all'azione dell'amministrazione, separata da quella di governo, il perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Alla regola del concorso, cui sono ammissibili deroghe soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, soggiace anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema che non prevede carriere. Il passaggio di fascia in questo sistema è infatti una forma di reclutamento che esige anch'essa un selettivo accertamento delle attitudini. La normativa esaminata prevedeva il passaggio alla settima categoria nell'amministrazione finanziaria riservato al personale di qualifica inferiore. Essa incideva su profili professionali del tutto diversi dalle mansioni espletate da tale personale e, senza che il legislatore avesse enunciato speciali esigenze, costituiva una deviazione dai principi ispiratori dell'organizzazione amministrativa, prevedendo una sorta di globale scivolamento verso l'alto di tutto il personale dell'amministrazione finanziaria, a mo' di generale cooptazione sulla pura base dell'anzianità di servizio ed a seguito di un corso di riqualificazione con superamento di una prova scritta di contenuto più che mai generico.

Altre decisioni riguardano poi il rapporto di lavoro.

La revisione dell'ordinamento del pubblico impiego, attraverso la "privatizzazione" del rapporto, in relazione alla l. 23 dicembre 1996, n. 662, che ha disciplinato il *part-time*, è oggetto della sent. n. 171 che risolve nel senso dell'infondatezza numerose questioni sollevate con ricorsi in via principale. Al *part-time*, concepito in modo da privilegiare il principio di efficienza della pubblica amministrazione, è inapplicabile il divieto di iscrizione in albi professionali, nonché quello di svolgimento di altro lavoro subordinato o autonomo; il rapporto di *part-time* è applicabile a tutti i profili professionali e, nella trasformazione del rapporto, devono essere favoriti quei dipendenti per i quali l'applicazione del lavoro parziale corrisponde allo scopo di consentire di prestare assistenza a soggetti bisognosi facenti parte del nucleo familiare. Sono questi principi fondamentali o norme ad essi coesenziali che vincolano la legislazione regionale.

Il principio fondamentale ricavabile dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 è che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito da contratti collettivi (sent. n. 185).

L'adeguamento stipendiale automatico (d. l. 16 settembre 1987, n. 379), venuto meno con la generale soppressione dell'istituto dell'allineamento stipendiale, se pur diretto ad eliminare disegualianze, creava a sua volta altre disegualianze con effetti irrazionali: esso quindi non può essere preso a modello normativo per correggere distorsioni in meccanismi retributivi (sent. n. 379).

Su singoli comparti del pubblico impiego, l'incarico annuale degli insegnanti di religione si inquadra nelle assunzioni a tempo determinato, sempre previste dalla comune disciplina scolastica, e non costituisce un'irragionevole eccezione dello strumento di provvista di questo personale docente (sent. n. 390).



In ordine all'inquadramento del personale ed alla articolazione delle qualifiche, nel passaggio da un ordinamento ad un altro, si è sottolineata l'esistenza di un'ampia discrezionalità del legislatore. Si è aggiunto, in particolare, che non esiste un principio che imponga l'intangibilità degli sviluppi di carriera o delle aspettative di promozione o la conservazione di pregresse anzianità in altra qualifica del dipendente della pubblica amministrazione (principi enunciati a proposito del riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato, d. lgs. 12 maggio 1995, n. 197: ord. n. 151. V. anche ord. n. 189, ord. n. 254, ord. n. 331).

Stessa discrezionalità spetta al legislatore in tema di inquadramento a seguito di riammissione in servizio (cfr. sent. n. 344 relativa al combinato disposto degli artt. 59 d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, e 132, terzo comma, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

### § 3). 3. Regioni

Un primo gruppo di decisioni riguarda gli organi regionali.

La garanzia prevista dall'art. 122 per i consiglieri regionali si estende a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati con nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza. Onde va ricompresa nella garanzia la riproduzione all'esterno di interpellanze ed interrogazioni (sent. n. 391).

Va ricondotta all'immunità per le opinioni espresse e i voti dati l'attività di gestione dei fondi stanziati per le esigenze funzionali dei Consigli regionali. Si tratta di immunità non assoluta che non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente a quelle esigenze. Ma proprio per ciò non può essere sindacato un atto di gestione assumendosi che esso non sia utile o proficuo, o eccessivo nella spesa rispetto alla ricaduta di vantaggi (sent. n. 392).

La partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei ministri è garantita solo quando siano in discussione oggetti che coinvolgono un interesse differenziato proprio e peculiare della Regione. Ciò vale anche per la Sicilia, non differenziandosi, sotto questo aspetto, l'art. 21 dello Statuto della Regione siciliana dalle analoghe norme contenute in altri Statuti (sent. n. 92 a proposito del collegato alla legge finanziaria del 1997).

In materia di controllo, particolare rilievo assume la sentenza n. 181, nella quale si dichiara che spetta alla Corte dei conti procedere all'esame del rendiconto della Regione. Si tratta di un'attività diretta a fornire al Consiglio regionale, attraverso le verifiche tipiche del cd. controllo sulla gestione, una relazione sul perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi regionali: un'attività di collaborazione, ben diversa dal giudizio di parificazione, svolta in modo che non si attegga a potere statale contrapposto alle autonomie, ma per garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione.

La maggioranza delle decisioni ha riguardo alla potestà legislativa.

Sui principi fondamentali ricavabili dalla privatizzazione del pubblico impiego in relazione all'introduzione del *part-time* che costituiscono altrettanti limiti alla legislazione regionale e che hanno un rango superiore alle norme poste con gli Statuti regionali, con conseguente abrogazione delle leggi regionali vigenti incompatibili v. la sent. n. 171, già ricordata a proposito del pubblico impiego. Non spetta alla legge regionale, ma alla contrattazione collettiva (secondo il principio fondamentale ricavabile dal d. lgs. n. 29 del 1993) disciplinare il rapporto di lavoro nel pubblico impiego ed in particolare il trattamento economico fondamentale ed accessorio (sent. n. 185).

Sul limite alla potestà legislativa costituito dalle norme fondamentali di riforme economico-sociali cfr. la sent. n. 147, nella quale si chiarisce che tali norme possono essere contenute anche in disposizioni che si qualificano come temporanee (nella specie le norme che disciplinano i criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione). Sono norme fondamentali di riforma economico- sociale le disposizioni legislative che individuano le specie cacciabili e le disposizioni strettamente connesse, tra cui anche la disciplina del potere di deroga previsto dall'art. 9 direttiva CEE 409/79 (sent. n. 168). Pertanto solo la legge nazionale (escludendosi dunque gli atti di indirizzo dello Stato) può garantire su tutto il territorio un uniforme ed adeguato livello di salvaguardia della fauna (v. anche sent. n. 169).





Quanto alle singole materie, in relazione anche a specifiche forme di autonomia, si vedano le seguenti sentenze.

La materia della sicurezza pubblica spetta allo Stato e pertanto solo leggi e regolamenti dello Stato possono disciplinare l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria (sent. n. 185).

Spettano allo Stato i compiti di profilassi internazionale in ordine alla sorveglianza ed al controllo di epidemie e epizootie (in particolare la sorveglianza permanente delle encefalopatie spongiformi degli animali: sent. n. 351).

Per l'ordinamento giudiziario ed il processo v. *sub Ordine giudiziario*.

Per l'organizzazione degli uffici regionali e la necessaria intesa per il collocamento fuori ruolo del funzionario (con spese a carico dell'ente presso cui presterà servizio) cfr. sent. n. 393.

Per la materia urbanistica e i suoi riflessi su quella sanitaria in relazione al dislocamento degli elettrodotti (l. Regione Veneto 29 luglio 1997) cfr. sent. n. 382.

Per la tutela ambientale cfr. sent. n. 389 e sent. n. 425. Sul modulo delle intese Stato-Regione in materia di protezione ambientale cfr. sent. n. 311.

Per la distinzione tra entrate finanziarie e pene pecuniarie v. sent. n. 187.

Il sistema di Tesoreria unica, ribadito dall'art. 3, comma 214, l. 23 dicembre 1996, n. 662, inserendosi nella complessiva manovra di finanza su cui le Regioni hanno un impegno solidale, non vulnera l'autonomia finanziaria delle Regioni, in quanto è diretto a garantire il controllo di liquidità di cassa e a disciplinare i flussi finanziari (sent. n. 171).

Sui versamenti di imposte a titolo di acconto e sulle quote spettanti alle Regioni (in relazione agli artt. 1, comma 3, e 7 d.l. 31 dicembre 1996, n. 669) v. sent. n. 198.

Per l'ordinamento finanziario nella Regione siciliana cfr. sent. n. 111. In essa si ricorda come tale ordinamento sia stato costruito dalle norme di attuazione, sia pure allontanandosi dall'art. 36 dello Statuto in questa parte non costituzionalizzato, sull'attribuzione alla Regione del gettito della maggior parte dei tributi erariali riscosso nel territorio regionale, fermo restando che, in assenza di diverse disposizioni legislative, si applicano alla Regione le leggi tributarie dello Stato. La speciale autonomia della Sicilia è salvaguardata nel caso della legge n. 662 dal fatto che la Regione provvede con propria legge all'attuazione dei decreti legislativi delegati ivi previsti. Giurisprudenza ribadita per l'IRAP e per l'addizionale regionale IRPEF dalla sentenza n. 138. Per ulteriori svolgimenti sull'esonero dall'obbligo del non riscosso come riscosso nel territorio della Sicilia cfr. sent. n. 186.

Sotto il profilo della successione delle fonti, è stato osservato che la mancata legiferazione da parte della Regione in una certa materia comporta l'applicabilità nel territorio delle norme dettate dallo Stato (nella specie art. 1, comma 85, l. 23 dicembre 1996, n. 662), ma non esclude che trovino comunque applicazione le norme sul riparto di funzioni amministrative tra Stato e Regione in materia di istruzione scolastica (sent. 111).

#### **§ 4) . 4. Enti territoriali**

Le circoscrizioni, fin dalla legge istitutiva (8 aprile 1976, n. 278), sono state configurate nell'ambito dell'unità del Comune, come organismi nascenti dalla ripartizione del proprio territorio operata dal Comune nell'esercizio di un potere di organizzazione secondo principi di ampio decentramento.

Non sussistono perciò ostacoli, nemmeno a seguito della legge 23 aprile 1981, n. 154, all'estensione delle cause di ineleggibilità sancite per i dipendenti del Comune ai consigli circoscrizionali (sent. n. 421).



### **§ 5) . 5. Procedimenti e funzioni**

Alcune sentenze hanno avuto riguardo alla legittimità di moduli organizzativi.

Ricondotta all'esigenza di assicurare nel collegio dei revisori dell'Agenzia per lo sviluppo umbro dell'agricoltura la presenza di membri riferibili alla minoranza consiliare, non è censurabile la previsione contenuta nell'art. 17, comma 3, l. Regione Umbria 26 ottobre 1994, n. 35, per cui la decadenza, le dimissioni o il decesso di uno solo dei componenti comporta la rielezione dell'intero organo (sent. n. 34).

Per il ruolo dello Stato nella programmazione negoziata prevista dall'art. 2, commi 205 e 206, l. 23 dicembre 1996, n. 662, cfr. la sent. n. 171, nella quale si sottolinea la rilevanza nazionale delle finalità perseguite da tale disciplina, finalità che giustificano schemi procedurali e modelli di coordinamento tecnico anche per inserire gli interventi nel più ampio quadro dei programmi comunitari.

### **§ 6) . 6. Ordine giudiziario**

Il legislatore regionale non può statuire in ordine a rimedi giurisdizionali, ovvero a facoltà o poteri dell'Autorità giudiziaria, dato che l'art. 108 della Costituzione riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale (sent. n. 86 a proposito dell'art. 18, l. Regione Lazio 26 giugno 1987, n. 33).

Tanto premesso in via generale, si è tuttavia precisato, in materia di incarichi extraistituzionali affidabili a magistrati, che la riserva di legge dello Stato riguarda i limiti, le condizioni e le modalità per l'attribuzione di incarichi estranei ai loro compiti di istituto. Ma, una volta intervenuta tale disciplina, la legge regionale, nel rispetto di essa, può prevedere l'utilizzazione degli appartenenti all'autorità giudiziaria (ordinaria o speciale) nell'ambito della competenza circa l'organizzazione di apparati o di attività della Regione stessa. Fermo restando peraltro che, se anche tali incarichi siano ritenuti necessari per la legge regionale, tanto non comporta che il magistrato sia obbligato ad accettarli né l'obbligo da parte del Consiglio cui appartiene di conferirli. Nella specie si trattava delle leggi della Regione Siciliana 6 marzo 1976, n. 25 e 14 settembre 1979, n. 212, le quali prevedevano che magistrati della Corte dei conti in servizio nella regione potevano essere nominati membri dei collegi dei revisori ovvero componenti di organi collegiali di controllo di enti pubblici regionali. Ritenuta valida in linea generale la disciplina, la Corte ha tuttavia censurato l'affidamento degli incarichi ai soli magistrati delle sezioni siciliane. Ciò sotto il profilo dell'imparzialità, per la possibilità di contaminazione tra controlli esterni, istituzionali, ed interni, da incarico. Ad evitare tale contaminazione, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti avrebbe potuto trovare ostacoli, proprio per il ristretto criterio di scelta previsto dalle leggi regionali (sent. n. 224). Questi principi sono ribaditi nella sent. n. 285 a proposito della legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20.

L'art. 343 c.p. intende proteggere la dignità della funzione giurisdizionale nel momento della particolare solennità dell'udienza e non è irragionevole la sua estensione al magistrato del p.m. (sent. n. 380).

In ordine allo *status* del giudice si è detto che l'astensione non costituisce un diritto insindacabile del giudice (ord. n. 123).

I compensi dei componenti la commissioni tributarie e degli altri giudici onorari non sono assimilabili alla vera e propria retribuzione e la loro misura è inidonea ad incidere sull'indipendenza del giudice (ord. n. 272 a proposito dell'art. 3, l. 19 febbraio 1981, n. 27 e degli artt. 1 e 2, della l. 6 agosto 1984, n. 425).



## § 7) . 7. Il processo

La rassegna delle decisioni rese nell'anno trascorso deve iniziare da quelle che si pronunziano su principi generali riferibili ad ogni processo.

Va in primo luogo ricordato che al riconoscimento della titolarità dei diritti, abbiano o meno un fondamento costituzionale, non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere dinanzi ad un giudice. L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa un diritto inviolabile riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione. Di qui la necessità di prevedere un controllo giurisdizionale pieno della legittimità formale e sostanziale dei provvedimenti dell'autorità penitenziaria incidenti sulla posizione del detenuto (il cui giudice è stato già individuato dalla Corte con la sentenza n. 212 del 1997 nel magistrato di sorveglianza: sent. n. 26).

Giudice del processo è il giudice naturale preconstituito per legge.

Principio generale al riguardo è che non possa essere attribuita alle parti la potestà di determinare l'incompatibilità del giudice (ord. n. 443: nella specie si trattava di giudice penale che negli atti preliminari al dibattimento, su richiesta del p.m., aveva dovuto pronunziarsi su misure cautelari personali, valutando gli elementi tratti dal fascicolo del p.m.). È stato poi ricordato (a proposito della competenza del magistrato di sorveglianza di Roma sui collaboratori di giustizia ammessi a programma di protezione: d.l. n. 8 del 1991 e d.l. n. 306 del 1992) che la previsione di una speciale competenza territoriale non ha mai portato la Corte ad affermare la violazione del principio del divieto d'istituzione di giudici straordinari o speciali. Per la ragionevolezza del criterio di spostamento di competenza di cui all'art. 11 c.p.p. (prima della novellazione) e dei suoi limiti di applicabilità: cfr. sent. n. 381.

In ordine alla modulazione dei procedimenti sussiste un'ampia discrezionalità. Un modello processuale non necessariamente deve costituire parametro per un rito diverso, essendo giustificata la non simmetrica costruzione delle norme processuali, allorché esse si sostanzino in strumenti procedurali ricollegati a differenti sistemi in sé compiuti (ord. n. 117 in tema di procedimento ingiuntivo previsto dalla l. n. 689 del 1981, ord. n. 265 in tema di giudizio tributario previsto dal d. lgs. 31 dicembre 1992, n. 546). Ed ancora: il processo ordinario non è modello di perfezione del processo del lavoro (ord. n. 191).

Sul regolamento delle spese processuali si è ribadito che esso comunque non incide sulla tutela giurisdizionale di un diritto: l'istituto della condanna alle spese del soccombente è regola generale ma non ha portata assoluta o inderogabile (ord. n. 117). Si è ribadito ancora l'orientamento per cui l'ammontare delle spese processuali poste a carico degli utenti della giustizia, la sua ripartizione in voci corrispondenti ai momenti del processo e ai vari servizi richiesti costituiscono determinazioni conseguenti a molteplici fattori di diversa natura, anche tecnica, e di varia incidenza, determinazioni spettanti al legislatore, al di fuori dell'ipotesi di palese irragionevolezza e non sono assoggettabili a censure di rango costituzionale (ord. n. 316. V. peraltro la sent. n. 154 sul regime fiscale del procedimento di separazione dei coniugi).

Sulla garanzia del ricorso in Cassazione, la sent. n. 49 aderisce al recente orientamento interpretativo per cui quello previsto dall'art. 111 della Costituzione per violazione di legge non consente il confronto del contenuto della motivazione con le risultanze del processo, ma comprende solo il vizio di motivazione nei limiti in cui questa è dovuta per ogni provvedimento giurisdizionale (motivazione solo apparente). Rientra poi nella discrezionalità del legislatore ampliare o meno l'impugnabilità delle decisioni in relazione alla particolarità della materia (nella specie si trattava di sanzioni in materia bancaria e creditizia per le quali è ammesso il ricorso solo ai sensi dell'art. 111 della Costituzione: art. 145, comma 6, d. lgs. 1 settembre 1993, n. 385).

Vanno ora considerate le sentenze sui singoli processi.

Quanto al civile, si segnala innanzitutto, sul litisconsorzio facoltativo e sulla riassunzione parziale del processo (art. 305 c.p.c.), l'ord. n. 18.

Anche nel processo civile deve assicurarsi il giusto processo ed in particolare l'imparzialità del giudicante. A tal fine peraltro sono stati adeguatamente disposti i rimedi dell'astensione e della ricusazione ed in particolare quello dell'art. 51, numero 4, c.p.c. che deve trovare applicazione anche



nel procedimento di opposizione al decreto emanato nel procedimento di repressione della condotta antisindacale (sent. n. 387).

Sebbene ispirato alla *ratio* della celerità del procedimento, l'accertamento tecnico preventivo (art. 696 c.p.c) non può trasformarsi in un giudizio anticipato sulla responsabilità (sent. n. 388).

Sul senso della discussione orale nel procedimento dinanzi alla Cassazione civile e sull'irrelevanza dell'ordine degli interventi anche quando si discuta di sanzioni disciplinari cfr. sent. n. 403.

Sul processo fallimentare (art. 22 L.F.) cfr. la sent. n. 328, con cui è stato deciso che il principio della "parità delle armi" impone che la legittimazione a proporre reclamo avverso il decreto di rigetto del ricorso per la dichiarazione di fallimento sia riconosciuta al debitore negli stessi termini in cui è riconosciuta al creditore istante.

Una notevole decisione, di carattere interpretativo adeguatrice, si è avuta per il processo amministrativo (sent. n. 427). Essa riguarda le norme procedurali sui ricorsi in materia di appalti (art. 19 d.l. 25 marzo 1997, n. 67 convertito con modifiche nella legge 23 maggio 1997, n. 135). In primo luogo, si è osservato, non sussiste alcuna esigenza costituzionale che la facoltà del giudice di decisione immediata del ricorso debba essere subordinata ad una specifica e concorde richiesta delle parti. Sicché la previsione che la fissazione in Camera di consiglio per l'esame della domanda di sospensiva comporti, di diritto, che il giudice possa in questa stessa sede chiudere il giudizio con una pronuncia definitiva ed esecutiva non appare illegittima. Resta evidentemente superflua e irrilevante ogni richiesta cautelare avanzata e quindi non può dirsi che la norma sopprima il diritto delle parti di chiedere provvedimenti interinali. Si è poi aggiunto che la riduzione dei termini risponde all'esigenza di accelerazione della risoluzione della controversia in materia di opere pubbliche, materia che per la sua particolarità giustifica lo specifico trattamento. Infine, in ordine alla tutela dei terzi che le modalità abbreviate del giudizio potrebbero sacrificare, si è commesso al giudice (che può, ma non deve decidere immediatamente) valutare se il contraddittorio debba estendersi ad altre parti o se debbano disporsi mezzi istruttori.

Ma anche nell'anno trascorso la maggior parte delle decisioni in materia ha avuto riguardo al tormentato processo penale.

Affermazioni generali concernono il modello accusatorio. Si è così detto che esso non comporta che la mera conoscenza degli atti del procedimento (determinatasi per l'archiviazione di reati concorrenti a seguito di prescrizione), non accompagnata da una valutazione contenutistica, di merito, sui risultati dell'indagine, abbia effetti pregiudicanti sulla funzione di giudizio (ord. n. 152). Il patrimonio di conoscenze del giudice è vincolato, di regola, agli elementi acquisiti nel corso del dibattimento, cosa che corrisponde ad una scelta tra le più significative e qualificanti del nuovo rito (ord. n. 338).

Il modello accusatorio comporta, invece, che il contraddittorio quale espressione della garanzia costituzionale della difesa si instauri nel processo, e non in fasi anteriori, ed abbia a primario interlocutore il giudice e non la parte pubblica (ord. n. 326 a proposito dell'art. 459 c.p.p.). Tale modello comprende un equilibrio fra le parti che comporta per le persone sprovviste di mezzi la possibilità di avvalersi di consulenti tecnici a spese dello Stato anche quando non sia stata disposta perizia (art. 4, comma 2, prima parte, l. 30 luglio 1990, n. 217: sent. n. 33).

Si è poi tornati sulla compatibilità del giudice quale espressione del giusto processo. Anche nell'anno trascorso la Corte si è espressa sull'art. 34, comma 2, c.p.p. dichiarandolo illegittimo nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio nei confronti di un imputato il giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare sentenza nei confronti di quello stesso imputato per il medesimo fatto (caso del concorso formale di reati, sent. n. 241). La decisione ripercorre la lunga e complessa vicenda cui ha dato luogo tale norma, osservando come in genere la Corte ha assecondato la scelta del legislatore di prevedere l'incompatibilità nel caso di esercizio di funzioni nello stesso procedimento (ipotesi per la quale è possibile rilevare il pregiudizio fin dal momento della formazione dei collegi) e di riferire il caso dell'esercizio di funzioni in altro procedimento alle norme sull'astensione e sulla ricusazione. La sentenza n. 371 del 1996 non ha contraddetto questa linea, se non sotto il profilo della sistematica codicistica, dacché essa sentenza si riferisce alla vicenda sostanzialmente unitaria in cui un medesimo giudice-persona fisica debba tornare con sentenza successiva in un procedimento diverso su valutazioni di responsabilità già compiute sia pure *incidenter tantum*. La *ratio decidendi* di questa pronuncia deve valere a maggior ragione nel caso di reato concorrente, con esigenza di dispiegamento del principio del giusto processo al più alto grado delle sue potenzialità e con relativo onere di organizzazione preventiva dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.



Per la fase delle indagini va in primo luogo ricordata, sul contenuto della comunicazione della richiesta di proroga, la sent. n. 182.

Ma particolare rilievo ha la sentenza sull'incidente probatorio diretto a raccogliere le dichiarazioni sul fatto altrui (art. 392, comma 1, lett. c) e d) c.p.p.) e sulla perdurante legittimità di tale norma a seguito della sentenza 361 del 1998 v. la sent. n. 428. Si tratta invero di una soluzione normativa ragionevole, dato che la disciplina esaminata rende le parti maggiormente garantite anche nell'ipotesi in cui nel dibattimento il dichiarante si rifiuti di rispondere; né varrebbe richiamare una pretesa simmetria tra la posizione del teste e quella del dichiarante. Essa invero, nella precedente sentenza della Corte, era stata affermata ai soli fini delle contestazioni nell'esame dibattimentale, ma ben ferme restavano le differenze sostanziali di posizione in ordine all'obbligo di giuramento, al reato di falsa testimonianza, al diritto al silenzio. Infine le censure sulla violazione del diritto di difesa disconoscono le potenzialità connesse all'istituto, in ordine alla cognizione delle dichiarazioni ed alla facoltà di prendere visione del complesso degli atti di indagine.

Dell'obbligo dell'interrogatorio di garanzia alla fase successiva alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento e fino all'inizio del dibattimento stesso (sent. n. 32) s'è già detto nel paragrafo della parte processuale dedicato alle *decisioni* e in quello sulla *libertà personale*.

Sull'interrogatorio di garanzia del fermato raggiunto da misura custodiale a seguito di convalida di arresto (art. 294, comma 1, c.p.p.) cfr. ord. n. 16.

Sull'accertamento del fatto lesivo dell'interesse pubblico contenuto nella sentenza di patteggiamento con conseguente applicabilità della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente (artt. 444 c.p.p. e 222 C.d.S.) cfr. ord. nn. 25 e 264.

Sulla legittimità del rito per l'applicazione di misure alternative alla detenzione a seguito delle modifiche all'art. 656, comma 10, c.p.p. cfr. sent. n. 422.

Vanno infine considerate le decisioni sull'inserimento dell'azione civile nel processo penale. Il nuovo processo penale è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, per ragioni di speditezza che non comprimono il diritto di difesa. Resta infatti intatta per il danneggiato la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento nel processo civile. Di qui la manifesta infondatezza della questione sul rito per decreto, con "potenziale" esclusione della parte civile (art. 459, comma 4, c.p.p.: ord. n. 124).

## **-VIII- . IV - Ordinamento internazionale. Ordinamenti sovranazionali**

### **§ 1) . 1. Comunità europea**

Richiamano il giudice *a quo* all'obbligo (preliminare al promovimento dell'incidente di costituzionalità) dell'applicazione della normativa comunitaria le ord. nn. 212 e n. 255.

Per il riparto delle fonti (statali e regionali) attuative di direttive comunitarie si veda la sent. n. 425, già innanzi richiamata nella parte sulle fonti.

I principi e criteri direttivi sono traibili, in caso di delega dettata per adempiere ad obblighi comunitari, anche dal contenuto delle singole direttive comunitarie cui deve farsi riferimento (sent. n. 49).

In ordine all'interpretazione di norme comunitarie, la Corte, con sentenza n. 85, ha censurato una delibera legislativa regionale dell'Abruzzo (11 giugno 1997) con cui la Regione, al di fuori del procedimento previsto dall'art. 93 del trattato di Roma, si era attribuito il potere di qualificare un aiuto contributivo come rientrante nella categoria *de minimis* e quindi non soggetto al divieto di favorire imprese in modo da falsare la concorrenza. Sempre in relazione alla conformità con un regolamento CEE (n. 3950/92) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia approvata il 4 novembre 1997 nella parte relativa al quantitativo regionale di produzione lattiera, alle quote latte ed alla compensazione a livello regionale (sent. n. 424).



Le sentenze nn. 168 e 169, già richiamate nella parte III *sub Regioni*, contengono una compiuta disamina interpretativa della direttiva CEE 409/79.

Disamina del sistema delineato nei regolamenti comunitari relativi al comparto della produzione bieticolo-saccarifera è contenuta nella sent. n. 426.





## V - Appendice

### RILIEVI STATISTICI RELATIVI AL 1999

#### GLI ATTI DI PROMOVIAMENTO DEI GIUDIZI

##### 1) Ordinanze – giudizi di costituzionalità in via incidentale

Il dato relativo alle ordinanze pervenute alla Corte nel corso dell'anno 1999 ed il suo raffronto con quello dell'anno precedente evidenzia una diminuzione della richiesta di giustizia costituzionale. Sono, infatti, pervenute 754 ordinanze, rispetto alle 925 del 1998.

Analizzando le provenienze si conferma la flessione delle percentuali relative ai giudizi incidentali sollevati dalla magistratura ordinaria (63% rispetto al 64% del 1998), anche se a confronto con le sopravvenienze da parte delle altre giurisdizioni rappresenta sempre la quota maggioritaria.

Tale flessione è stata provocata da una minore richiesta del giudice penale, passata dal 41,2% del 1998 all'attuale 30,10%, in contrasto con il pervenuto dal giudice civile che è in netto aumento (31% rispetto al 23% del 1998), in controtendenza rispetto allo scorso anno, durante il quale la sopravvenienza da parte del giudice penale era preponderante rispetto al settore civile (41% rispetto al 23%).

In flessione è il dato delle sopravvenienze da parte del giudice amministrativo (22%) rispetto al 1998 (26%), mentre stabili sono le ordinanze inviate dal giudice tributario (8,48%) rispetto al precedente anno (9%). Minoritari, infine, gli afflussi provenienti dal giudice militare e dalla Corte dei conti. Il primo, anche se in aumento, ha raggiunto quota 5,57% con l'invio di 42 ordinanze, mentre nel 1998 non raggiungeva l'unità percentuale (0,64%); il pervenuto della Corte dei conti rappresenta solo il 2%.

Passando alla suddivisione delle ordinanze per materia si nota una sostanziale stabilizzazione per quanto concerne la materia relativa alla previdenza, che si attesta all'8,59% (6,15% nel 1998), dopo l'impennata verificatasi nel 1996 a seguito dell'entrata in vigore della normativa relativa ai rimborsi INPS (28%); analoga stabilizzazione si registra in materia tributaria (10,68% rispetto al 9,2%) e in quella della espropriazione per pubblica utilità (1,36% rispetto al 2%).

Sempre notevole la richiesta di giustizia costituzionale in materia penale, pari al 23,17%, di cui il 15,91% continua ad essere rappresentato dalle norme relative al processo penale. Si è poi registrato un netto aumento della richiesta in materia di processo civile (9,15% rispetto al 3% del 1998).

In netta diminuzione sono le percentuali in tema di ambiente e di inquinamento rispetto allo scorso anno (1,19% rispetto al 3%).

##### 2) Ricorsi – giudizi di costituzionalità in via principale e conflitti di attribuzione

In netta flessione rispetto agli anni precedenti è stato l'afflusso dei ricorsi in via principale. Sono, infatti, pervenuti alla Corte 38 ricorsi (48 nel 1998), dei quali 10 provenienti da autorità statali, 28 dalle regioni e dalle province autonome.

Sono altresì pervenuti 27 conflitti di attribuzione tra enti (22 nel 1998), dei quali uno soltanto proposto dello Stato.

Un netto aumento si è invece registrato in ordine ai conflitti tra poteri dello Stato, passati dai 20 del 1998 ai 34 nell'anno appena decorso: di questi, 18 concernono l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione.

##### 3) Giudizi di ammissibilità di referendum

**La Corte è stata, inoltre, adita per giudizio di ammissibilità di 21 richieste di referendum.**

#### L'ATTIVITA' DELLA CORTE

La Corte nel 1999 ha tenuto 17 udienze pubbliche e 21 camere di consiglio; ha emesso 471 decisioni, delle quali 160 sotto forma di sentenze e 311 sotto forma di ordinanze.

A fronte di tale attività la Corte ha definito 1057 ordinanze, 34 ricorsi, 34 conflitti fra Enti, 17 conflitti tra poteri dello Stato e un giudizio di ammissibilità di richiesta di referendum.





Da quanto sopra descritto si evidenzia che nel 1999, pur essendo stato emesso lo stesso numero di decisioni (471), sono stati definiti un maggior numero di procedimenti (1143) rispetto ai 951 del 1998, per cui il rapporto tra questi e le decisioni è passato dal 2,06 del 1998 al 2,54 del 1999.

Conseguentemente l'arretrato risulta diminuito (1004), anche se detta quantità si riferisce ai procedimenti pendenti e non alle questioni, in quanto risultano pendenti alcune serie di ordinanze prospettanti questioni pressoché identiche.

Occorre considerare, altresì, che dei 1004 pendenti, alla data del 31 dicembre 1999, 126 sono già stati oggetto di discussione da parte della Corte e si è in attesa del deposito delle relative pronunce.