

# **CORTE COSTITUZIONALE**

Quaderno processuale del Servizio Studi

**Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale**

## **Le dichiarazioni di illegittimità nella giurisprudenza costituzionale**

**(selezione di casi rilevanti)**

*a cura di* Riccardo Nevola

maggio 2016



**Le dichiarazioni di illegittimità  
nella giurisprudenza costituzionale**  
(selezione di casi rilevanti)



## Indice sommario

<b>PREMESSA .....</b>	<b>13</b>
<b>LE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO .....</b>	<b>23</b>
<b>I. TIPOLOGIE DECISORIE.....</b>	<b>23</b>
<b>LE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO INTEGRALE.....</b>	<b>23</b>
- <i>Sentenza n. 1/1956 (rel. Azzariti).....</i>	<i>23</i>
- <i>Sentenza n. 49/1971 (rel. Chiarelli).....</i>	<i>25</i>
- <i>Sentenza n. 566/1989 (rel. Pescatore) .....</i>	<i>27</i>
- <i>Sentenza n. 436/1992 (rel. Caianiello) .....</i>	<i>28</i>
- <i>Sentenza n. 421/1995 (rel. Mengoni).....</i>	<i>29</i>
- <i>Sentenza n. 508/2000 (rel. Zagrebelsky).....</i>	<i>31</i>
- <i>Sentenza n. 50/2006 (rel. Finocchiaro) .....</i>	<i>33</i>
- <i>Sentenza n. 394/2006 (rel. Flick).....</i>	<i>35</i>
- <i>Sentenza n. 87/2014 (rel. Mazzella).....</i>	<i>42</i>
- <i>Sentenza n. 70/2015 (rel. Sciarra) .....</i>	<i>45</i>
<b>LE SENTENZE INTERPRETATIVE DI ACCOGLIMENTO .....</b>	<b>50</b>
- <i>Sentenza n. 26/1961 (rel. Papaldo) .....</i>	<i>50</i>
- <i>Sentenza n. 52/1965 (rel. Castelli Avolio).....</i>	<i>52</i>
- <i>Sentenza n. 204/1982 (rel. Andrioli).....</i>	<i>53</i>
- <i>Sentenza n. 456/1994 (rel. Ruperto) .....</i>	<i>55</i>
- <i>Sentenza n. 319/2000 (rel. Marini).....</i>	<i>56</i>
- <i>Sentenza n. 299/2005 (rel. Neppi Modona) .....</i>	<i>58</i>
- <i>Sentenza n. 266/2006 (rel. Finocchiaro) .....</i>	<i>62</i>
- <i>Sentenza n. 78/2007 (rel. Saulle) .....</i>	<i>63</i>
- <i>Sentenza n. 305/2008 (rel. Amirante) .....</i>	<i>67</i>
- <i>Sentenza n. 293/2013 (rel. Frigo).....</i>	<i>67</i>
<b>LE SENTENZE MANIPOLATIVE .....</b>	<b>72</b>
<b>Additive.....</b>	<b>72</b>
- <i>Sentenza n. 24/1957 (rel. Bracci) .....</i>	<i>72</i>
- <i>Sentenza n. 168/1963 (rel. Manca).....</i>	<i>73</i>
- <i>Sentenza n. 118/1970 (rel. Bonifacio) .....</i>	<i>74</i>
- <i>Sentenza n. 190/1970 (rel. Bonifacio) .....</i>	<i>75</i>
- <i>Sentenza n. 108/1974 (rel. Volterra) .....</i>	<i>77</i>
- <i>Sentenza n. 27/1975 (rel. Rossi) .....</i>	<i>78</i>
- <i>Sentenza n. 219/1975 (rel. Gionfrida) .....</i>	<i>79</i>

-	<i>Sentenza n. 42/1977 (rel. Volterra)*</i> .....	81
-	<i>Sentenza n. 68/1978 (rel. Paladin)</i> .....	82
-	<i>Sentenza n. 117/1979 (rel. Elia)</i> .....	84
-	<i>Sentenza n. 179/1980 (rel. Paladin)</i> .....	88
-	<i>Sentenza n. 102/1982 (rel. Bucciarelli Ducci)</i> .....	89
-	<i>Sentenza n. 109/1986 (rel. Saja)*</i> .....	91
-	<i>Sentenza n. 364/1988 (red. Dell’Andro)</i> .....	91
-	<i>Sentenza n. 260/1990 (red. Baldassarre)</i> .....	94
-	<i>Sentenza n. 307/1990 (red. Corasaniti)</i> .....	96
-	<i>Sentenza n. 277/1991 (red. Caianiello)</i> .....	98
-	<i>Sentenza n. 218/1995 (red. Granata)</i> .....	100
-	<i>Sentenza n. 303/1996 (red. Mirabelli)</i> .....	102
-	<i>Sentenza n. 416/1996 (red. Zagrebelsky)</i> .....	103
-	<i>Sentenza n. 268/1998 (red. Mirabelli)</i> .....	105
-	<i>Sentenza n. 476/2002 (red. Zagrebelsky)</i> .....	107
-	<i>Sentenza n. 253/2003 (red. Onida)</i> .....	108
-	<i>Sentenza n. 199/2005 (red. Vaccarella)</i> .....	110
-	<i>Sentenza n. 432/2005 (red. Flick)</i> .....	111
-	<i>Sentenza n. 50/2008 (red. Quaranta)</i> .....	113
-	<i>Sentenza n. 333/2009 (red. Frigo)</i> .....	114
-	<i>Sentenza n. 231/2013 (red. Morelli)</i> .....	117
-	<i>Sentenza n. 45/2015 (red. Lattanzi)</i> .....	119
-	<i>Sentenza n. 96/2015 (red. Morelli)</i> .....	121
-	<i>Sentenza n. 64/2016 (red. Sciarra)</i> .....	123
	<b><i>Additive di principio</i></b> .....	<b>126</b>
-	<i>Sentenza n. 202/1976 (rel. De Marco)</i> .....	126
-	<i>Sentenza n. 215/1987 (rel. Spagnoli)</i> .....	128
-	<i>Sentenza n. 497/1988 (rel. Corasaniti)</i> .....	131
-	<i>Sentenza n. 295/1991 (rel. Corasaniti)*</i> .....	132
-	<i>Sentenza n. 88/1992 (rel. Spagnoli)</i> .....	132
-	<i>Sentenza n. 109/1993 (rel. Baldassarre)</i> .....	133
-	<i>Sentenza n. 243/1993 (rel. Spagnoli)</i> .....	135
-	<i>Sentenza n. 284/1995 (rel. Vassalli)</i> .....	138
-	<i>Sentenza n. 171/1996 (rel. Guizzi)</i> .....	140
-	<i>Sentenza n. 185/1998 (rel. Guizzi)</i> .....	144
-	<i>Sentenza n. 417/1998 (rel. Contri)</i> .....	146
-	<i>Sentenza n. 26/1999 (rel. Zagrebelsky)</i> .....	148
-	<i>Sentenza n. 32/1999 (rel. Vassalli)</i> .....	152
-	<i>Sentenza n. 61/1999 (rel. Contri)</i> .....	153
-	<i>Sentenza n. 179/1999 (rel. Chieppa)</i> .....	156

---

\* Sono così contrassegnate le sentenze, tra quelle esaminate, che non recano dispositivi di illegittimità costituzionale.

-	<i>Sentenza n. 270/1999 (red. Santosuosso)</i> .....	158
-	<i>Sentenza n. 309/1999 (red. Mezzanotte)</i> .....	159
-	<i>Sentenza n. 158/2001 (red. Santosuosso)</i> .....	162
-	<i>Sentenza n. 219/2005 (red. Bile)</i> .....	164
-	<i>Sentenza n. 231/2005 (red. Amirante)</i> .....	165
-	<i>Sentenza n. 271/2005 (red. De Siervo)</i> .....	167
-	<i>Sentenza n. 113/2011 (red. Frigo)</i> .....	169
-	<i>Sentenza n. 278/2013 (red. Grossi)</i> .....	170
-	<i>Sentenza n. 170/2014 (red. Morelli)</i> .....	173
	<b><i>Ablative</i></b> .....	<b>176</b>
-	<i>Sentenza n. 70/1960 (rel. Manca)</i> .....	176
-	<i>Sentenza n. 30/1962 (rel. Papaldo)</i> .....	178
-	<i>Sentenza n. 66/1963 (rel. Manca)</i> .....	179
-	<i>Sentenza n. 93/1965 (rel. Branca)</i> .....	180
-	<i>Sentenza n. 110/1968 (rel. Capalozza)</i> .....	182
-	<i>Sentenza n. 31/1969 (rel. Mortati)</i> .....	182
-	<i>Sentenza n. 225/1974 (rel. Verzì)</i> .....	185
-	<i>Sentenza n. 179/1976 (rel. Trimarchi)</i> .....	188
-	<i>Sentenza n. 51/1985 (rel. Corasaniti)</i> .....	194
-	<i>Sentenza n. 219/1995 (red. Granata)</i> .....	196
-	<i>Sentenza n. 440/1995 (red. Zagrebelsky)</i> .....	198
-	<i>Sentenza n. 238/1996 (red. Granata)</i> .....	201
-	<i>Sentenza n. 1/1998 (red. Marini)</i> .....	204
-	<i>Sentenza n. 436/1999 (red. Onida)</i> .....	205
-	<i>Sentenza n. 110/2001 (red. Zagrebelsky)</i> .....	206
-	<i>Sentenza n. 437/2002 (red. Amirante)</i> .....	208
-	<i>Sentenza n. 28/2010 (red. Silvestri)</i> .....	209
-	<i>Sentenza n. 31/2012 (red. Criscuolo)</i> .....	212
-	<i>Sentenza n. 170/2013 (red. Cartabia)</i> .....	213
-	<i>Sentenza n. 5/2014 (red. Lattanzi)</i> .....	215
-	<i>Sentenza n. 162/2014 (red. Tesauro)</i> .....	218
-	<i>Sentenza n. 238/2014 (red. Tesauro)</i> .....	221
	<b><i>Sostitutive</i></b> .....	<b>223</b>
-	<i>Sentenza n. 15/1969 (rel. Crisafulli)</i> .....	223
-	<i>Sentenza n. 110/1974 (rel. N. Reale)</i> .....	224
-	<i>Sentenza n. 155/1980 (rel. Andrioli)</i> .....	225
-	<i>Sentenza n. 409/1989 (red. Dell'Andro)</i> .....	226
-	<i>Sentenza n. 149/1995 (red. Baldassarre)</i> .....	228
-	<i>Sentenza n. 450/2000 (red. Onida)</i> .....	231
-	<i>Sentenza n. 78/2002 (red. Onida)</i> .....	234
-	<i>Sentenza n. 204/2004 (red. Vaccarella)</i> .....	235
-	<i>Sentenza n. 27/2005 (red. Quaranta)</i> .....	237

- Sentenza n. 168/2005 (red. Neppi Modona).....	239
- Sentenza n. 134/2006 (red. De Siervo).....	241
- Sentenza n. 77/2007 (red. Vaccarella).....	243
- Sentenza n. 76/2009 (red. Mazzella).....	244
- Sentenza n. 265/2010 (red. Frigo).....	246
- Sentenza n. 245/2015 (red. Coraggio).....	250
- Sentenza n. 44/2016 (red. Coraggio).....	251

**Miste.....253**

- Sentenza n. 18/1982 (rel. De Stefano).....	253
- Sentenza n. 40/1990 (red. E. Gallo).....	257
- Sentenza n. 311/1996 (red. Onida).....	260
- Sentenza n. 438/2005 (red. Mazzella).....	262
- Sentenza n. 151/2009 (red. Finocchiaro).....	264
- Sentenza n. 173/2009 (red. Silvestri).....	265

**LE ILLEGITTIMITÀ CONSEQUENZIALI.....270**

- Sentenza n. 39/1963 (rel. Verzì).....	270
- Sentenza n. 107/1974 (rel. Rocchetti).....	270
- Sentenza n. 232/1975 (rel. Astuti).....	273
- Sentenza n. 558/1989 (red. Casavola).....	274
- Sentenza n. 485/1992 (red. Mengoni).....	276
- Sentenza n. 40/2006 (red. Bile).....	277
- Sentenza n. 335/2008 (red. F. Gallo).....	278
- Sentenza n. 74/2009 (red. F. Gallo).....	279
- Sentenza n. 250/2009 (red. De Siervo).....	281
- Sentenza n. 214/2010 (red. De Siervo).....	282
- Sentenza n. 325/2011 (red. Cassese).....	284
- Sentenza n. 176/2012 (red. Carosi).....	285
- Sentenza n. 299/2013 (red. Carosi).....	286
- Sentenza n. 37/2015 (red. Zanon).....	287
- Sentenza n. 217/2015 (red. Sciarra).....	289

**II. L'EFFICACIA NEL TEMPO.....291**

**IL VINCOLO DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE RISPETTO AL LEGISLATORE  
ED AI SOGGETTI PREPOSTI ALL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO .....291**

- Sentenza n. 73/1963 (rel. Verzì).....	291
- Sentenza n. 88/1966 (rel. Bonifacio).....	292
- Sentenza n. 62/1971 (rel. Bonifacio)*.....	293
- Sentenza n. 144/1976 (rel. Capalozza)*.....	294
- Sentenza n. 42/1979 (rel. Andrioli)*.....	295
- Sentenza n. 223/1983 (rel. Paladin).....	295
- Sentenza n. 155/1984 (rel. Ferrari).....	298
- Sentenza n. 922/1988 (red. Conso).....	298



-	<i>Sentenza n. 545/1990 (red. Borzellino)</i> .....	300
-	<i>Sentenza n. 118/1996 (red. Zagrebelsky)</i> .....	301
-	<i>Sentenza n. 110/1997 (red. Contri)</i> .....	303
-	<i>Sentenza n. 350/2010 (red. Tesauro)</i> .....	303
-	<i>Sentenza n. 245/2012 (red. Cassese)</i> .....	305
-	<i>Sentenza n. 72/2013 (red. Grossi)</i> .....	306
-	<i>Sentenza n. 73/2013 (red. Cartabia)</i> .....	307
-	<i>Sentenza n. 169/2015 (red. Grossi)</i> .....	308
<b>L'EFFICACIA RETROATTIVA DELLE DECISIONI DI ACCOGLIMENTO ED IL LIMITE DEI RAPPORTI ESAURITI.....</b>		<b>311</b>
-	<i>Sentenza n. 4/1959 (rel. Castelli Avolio)*</i> .....	311
-	<i>Sentenza n. 127/1966 (rel. Manca)*</i> .....	312
-	<i>Sentenza n. 58/1967 (rel. Mortati)*</i> .....	314
-	<i>Sentenza n. 26/1969 (rel. Mortati)*</i> .....	314
-	<i>Sentenza n. 49/1970 (rel. Crisafulli)*</i> .....	315
-	<i>Sentenza n. 139/1984 (rel. Saja)</i> .....	317
-	<i>Sentenza n. 3/1996 (rel. Ruperto)*</i> .....	319
<b>IL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ.....</b>		<b>320</b>
-	<i>Sentenza n. 370/2003 (red. De Siervo)</i> .....	320
-	<i>Sentenza n. 13/2004 (red. Mezzanotte)</i> .....	321
-	<i>Sentenza n. 423/2004 (red. Quaranta)</i> .....	322
-	<i>Sentenza n. 1/2014 (red. Tesauro)</i> .....	325
<b>ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E RIVIVISCENZA DI NORME ABROGATE.....</b>		<b>327</b>
-	<i>Sentenza n. 108/1986 (rel. Saja)</i> .....	327
-	<i>Sentenza n. 408/1998 (rel. Onida)</i> .....	329
-	<i>Sentenza n. 308/2004 (rel. Marini)</i> .....	330
-	<i>Sentenza n. 58/2006 (rel. Bile)</i> .....	331
-	<i>Sentenza n. 162/2012 (red. Cartabia)</i> .....	333
-	<i>Sentenza n. 32/2014 (red. Cartabia)</i> .....	334
-	<i>Sentenza n. 94/2014 (red. Cartabia)</i> .....	337
<b>ILLEGITTIMITÀ SOPRAVVENUTA E DIFFERITA; REVIREMENT GIURISPRUDENZIALI .....</b>		<b>339</b>
-	<i>Sentenza n. 126/1968 (rel. Verzi)</i> .....	339
-	<i>Sentenza n. 119/1981 (rel. De Stefano)</i> .....	340
-	<i>Sentenza n. 132/1985 (rel. La Pergola)</i> .....	342
-	<i>Sentenza n. 137/1986 (rel. Greco)</i> .....	345
-	<i>Sentenza n. 179/1988 (rel. Corasaniti)</i> .....	347
-	<i>Sentenza n. 266/1988 (red. Dell'Andro)</i> .....	350
-	<i>Sentenza n. 501/1988 (red. Casavola)</i> .....	351
-	<i>Sentenza n. 505/1988 (red. Mengoni)</i> .....	352
-	<i>Sentenza n. 50/1989 (red. Greco)</i> .....	354

- Sentenza n. 398/1989 (red. Casavola).....	355
- Sentenza n. 1/1991 (red. Greco).....	357
- Sentenza n. 124/1991 (red. Mengoni) .....	358
- Sentenza n. 416/1992 (red. Granata).....	360
- Sentenza n. 254/1994 (red. Vassalli).....	362
- Sentenza n. 72/1996 (red. Mengoni) .....	365
- Sentenza n. 105/1996 (red. Granata).....	367
- Sentenza n. 360/1996 (red. Cheli).....	368
- Sentenza n. 370/1996 (red. Guizzi) .....	371
- Sentenza n. 10/2015 (red. Cartabia).....	373
- Sentenza n. 178/2015 (red. Sciarra).....	377
- Sentenza n. 223/2015 (red. Zanon)* .....	379

### **III. L'EFFICACIA TERRITORIALE.....383**

#### **EFFICACIA ESTESA AD ALTRI ENTI AUTONOMI (REGIONI ORDINARIE E/O SPECIALI E PROVINCE AUTONOME).....383**

- Sentenza n. 85/1990 (red. Baldassarre).....	383
- Sentenza n. 241/1997 (red. Chieppa).....	384
- Sentenza n. 84/1998 (red. Onida).....	385
- Sentenza n. 170/2001 (red. Marini).....	386
- Sentenza n. 272/2001 (red. Contri).....	388
- Sentenza n. 145/2005 (red. Marini).....	390
- Sentenza n. 95/2008 (red. Mazzella).....	391
- Sentenza n. 159/2008 (red. De Siervo).....	391
- Sentenza n. 190/2008 (red. Tesauro).....	393
- Sentenza n. 133/2010 (red. Silvestri).....	395
- Sentenza n. 142/2012 (red. F. Gallo).....	396
- Sentenza n. 178/2012 (red. F. Gallo).....	398
- Sentenza n. 193/2012 (red. Silvestri).....	400
- Sentenza n. 198/2012 (red. Cassese).....	401
- Sentenza n. 219/2013 (red. Lattanzi).....	402
- Sentenza n. 301/2013 (red. Cartabia).....	405
- Sentenza n. 39/2014 (red. Mattarella).....	408
- Sentenza n. 169/2014 (red. Tesauro).....	411

#### **EFFICACIA LIMITATA ALL'AUTONOMIA SPECIALE RICORRENTE .....413**

- Sentenza n. 140/1968 (rel. Branca).....	413
- Sentenza n. 35/1972 (rel. Rocchetti) .....	414
- Sentenza n. 180/1980 (rel. Paladin).....	415
- Sentenza n. 340/1983 (rel. La Pergola) .....	417
- Sentenza n. 165/1986 (rel. Pescatore).....	419
- Sentenza n. 62/1987 (red. Pescatore).....	420
- Sentenza n. 21/1991 (red. Corasaniti).....	421

-	<i>Sentenza n. 482/1991 (red. Caianiello)</i> .....	424
-	<i>Sentenza n. 373/1995 (red. Guizzi)</i> .....	426
-	<i>Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)</i> .....	428
-	<i>Sentenza n. 88/2006 (red. Vaccarella)</i> .....	431
-	<i>Sentenza n. 341/2009 (red. Cassese)</i> .....	431
-	<i>Sentenza n. 165/2011 (red. Tesauro)</i> .....	433
-	<i>Sentenza n. 97/2013 (red. Cartabia)</i> .....	435
-	<i>Sentenza n. 39/2014 (red. Mattarella)</i> .....	437
-	<i>Sentenza n. 144/2014 (red. Grossi)</i> .....	438
-	<i>Sentenza n. 65/2015 (red. Morelli)</i> .....	439
-	<i>Sentenza n. 125/2015 (red. Carosi)</i> .....	440
-	<i>Sentenza n. 176/2015 (red. Amato)</i> .....	443



## PREMESSA

Il quaderno è dedicato alle tecniche decisorie che la Corte costituzionale ha impiegato in sessanta anni di attività nell'accogliere le questioni di legittimità costituzionale portate alla sua attenzione. Lo strumentario attualmente utilizzato è il risultato di un'evoluzione il cui inizio è sostanzialmente coevo all'entrata in vigore del supremo organo di garanzia costituzionale; da almeno un ventennio la gamma delle soluzioni disponibili può ritenersi definita nei tipi di decisione e nelle tecniche di regolazione degli effetti. Il quaderno ricostruisce le tipologie e le tecniche decisorie di accoglimento attraverso la selezione e l'illustrazione di estratti giurisprudenziali che rappresentano la viva voce della Corte.

Le categorie concettuali alle quali si è fatto ricorso risultano consolidate nelle sistemazioni dottrinali e scientemente manovrate dallo stesso giudice delle leggi. Tuttavia, la complessità dell'azione del giudice costituzionale, dovuta anche all'articolazione del contesto legislativo e istituzionale in cui opera (la pluralità e la litigiosità dei soggetti produttori di leggi; il ruolo della magistratura ordinaria; il dialogo e le relazioni, talvolta conflittuali, con le Corti sovranazionali) e l'intrinseca natura della prassi giurisprudenziale costituzionale (condizionata da un'esigua tipicità delle tipologie di decisione e delle regole sulla loro efficacia e, conseguentemente, attraversata da una crescente flessibilità nella combinazione e nella conformazione dei dispositivi) suggeriscono una costante verifica e manutenzione anche di proposte classificatorie ritenute pacifiche.

### *La crescente domanda di giustizia costituzionale tra la scarsa disciplina positiva e la ricca prassi giurisprudenziale.*

L'esigua disciplina legislativa, di rango costituzionale (art. 136 Cost.) e primario (art. 30 della legge n. 87 del 1953), delle tipologie e degli effetti delle sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto ad essa equiparato ha, fin dall'inizio, indotto la Corte ad arricchire lo strumentario a sua disposizione, attraverso un'evoluzione – peraltro non sconosciuta nei suoi percorsi e nei suoi esiti a molti altri sistemi di giustizia costituzionale – attentamente esaminata dalla dottrina e ormai consapevolmente assimilata nella giurisprudenza.

Le decisioni di accoglimento esibiscono una ricchezza di tipologie e formule decisorie ed una modulazione dell'efficacia che hanno sensibilmente mutato il ruolo ed il peso dei pronunciamenti del giudice delle leggi nei suoi rapporti con il potere legislativo e con gli organi della giurisdizione. La prassi ha, dunque, segnato un inarrestabile e sensibile distacco dall'originario scarso modello legislativo che si limitava e tuttora si limita a prefigurare la cessazione di efficacia e il divieto di applicazione della norma dichiarata illegittima dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, alludendo così all'efficacia retroattiva di una pronuncia che espunge dall'ordinamento un precetto riconosciuto incompatibile con la Costituzione. Oggetto di disciplina espressa è (stata) anche l'illegittimità consequenziale di disposizioni la cui incostituzionalità, in deroga al generale principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, deriva, per lo più in ragione di un legame tradotto in termini di

“inscindibile connessione”, come conseguenza della decisione adottata in riferimento alle norme censurate. Tuttavia, le plurime concorrenti esigenze di garantire nella misura più ampia possibile la sovraordinazione gerarchica e la rigidità della Legge fondamentale, di assicurare costantemente la prevalenza dei principi e delle regole costituzionali, di evitare *vulnera* non più tollerabili a fronte di omissioni legislative e di scongiurare il rischio di “zone franche” dell’ordinamento sottratte al controllo di costituzionalità – in sintesi la necessità di rispondere adeguatamente alla crescente domanda di giustizia costituzionale per conferire al relativo sistema la massima effettività – hanno spinto la Corte costituzionale a sperimentare e ad affinare nuove tecniche decisorie che ne hanno relegato sullo sfondo la tradizionale configurazione quale “legislatore puramente negativo”. Il concreto esercizio della funzione di garanzia e di attuazione della Costituzione ha finito per assegnare alla Corte un protagonismo che si è manifestato nell’adozione di pronunce che impegnano i giudici comuni nell’effettiva realizzazione dei principi costituzionali e spesso sollecitano il legislatore a non rimanere inerte e ad adeguare l’ordinamento ai suoi valori fondanti.

Come è noto, l’evoluzione in parola ha avuto inizio fin dai primi anni ed è proseguita lungo due fondamentali direttrici: da un lato, si è registrato il costante ampliamento delle tipologie delle decisioni di accoglimento a disposizione della Corte; dall’altro, quest’ultima si è posta con maggior frequenza il problema della modulazione nel tempo degli effetti delle proprie sentenze.

***La valorizzazione della distinzione tra disposizione e norma in funzione dell’arricchimento delle tipologie decisorie. L’impiego delle sentenze interpretative e l’avvio di un dialogo complessivamente virtuoso con gli organi della giurisdizione per affermare il primato della Costituzione.***

In ordine alle tipologie decisorie, il primo passo è stato compiuto facendo leva sulla distinzione tra norma, quale risultato dell’attività interpretativa, e disposizione, intesa quale enunciato linguistico. In proposito, si segnala un emblematico passaggio contenuto nella sentenza n. 84/1996 (red. Granata, *Considerato*, 4.2.1., 4.2.2., 4.2.3.) ove la distinzione tra norma e disposizione viene consapevolmente utilizzata dalla Corte, sia pure al fine particolare di giustificare il “trasferimento” del quesito su disposizione formalmente diversa da quella originariamente censurata ma avente il medesimo contenuto precettivo: «In generale la disposizione - della cui esatta identificazione, al momento dell’ordinanza di rimessione, è onerato il giudice rimettente (sentenza n. 176 del 1972), non potendo egli limitarsi a denunciare un principio (sentenza n.188 del 1995) - costituisce il necessario veicolo di accesso della norma al giudizio della Corte, che si svolge sulla norma quale oggetto del raffronto con il contenuto precettivo del parametro costituzionale, e rappresenta poi parimenti il tramite di ritrasferimento nell’ordinamento della valutazione così operata, a seguito di tale raffronto, dalla Corte medesima, la quale quindi giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni. Si disvela così, in tal caso, la funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma, sicché è la immutata persistenza di quest’ultima nell’ordinamento ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio di costituzionalità sotto il profilo dell’inalterata sussistenza del suo oggetto (che costituisce altresì, sotto questo aspetto, ragione della sua persistente rilevanza), mentre l’eventuale successione di una disposizione ad altra rileva soltanto al fine di riversare correttamente l’esito del sindacato di costituzionalità

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

La Corte, giudicando su norme e pronunciando su disposizioni, si è ben presto svincolata dal ruolo di organo meramente demolitore di precetti incostituzionali ed ha, dapprima con le sentenze interpretative e poi con quelle *lato sensu* manipolative, cominciato ad operare sul tessuto vivo dell'ordinamento con il duplice risultato di costruire un rapporto collaborativo con la giurisdizione e di preservare, nei limiti del possibile, in ossequio al generale principio di conservazione, la legislazione ordinaria, depurandola di quei significati o di quelle lacune costituzionalmente incompatibili. Le sentenze interpretative di accoglimento, infatti, impiegate dopo il sostanziale insuccesso di quelle interpretative di rigetto (prive di efficacia *erga omnes* e ritenute non vincolanti dal giudice comune), hanno consentito di espellere dall'applicazione giurisprudenziale, con l'efficacia scolpita dall'art. 136 Cost., le interpretazioni incostituzionali affermatesi nella prassi. La Corte, invece di contrapporre una propria esegesi a quella altrimenti operante nelle aule di giustizia, ha accettato di giudicare l'interpretazione consolidata denunciata come incostituzionale e, in caso di accoglimento della questione, ha vietato di estrarre dalla disposizione di legge il significato normativo illegittimo. Successivamente, l'elaborazione delle dottrine del "diritto vivente" e dell'"interpretazione adeguatrice" ha alimentato e consolidato un rapporto di fattiva collaborazione tra giudice costituzionale e organi giurisdizionali (specialmente di vertice), tutti impegnati nella delicata e complessa opera di interpretare le leggi in senso conforme a Costituzione. Infatti, laddove si è consolidata un'interpretazione costituzionalmente corretta della disposizione sospettata di illegittimità, la Corte non ha dato ingresso a quesiti rivolti ad ottenere un semplice avallo ermeneutico ovvero inficiati da un inadeguato espletamento del doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione del censurato testo legislativo coerente con i principi costituzionali. Viceversa, in carenza di un diritto vivente, o al cospetto di un costante indirizzo esegetico non immune da dubbi di legittimità, la Corte ha stimolato, ove possibile, la ricerca di interpretazioni conformi a Costituzione; e soltanto nelle ipotesi in cui una simile soluzione non è risultata percorribile ha operato interventi di tipo caducatorio sull'enunciato legislativo ovvero anche sulla norma, quale risultante dall'acclarata formazione di un consolidato orientamento ermeneutico dagli esiti inconciliabili con la Carta costituzionale.

***La comparsa delle pronunce manipolative (ablative, additive, additive di principio, sostitutive, miste), vasto genus comprensivo di sentenze che in vario modo agiscono sulla sostanza precettiva della disposizione sottoposta a scrutinio.***

La distinzione tra norma e disposizione ha poi consentito alla Corte di manipolare il testo legislativo che può essere arricchito, eroso o persino sostituito nella sua sostanza precettiva, come accade nei casi in cui vengano adottate, rispettivamente, sentenze additive, ablativo o sostitutive. Nella descritta traiettoria evolutiva, il “tipo” più vicino all’originario modello è costituito dalle sentenze ablativo che, a differenza delle pronunce di illegittimità parziale (quelle che, ad esempio, investono una certa disposizione limitatamente alle parole specificamente indicate nel dispositivo), non cancellano parte dell’enunciato legislativo, ma, ugualmente obbedendo alla logica dell’*utile per inutile non vitiatur*, ne erodono la portata normativa, espungendo da esso solo la regola che è stata giudicata incostituzionale. Un tasso ben più evidente di creatività è insito, invece, nelle pronunce additive che dichiarano l’illegittimità di una disposizione non per ciò che essa prevede ma per ciò che essa ha omesso di prevedere e che doveva prevedere in quanto costituzionalmente obbligato. Una simile tipologia decisoria, che indubbiamente esalta il ruolo propulsivo della Corte quale soggetto non solo garante ma anche attuatore del programma costituzionale e che già rivela profili di possibile conflittualità con il legislatore e con le sue scelte discrezionali, è stata comunemente ricondotta nell’alveo delle operazioni consentite al giudice delle leggi in base alla nota dottrina delle “rime obbligate”. In altre parole, la Corte non è libera di integrare la disposizione dichiarata illegittima, ma può e deve operare in tal senso ricavando la regola mancante e costituzionalmente dovuta dalla stessa Costituzione e, con specifico riguardo al sindacato di uguaglianza, dalle norme dedicate a fattispecie assimilabili a quella omessa dal legislatore. Le additive, con cui sono stati estesi diritti sociali a categorie di soggetti indebitamente pretermessi ovvero anche diritti di garanzia, hanno finito per mostrare nel tempo dispositivi assai complessi e articolati, e non necessariamente limitati all’enunciazione di una regola puntuale, ma tali da introdurre veri e propri nuovi istituti, la cui applicazione è stata così affidata alle cure degli organi giurisdizionali. Vale precisare che la qualificazione di una sentenza manipolativa come ablativo o additiva è un’operazione dagli esiti non sempre univoci perché condizionata dal particolare punto di vista assunto dall’interprete che, in una prospettiva più formale, può limitarsi a considerare l’enunciato legislativo inciso e il dispositivo costituzionale ovvero può valutare l’impatto ordinamentale della sentenza di accoglimento e coglierne la portata ampliativa o restrittiva di diritti, istituti e situazioni giuridiche, sotto un profilo soggettivo o oggettivo. Possono perciò ben verificarsi casi di ablativo con effetti ampliativi dei destinatari della norma giudicata incostituzionale e, al contrario, di additive che, introducendo un’eccezione, riducono la portata operativa della disposizione dichiarata illegittima.

A cavallo tra gli anni ’80 e ’90 del secolo scorso hanno fatto la propria consistente comparsa sulla scena della giurisprudenza costituzionale pronunce ancora più sperimentali ed innovative, vale a dire le additive di principio nelle quali l’addizione normativa ha ad oggetto non tanto uno specifico precetto omesso quanto un principio o un meccanismo, costituzionalmente necessario nella sua esistenza ma rimesso, nella sua concreta configurazione, alle scelte discrezionali del legislatore. Con questa tipologia di decisioni, manifestatasi non casualmente in un’epoca di transizione dell’ordinamento repubblicano e tuttora largamente praticate in un contesto politico frammentato, la Corte ha abbandonato il precedente atteggiamento di ossequioso *self-restraint* rispetto ad un Parlamento poco reattivo ai moniti ad intervenire per sanare situazioni di dubbia costituzionalità, contenuti in pronunce



di inammissibilità o di rigetto, ed ha preso a sanzionare le omissioni legislative riguardanti principi costituzionalmente necessari. Nelle more degli ineludibili svolgimenti legislativi, le additive di principio, almeno in certi casi di parziale autoapplicatività, costituiscono un valido strumento per superare l'ormai fin troppo ricorrente inerzia o lentezza del legislatore nel recepire le indicazioni del giudice delle leggi, perché offrono, sia pure *medio tempore*, indicazioni utili ai giudici comuni per la definizione di casi concreti, che altrimenti rimarrebbero non giustiziabili.

L'accentuato interventismo del giudice costituzionale ha evidenziato come i suoi rapporti con il potere legislativo non abbiano trovato un assetto del tutto soddisfacente o comunque paragonabile a quello che connota le relazioni con gli organi della giurisdizione. Se è vero che la Corte e i giudici comuni, sia pure nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, hanno finito per collaborare nel senso di assicurare, nella misura più ampia possibile, la supremazia delle disposizioni e dei principi costituzionali, il "dialogo" con la politica si è rivelato, invece, più difficoltoso anche per l'irriducibile eterogeneità che separa un giudice, sia pure particolare come quello delle leggi, e le istituzioni titolari di potestà legislativa. Le inerzie e/o le inadempienze del decisore politico hanno così stimolato una rilevante evoluzione della giurisprudenza costituzionale anche sotto il profilo sostanziale. La Corte si è, infatti, mostrata propensa ad estendere il proprio campo d'azione, dilatando l'area della legittimità costituzionale ai danni del merito delle scelte politiche che l'art. 28 della legge n. 87 del 1953 sottrae alle sue valutazioni. In proposito, appare significativo lo sviluppo concernente il radicamento e la diffusione su vasta scala del sindacato di ragionevolezza intrinseca, che si è affrancato dal controllo sul rispetto dello stretto principio di uguaglianza e ha investito l'intima essenza delle opzioni legislative, vagliate da molteplici (e talvolta innovativi) punti di vista, quali la legittimità del fine perseguito, la proporzionalità dei mezzi impiegati e la complessiva coerenza dell'ordinamento.

Le decisioni sostitutive rappresentano una combinazione delle tipologie precedentemente tratteggiate perché abbinano ad una portata ablatoria, cioè demolitoria di una parte della disposizione o della norma impugnata, un contenuto additivo con cui sostituiscono alla regola dichiarata illegittima quella costituzionalmente imposta.

Tutte le sentenze manipolative rispondono al menzionato principio di conservazione perché operano sul diritto di fonte legislativa gli interventi che si palesano necessari per renderlo conforme a Costituzione ed evitano vuoti di regolamentazione e possibili più gravi lesioni costituzionali che sarebbero potute scaturire da pronunce di accoglimento integrale. Talvolta è accaduto che una medesima sentenza riunisca in sé eterogenei dispositivi e variegata formule decisorie al fine di conseguire il complessivo risultato della *reductio ad legitimitatem* della censurata normativa (le cd. pronunce miste che, attraverso la loro articolazione, denotano maggiormente il carattere ricostruttivo dell'intervento manipolatorio che giunge a ridisegnare una specifica disciplina ovvero un determinato istituto).

***Il giudicato costituzionale, quale vincolo per la futura attività legislativa e per l'applicazione giurisdizionale del diritto anche ai rapporti pregressi, purché non esauriti.***

Per quanto concerne il regime degli effetti delle sentenze di incostituzionalità, già la prima storica sentenza n. 1 del 1956 ha distinto la fattispecie della dichiarazione di illegittimità costituzionale dalla comune vicenda abrogativa ed ha ricondotto la prima alla logica dell'annullamento di un atto invalido. A partire dalla metà degli anni sessanta, la Corte ha cominciato a perimetrare ed a sostanziare il vincolo del cd. giudicato costituzionale, riconoscendone l'influenza nei confronti non solo dei giudici, per quanto specialmente concerne anche i rapporti giuridici anteriori alla decisione di accoglimento, ma anche del legislatore, e quindi in un'ottica rivolta al futuro. Come autorevolmente sostenuto dal Presidente emerito della Corte costituzionale, prof. Gaetano Silvestri, nell'incontro di studio con il Conseil constitutionnel francese, tenutosi a Parigi in data 14-17 aprile 2013, «si verifica una violazione di giudicato costituzionale» nelle ipotesi in cui «il legislatore o i giudici comuni emanano leggi o sentenze in contrasto con una decisione della Corte costituzionale». Tuttavia, l'accertamento della lesione dell'art. 136 Cost. è condizionata anche da valutazioni di carattere cronologico e di contesto. Infatti, «Quando il tempo trascorso tra la sentenza costituzionale violata e l'atto trasgressivo è breve, la Corte, se adita contro l'atto lesivo, non deve procedere ad una nuova valutazione sulla legittimità della norma riprodotta dal legislatore o ancora applicata da un giudice, nonostante la sua dichiarazione di incostituzionalità. Se invece il tempo trascorso è considerevole, la Corte deve riconsiderare la questione alla luce del nuovo contesto storico e normativo, per arrivare, in ipotesi, alla conclusione che la norma stessa, se valutata nel nuovo contesto, non presenta più i vizi di legittimità costituzionale prima riscontrati».

In una prospettiva rivolta al futuro, la giurisprudenza ha assegnato all'art. 136 Cost. il ruolo di “fondamento di tutto il sistema delle garanzie costituzionali”, poiché contrasta inesorabilmente con esso ed incorre nella sanzione di incostituzionalità, per violazione del giudicato costituzionale, ogni atto legislativo volto a ripristinare l'efficacia di norme dichiarate in precedenza illegittime, ovvero a riproporre (con la medesima o analoga formulazione letterale) una disciplina che esibisca gli stessi vizi accertati dalla Corte o persegua, anche indirettamente, le finalità della normativa espunta dall'ordinamento. In relazione alle vicende anteriori alla statuizione di illegittimità, una prima limitazione della relativa portata retroattiva ha tratto alimento dalla distinzione tra rapporti giuridici esauriti e quelli ancora pendenti. Il divieto di applicazione della norma dichiarata illegittima – indirizzato alla generalità dei soggetti preposti all'applicazione del diritto (i giudici e l'amministrazione) ed ai cittadini – si ripercuote e spiega la sua efficacia ovviamente in tutti i casi in cui quella norma può trovare applicazione, vale a dire in processi ancora pendenti ovvero, per i rapporti giuridici ad essa relativi che non hanno ancora raggiunto la fase patologica della lite, in situazioni nelle quali, ad esempio, non è ancora scaduto il termine di prescrizione o decadenza per l'esercizio di un diritto ovvero non è divenuto inoppugnabile un atto amministrativo. I rapporti esauriti, invece, sfuggono alla retroattività delle sentenze di accoglimento perché, con la sola eccezione della materia penale dominata dal principio del *favor rei* (art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953), restano regolati dalla norma dichiarata invalida. L'individuazione di detti rapporti può in prima approssimazione limitarsi a quelli coperti da sentenze passate in giudicato ed a quelli ormai cristallizzati dal decorso del tempo. È pertanto il generale principio di certezza delle situazioni giuridiche a contenere la retroattività delle pronunce di incostituzionalità. In campo penale, come già accennato, si

riespande la portata retroattiva della decisione demolitoria, essendo espressamente previsto dalla legge che ove, in applicazione della norma dichiarata incostituzionale, sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali.

***La modulazione temporale delle sentenze di accoglimento: illegittimità sopravvenuta e differita, illegittimità con efficacia ex nunc e principio di continuità dell'ordinamento.***

Ben presto, la Corte si è però dovuta misurare con l'esigenza di mitigare il rigore del regime di efficacia delle proprie sentenze, specialmente quando ha ritenuto di accogliere questioni implicanti cospicue esposizioni per i bilanci pubblici ovvero rilevanti conseguenze sul piano istituzionale e del funzionamento dei servizi pubblici. Più in generale, è emersa la consapevolezza che una decisione di accoglimento, se non attentamente calibrata sul piano temporale, può provocare esiti dirompenti per il funzionamento dell'ordinamento repubblicano e, talvolta, non meno incostituzionali del *vulnus* che essa ha inteso rimuovere. In proposito, nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi, la Corte è solita compiere, a ciò ritenendosi legittimata ed obbligata, una delicata quanto complessa attività di bilanciamento tra i parametri invocati a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità ed altri principi costituzionali coinvolti in ciascuna questione, che possono avere una connotazione puramente valoriale (ad esempio, la solidarietà e l'uguaglianza) come anche squisitamente fattuale e finanziaria (l'equilibrio e la sostenibilità del bilancio). Il bilanciamento – imposto dalla necessità, comune a tutti i giudici costituzionali custodi di ordinamenti democratici e pluralisti, di far convivere principi e diritti di pari rango per evitare che nessuno di essi tiranneggi sugli altri – oltre ad incidere sul segno e sulla portata della decisione, può influenzare anche il profilo temporale degli effetti della dichiarazione di illegittimità; tanto più che le norme vivono nel tempo e la loro dimensione cronologica è tutt'uno con il loro contenuto precettivo.

Con l'adozione di pronunce di illegittimità sopravvenuta e differita, l'ordinaria efficacia retroattiva è stata circoscritta o perché, come nel primo caso, l'incostituzionalità di una norma nata legittima è maturata solo a partire da un certo momento successivo alla sua entrata in vigore (per mutamento del parametro, del contesto di riferimento o della coscienza sociale), o perché, come nel secondo caso, l'incostituzionalità viene agganciata ad un particolare evento che sopravviene (una sentenza della Corte, l'entrata in vigore di una legge). L'impiego di illegittimità differite, nelle sue manifestazioni più eclatanti, è pervenuto a negare in radice la portata retroattiva delle sentenze di accoglimento e a conferire ad esse un'eccezionale efficacia *ex nunc* dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La categoria delle illegittimità sopravvenute, invece, sembra esibire una maggiore eterogeneità poiché ad essa vengono comunemente ricondotte anche decisioni in cui il profilo della regolazione degli effetti temporali è assente o comunque defilato ed il *quid novi* (sia esso di carattere culturale, sociale o normativo) assume rilievo in motivazione per giustificare finanche un *revirement* della giurisprudenza costituzionale. Un'ulteriore causa di salvezza degli atti compiuti sotto l'imperio di leggi dichiarate illegittime è stata poi progressivamente individuata nel principio di continuità normativa, istituzionale e funzionale dell'ordinamento che impone di mitigare la portata demolitoria di una sentenza di accoglimento. Tale principio è stato evocato, in

particolare, nell'ultima delle diverse fasi di transizione del regionalismo italiano (primi anni duemila), per scongiurare vuoti normativi o interruzioni di servizi pubblici come indesiderati "effetti collaterali" del riassetto di competenze; e in un recente arresto giurisprudenziale il quale ha escluso che dall'accertata incostituzionalità di specifici aspetti della legge elettorale nazionale potesse discendere non solo l'invalidità delle elezioni da essa disciplinate e ormai celebrate (in conformità al canone dei rapporti esauriti) ma anche degli atti compiuti dalle Camere fino allo svolgimento della prossima competizione elettorale.

### ***L'efficacia territoriale delle sentenze di accoglimento.***

Più limitati sono risultati gli spunti connessi all'efficacia territoriale delle sentenze di accoglimento che, in linea di principio, ove hanno ad oggetto atti legislativi statali, valgono *erga omnes* e si impongono in tutta Italia. Qualche eccezione può essere registrata nell'ambito del giudizio in via principale e dipende sia dalla natura disponibile di questo processo, rimesso all'iniziativa dell'ente dotato di potestà legislativa che si assume lesa nelle sue competenze, sia dalla particolare prospettazione delle censure, che, in caso di ricorso delle autonomie speciali, possono essere costruite sulla violazione di parametri costituzionali, comuni a tutte le autonomie territoriali, ovvero di parametri statutari, propri ed esclusivi dell'ente ricorrente. Dalla combinazione di queste due circostanze può derivare sia una limitazione degli effetti della pronuncia di accoglimento alla sola parte che ha adito il giudice costituzionale sia un'estensione dell'efficacia della sentenza alla più ampia platea di tutti gli enti ad autonomia differenziata ovvero alla generalità delle Regioni e delle Province autonome. Un peculiare caso di ampliamento dell'efficacia territoriale è stato motivato dalla giurisprudenza della Corte con la speculare posizione ordinamentale delle due Province autonome di Bolzano e di Trento che ha costantemente indotto a riferire gli effetti di una pronuncia di accoglimento resa su una questione promossa da una di esse al territorio dell'altra rimasta inerte.

Dal complesso delle decisioni analizzate non sembrano invero emergere linee di tendenza consolidate al pari degli orientamenti formati in sede di giudizio incidentale relativamente alle tipologie decisorie ed ai profili temporali. Il regime dell'efficacia territoriale appare perciò come un campo di indagine non ancora particolarmente esplorato dalla stessa elaborazione dottrinale con l'attenzione che pure meriterebbero profili, non privi di rilevanti ricadute sul piano pratico, come quello della congiunta evocazione di parametri statutari e costituzionali da parte della ricorrente autonomia speciale. In una simile evenienza il governo dei parametri può determinare sia un esito di accoglimento territorialmente limitato all'ente ricorrente, ove venga accertata la violazione di uno specifico parametro statutario (con conseguente assorbimento di quello costituzionale), sia una decisione destinata ad impattare *ultra partes*, nelle ipotesi in cui, giudicato prioritario l'esame della dedotta violazione di una disposizione o di un principio costituzionale, l'illegittimità sia pronunciata per accertata lesione di un parametro comune (con assorbimento delle censure di rilievo statutario o "particolare"). E' dunque evidente il carattere tutt'altro che meramente teorico della questione relativa all'individuazione del parametro cui attribuire priorità di esame, da essa dipendendo la stessa estensione territoriale di una sentenza di illegittimità costituzionale.

### ***Struttura del volume.***

Il volume si articola in tre parti nelle quali sono organizzati sistematicamente e in ordine cronologico crescente i più significativi stralci di giurisprudenza costituzionale che danno conto delle tipologie decisorie (Parte I: sentenze di accoglimento integrale, sentenze interpretative di accoglimento, sentenze manipolative – additive semplici, additive di principio, ablativo, sostitutive e miste – illegittimità consequenziali) e delle tecniche di regolazione temporale (Parte II) e territoriale (Parte III) dell'efficacia delle sentenze di incostituzionalità. Ciascun estratto – corredato dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice relatore o redattore della pronuncia, del tipo di dispositivo adottato, ove diverso dall'accoglimento, dei punti del "Considerato" che sono stati riportati e dai capi di dispositivo recanti dichiarazioni di illegittimità costituzionale – è preceduto da una sintetica enunciazione dei principali insegnamenti di carattere processuale affermati o comunque ricavabili da ogni singola decisione esaminata.

Le sentenze prese in considerazione per delineare tipologie e tecniche decisorie di accoglimento sono state prevalentemente rese nella sede del giudizio incidentale che ha fornito alla Corte le migliori occasioni per misurarsi con i riferiti problemi di manipolazione normativa, bilanciamento di interessi e regolazione degli effetti. Il giudizio in via principale ha, invece, consentito al Collegio di forgiare, tra l'altro, il principio di continuità e di operare sul piano dell'efficacia territoriale.



# LE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO

## I. TIPOLOGIE DECISORIE

### LE SENTENZE DI ACCOGLIMENTO INTEGRALE

- Sentenza n. 1/1956 (rel. Azzariti)

*La Corte fa il suo “esordio” con una dichiarazione di illegittimità costituzionale di interesse disposizioni di legge. La decisione, oltre ad avere un indubbio valore storico, presenta affermazioni particolarmente significative sulla portata delle sentenze di accoglimento: l'efficacia erga omnes delle pronunce della Corte comporta l'estensione del contraddittorio al Presidente del Consiglio dei ministri; in Italia il sindacato di costituzionalità delle leggi ha carattere accentrato; l'istituto dell'illegittimità costituzionale, riferibile anche agli atti legislativi anteriori alla Costituzione, è distinto, per presupposti, effetti e competenze, dall'abrogazione. La declaratoria di illegittimità dà luogo, sia pure non in forma espressa, alla consequenziale illegittimità di altra disposizione e spiega i suoi effetti retroattivi anche nella particolare materia penale. L'esito di accoglimento non impedisce alla Corte di rivolgere al legislatore un primo auspicio per la revisione della pertinente normativa in senso costituzionalmente adeguato.*

#### *Considerato*

«Le disposizioni della legge 11 marzo 1953, n. 87 sono chiarissime nel prescrivere che i giudizi di legittimità costituzionale promossi con ordinanza si svolgano in contraddittorio non solo di coloro che sono parti nella causa che ha dato origine alla questione di legittimità, ma anche - quale che sia il contenuto della legge impugnata, se pure relativo a materie di competenza di singoli Ministeri - del Presidente del Consiglio, in relazione al duplice effetto che la pronuncia della Corte costituzionale è destinata ad avere, sia specificamente per la causa in corso, sia generalmente *erga omnes*. Appunto per questo l'art. 23 della stessa legge impone la notificazione dell'ordinanza che promuove il giudizio così alle dette parti come al Presidente del Consiglio dei Ministri e gli artt. 20 e 25 regolano, insieme con la rappresentanza e la costituzione delle parti, anche la rappresentanza e l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questo intervento ha quindi un carattere suo proprio, come mezzo di integrazione del contraddittorio prescritto dalla legge, e si distingue nettamente dall'istituto dell'intervento regolato dal codice di procedura e dalle norme processuali della giustizia amministrativa. (...) In ordine alla questione di competenza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, è innanzi tutto da considerare fuori di discussione la competenza esclusiva della Corte costituzionale a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, come è stabilito nell'art. 134 della Costituzione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione. L'assunto che il nuovo istituto della “illegittimità costituzionale” si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori) non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9

febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria. Non occorre poi fermarsi ad esaminare se e in quali casi, per le leggi anteriori, il contrasto con norme della Costituzione sopravvenuta possa configurare un problema di abrogazione da risolvere alla stregua dei principi generali affermati nell'art. 15 delle Disp. prel. al Cod. civ. I due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse. Il campo dell'abrogazione inoltre è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge. (...) la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione. (...) La Corte costituzionale deve perciò dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s., fatta eccezione per il comma 5), dove è disposto che "le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente" la quale ultima disposizione non è comunque in contrasto con alcuna norma costituzionale e può mantenere la sua efficacia. Quanto alle altre disposizioni dettate nel ricordato articolo, la dichiarazione di illegittimità non implica che esse non possano essere sostituite da altre più adeguate le quali, senza lesione del diritto di libera manifestazione del pensiero enunciato nell'art. 21 della Costituzione, ne regolino l'esercizio in modo da evitarne gli abusi, anche in relazione alla espressa disposizione dettata nell'ultimo comma dello stesso art. 21 e, in generale, per la prevenzione dei reati. È stato già osservato che la disciplina dell'esercizio di un diritto non è per sé stessa lesione del diritto medesimo. Del resto, la scarsa aderenza di alcune disposizioni della legge di p.s. ai principi e alle norme della Costituzione sopravvenuta ha già da molto tempo indotto gli organi competenti a studiare una conveniente revisione della legge di p.s.; e parecchi disegni di legge sono stati a questo scopo presentati così alla Camera dei Deputati come al Senato della Repubblica, l'ultimo dei quali ha pure recentemente avuto l'esame della competente Commissione senatoria. È quindi desiderabile che una materia così delicata sia presto regolata in modo soddisfacente con una disciplina adeguata alle nuove norme della Costituzione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 della legge di p.s. si ripercuote naturalmente sull'art. 1 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, che è con esso



strettamente collegato; mentre non può essere dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 663 del Cod. pen. e dell'art. 2 del menzionato decreto legislativo 8 novembre 1947, che lo ha modificato, perché le sanzioni stabilite nel detto art. 663 Cod. pen. si riferiscono non già esclusivamente al caso di fatti compiuti senza l'autorizzazione richiesta dall'art. 113 della legge di p.s., ma in generale alla inosservanza delle varie leggi che espressamente lo richiamano. È, peraltro, chiarissimo che le disposizioni del detto art. 663 Cod. pen., in quanto sono riferibili al precetto dell'art. 113 della legge di p.s., non solo diventeranno inoperanti, ma dovranno essere considerate anche esse travolte dalla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni del medesimo articolo, anche agli effetti particolari indicati nell'ultimo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87».

#### *Dispositivo*

«(...) Dichiaro l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nei commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s. approvato con decreto 18 giugno 1931, n. 773 - per la violazione delle quali la sanzione penale è preveduta dall'art. 663 Cod. pen. modificato con l'art. 2 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382 - e di conseguenza dell'art. 1 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, salva la ulteriore disciplina per l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione».

- Sentenza n. **49/1971** (rel. Chiarelli)

*L'inosservanza delle indicazioni ermeneutiche fornite in una precedente sentenza interpretativa di rigetto può indurre la Corte ad adottare il radicale rimedio dell'integrale ablazione della disposizione impugnata, ove riconosca il venir meno della sua originaria giustificazione alla luce dei principi costituzionali. In tal modo, ciò che viene espunto dall'ordinamento è l'intero enunciato legislativo e non già una particolare esegesi incostituzionale da esso ricavabile (come tipicamente accade per effetto di sentenze interpretative di accoglimento).*

*Considerato, 2., 3., 4.*

«La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 553 del codice penale (incitamento a pratiche contro la procreazione) e dell'art. 112 t.u. delle leggi di p.s., già proposta con riferimento all'art. 21 primo comma, della Costituzione, era stata esaminata e decisa da questa Corte con sentenza n. 9 del 1965. In tale sentenza fu riconosciuto che l'art. 553 c.p. non vieta la propaganda che genericamente miri a convincere dell'utilità e necessità, in un determinato momento storico, di limitare le nascite, o che propugni una politica di controllo dell'aumento della popolazione; tuttavia si ritenne che la norma non contrastasse con l'art. 21 della Costituzione, in quanto diretta a tutelare il buon costume. Su la base di tale interpretazione, la questione fu dichiarata infondata "nei sensi e nei limiti di cui in motivazione". Successivamente alla ricordata sentenza, la norma ha avuto scarsa applicazione, ma vi sono stati casi in cui nella pratica giudiziaria è stata disattesa l'interpretazione della Corte, e la norma è stata ritenuta applicabile nel suo senso letterale, indipendentemente dalla connessione, in essa ravvisata dalla Corte, con la difesa del buon costume. Le ordinanze (...) hanno ora riproposto la questione, con nuovi argomenti rispetto all'art. 21, ed inoltre con riferimento all'articolo 32 (...) e agli artt. 18 e 31 (...) della

Costituzione. Si rende quindi necessario il riesame di essa. (...) la norma di cui all'art. 553 c.p. corrispondeva alla politica demografica del tempo, diretta all'incremento della popolazione, considerato come fattore di potenza, e alle concezioni a cui quella politica si ispirava. Ciò è documentato, a parte la collocazione dell'articolo nel titolo relativo ai "delitti contro la integrità e la sanità della stirpe", dalla Relazione del Guardasigilli al Progetto di codice penale. Del resto, che, sopravvenuto il nuovo ordinamento costituzionale, la norma dell'art. 553 c.p. non trovasse più giustificazione in quelle concezioni fu riconosciuto nella sentenza n. 9 del 1965, la quale (...) ritenne consentita la propaganda genericamente diretta alla limitazione del numero delle nascite e alla promozione di una politica di controllo dell'aumento della popolazione, e fece salva la legittimità costituzionale della norma solo sotto il riflesso della difesa del buon costume. Ma il riesame della questione, anche alla luce delle ragioni e degli elementi emersi nella nuova prospettazione di essa, induce la Corte a ritenere che la norma non può essere mantenuta in vita, senza contrasto con la Costituzione. Infatti, la disposizione dell'art. 553 c.p., appunto perché collegata, nella sua ragione originaria, alla ricordata politica di espansione demografica e alle concezioni su cui questa si basava, vietava la pubblica trattazione di argomenti riguardanti la procreazione soltanto se svolta nel senso di favorire, mediante l'incitamento o la propaganda di pratiche contro la procreazione, la riduzione delle nascite. Le esigenze del buon costume erano tutelate, come sono tuttora, da altre disposizioni del codice penale, in qualunque senso e a qualunque fine si svolga la predetta attività. D'altra parte, il problema della limitazione delle nascite ha assunto, nel momento storico attuale, una importanza e un rilievo sociale tale, ed investe un raggio di interesse così ampio, da non potersi ritenere che, secondo la coscienza comune e tenuto anche conto del progressivo allargarsi della educazione sanitaria, sia oggi da ravvisare un'offesa al buon costume nella pubblica trattazione dei vari aspetti di quel problema, nella diffusione delle conoscenze relative, nella propaganda svolta a favore delle pratiche anticoncettive. Di ciò si ha conferma nella già ricordata scarsissima applicazione dell'art. 553 c.p.; nelle ripetute proposte di legge per la sua abrogazione; nel diffuso convincimento dell'esigenza di una informata coscienza sociale in materia, rilevabile dalla letteratura, dai dibattiti e da note dichiarazioni internazionali sull'argomento. Si deve pertanto riconoscere che, venuta meno la ragione dell'autonoma configurazione del reato di cui all'art. 553 c.p., il limite da esso posto alla libera manifestazione del pensiero si trova in contrasto con l'art. 21, primo comma, della Costituzione. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, la propaganda di pratiche anticoncettive e l'incitamento ad esse restano subordinate all'osservanza delle norme penali riguardanti gli atti, le pubblicazioni e gli spettacoli osceni (artt. 527, 528, 529 c.p.); gli atti e il commercio di scritti, disegni e oggetti contrari alla pubblica decenza (articoli 725, 726 c.p.); nonché all'osservanza delle norme riguardanti l'istigazione a delinquere e l'apologia di reato (art. 414 c.p.): in particolare, l'istigazione all'aborto (art. 548 c.p.). È da considerare che il rilevante numero degli aborti è portato, dalla difesa della parte privata (...) e da gran parte della letteratura sull'argomento, come una delle ragioni a favore della diffusione della conoscenza delle pratiche antifecondative. Sarebbe palesemente contraddittorio che la consentita propaganda antiprocreativa comprendesse l'incitamento a pratiche che possano essere, oltre che contrastanti col diritto alla vita, produttive di quei danni alla salute che con quella propaganda si vuol concorrere ad evitare. A questo proposito la Corte ritiene necessario rilevare che la tutela della salute e della maternità, garantite dalla Costituzione (artt. 31 e 32), richiede che, riconosciuta la liceità della propaganda

anticoncezionale, questa forma oggetto di una appropriata disciplina, diretta a impedire l'incitamento all'uso di mezzi riconosciuti dannosi, direttamente o nei loro effetti secondari, per la salute. In questo senso, il tempestivo intervento del legislatore (...) dovrà assicurare l'attuazione, in questa materia, delle ricordate norme costituzionali protettive della salute e della maternità. (...) Le ragioni innanzi esposte valgono anche per riconoscere l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 112 del t.u. delle leggi di p.s., limitatamente alla parte in cui vieta la produzione, l'acquisto, la detenzione, l'importazione, l'esportazione e la circolazione di scritti, disegni ed immagini che divulgano i mezzi diretti a impedire la procreazione o ne illustrano l'impiego. Esse si estendono inoltre all'art. 114, primo comma, del medesimo t.u., nella parte in cui vieta l'inserzione, in giornali o periodici, di avvisi o corrispondenze che si riferiscano ai predetti mezzi; nonché all'art. 2 del decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561, nella parte in cui stabilisce che si può far luogo al sequestro di giornali o altre pubblicazioni o stampati che divulgano i mezzi medesimi, ne illustrano l'impiego o contengono inserzioni o corrispondenze ad essi relative».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale:

dell'art. 553 del codice penale;

dell'art. 112, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773), limitatamente alle parole: "a impedire la procreazione";

dichiara inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale:

dell'art. 114, primo comma, del medesimo testo unico, limitatamente alle parole: "a impedire la procreazione";

dell'art. 2, primo comma, del decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561 (Norme sul sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni), limitatamente alle parole: "a impedire la procreazione"».

- Sentenza n. **566/1989** (red. Pescatore)

***All'integrale caducazione della disposizione impugnata può accompagnarsi l'invito al legislatore a riformulare, nel rispetto del principio di ragionevolezza, la pertinente disciplina, integrandola con quella specifica previsione la cui mancanza ha determinato l'accoglimento della questione.***

#### *Considerato, 4.*

«La norma impugnata (...), stabilendo la sospensione della corresponsione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei titolari di pensioni che prestino opera in favore dello Stato e degli altri enti pubblici, senza dare alcun rilievo alla misura dell'emolumento percepito per la nuova attività, si pone in parziale contrasto con l'art. 36, primo comma, della Costituzione. Questa Corte ha già avuto modo di stabilire che la riduzione del trattamento di pensione, nel caso di concorso con altra prestazione retribuita, di per sé non è illegittima (sentenze n. 275 del 1976, n. 155 del 1969 e n. 105 del 1963), essendo ragionevole che il legislatore tenga conto della maggiorazione di compenso derivante al pensionato a seguito della nuova attività. Peraltro, in tale ottica, la diminuzione del

trattamento pensionistico complessivo può essere giustificata e compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, solo ove sia correlata ad una retribuzione della nuova attività lavorativa che ne giustifichi la misura. Ne deriva che non sono legittime norme che, come quella impugnata, implicano una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, in relazione alla quale tale decurtazione diventa operante. L'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 va quindi dichiarato illegittimo in quanto non ha stabilito il limite dell'emolumento per le attività alle quali si riferisce, dovendosi ritenere ammissibile, al di sotto di tale limite, il cumulo integrale fra trattamento pensionistico e retribuzione, senza che sia sospesa la corresponsione dell'indennità integrativa. Nel rispetto del principio di ragionevolezza, la fissazione di detto limite compete al legislatore, al cui intervento è rimessa, pertanto, la riformulazione della norma».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato)».

- Sentenza n. **436/1992** (red. Caianiello)

***Una pronuncia di accoglimento (anche integrale) può e deve essere adottata per espungere dall'ordinamento una norma analoga ad altra già dichiarata incostituzionale allorché la Corte non abbia ritenuto di fare uso del potere, previsto dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, di estendere la pronuncia di incostituzionalità a norme non espressamente impugate. Infatti, le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità.***

*Considerato, 2., 4.*

«Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione, dedotta dalla difesa dell'INAIL nell'assunto che la norma impugnata dovrebbe ritenersi non più sussistente nell'ordinamento, giacché con la sentenza n. 54 del 1981 cit. questa Corte aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale della limitazione quindicennale in questione, onde il giudice *a quo*, rettamente esercitando il proprio potere interpretativo, avrebbe dovuto ritenere "implicitamente abrogato" l'art. 4 della legge n. 1115 del 1962, ora impugnato. Ricorda al riguardo la Corte che con la citata sentenza, essendosi ritenuta irragionevolmente discriminatrice tale limitazione per i lavoratori che avessero contratto l'infermità in Belgio, fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 293, comma primo, del t.u. n. 1124 del 1965, limitatamente alle parole "nonché la tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956 n. 648", ossia soltanto per la parte in cui esso richiamava tale tabella dalla quale risultava appunto il termine quindicennale in questione. Detta pronuncia di incostituzionalità non fu estesa all'art. 4 della legge n. 1115 del 1962, ora impugnato, nel quale il periodo massimo di indennizzabilità non viene stabilito *per relationem*, bensì direttamente. La tesi, sostenuta dall'INAIL, secondo cui l'art. 4 dovrebbe ritenersi implicitamente compreso nella precedente pronuncia di incostituzionalità, non può essere

condivisa, poiché le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che *per argumentum* si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di incostituzionalità a norme non espressamente impugnate. Da ciò la conseguenza che, quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse (come nel caso della sentenza richiamata), le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità. (...) Nel merito la questione è fondata. Come risulta da quanto precede, ricorre, relativamente alla norma impugnata, la medesima *ratio decidendi*, su cui si è basata la richiamata sentenza n. 54 del 1981, ai fini della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 293, comma primo, del t.u. n. 1124 del 1965, che (...) indirettamente disponeva, ai fini dell'indennizzabilità per i lavoratori affetti da una pneumopatia professionale contratta nelle miniere del Belgio, che la malattia dovesse manifestarsi e denunciarsi entro quindici anni dall'abbandono della lavorazione morbigena. Poiché l'allora riscontrata irragionevolezza della disparità di trattamento rispetto ai lavoratori ammalatisi in Italia è ravvisabile anche relativamente alla norma ora impugnata, di questa va parimenti dichiarata l'illegittimità costituzionale. Si ricorda, del resto, che, quanto alle tecnopatie diverse dalla silicosi e dall'asbestosi, la giurisprudenza di questa Corte ha già profondamente innovato il sistema dei requisiti temporali appartenenti alla fattispecie costitutiva del diritto, sia superando la cosiddetta "presunzione tabellare" (sent. n. 178 del 1988), sia escludendo che una denuncia tardiva possa privare automaticamente dell'indennizzo il lavoratore la cui malattia si sia manifestata entro i termini tabellari (sent. n. 206 del 1988)».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 luglio 1962 n. 1115 (Estensione dei benefici previsti dalla legge 12 aprile 1943, n. 455, ai lavoratori colpiti da silicosi associata o no ad altre forme morbose contratta nelle miniere di carbone in Belgio e rimpatriati)».

- Sentenza n. **421/1995** (red. Mengoni)

***Una sentenza di accoglimento tout court può essere pronunciata per rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole di quella indicata a comparazione, poiché l'operatività del principio di uguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata della normativa di favore evocata come tertium comparationis.***

*Considerato, 4., 5., 6.1., 6.2., 7.*

«La ragione (...) che ha indotto la Corte a sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale della norma di favore prevista dall'art. 9-bis del d.l. n. 103 del 1991 sta nella rilevanza di *tertium comparationis* ad essa assegnata dal Tribunale di Lecco ai fini dell'impugnativa, per lesione del principio di eguaglianza, della norma discriminatrice contenuta nella seconda parte del primo comma. Essendo rivolta ad ottenere la restituzione di somme legittimamente percepite da un ente pubblico previdenziale a titolo di contributi

obbligatori, la questione sollevata dal tribunale non può essere decisa se non previo controllo di costituzionalità della norma di paragone, la quale esonera dall'obbligazione contributiva verso la previdenza pubblica i datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore della legge n. 166 del 1991, non avevano ancora provveduto all'adempimento. (...) "l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione" (sentenze nn. 219 del 1995, 62 del 1994; ordinanze nn. 136 del 1982, 95 del 1980, 230 del 1975, 100 del 1970). La seconda alternativa, orientata a un possibile livellamento "al basso" delle categorie messe a confronto, è stata finora presa in considerazione in un numero limitato di casi. Ma l'evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri, e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono - quando sia dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. - un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza additiva che allarghi il campo di applicazione della norma, essa stessa fatta oggetto di impugnazione, oppure una sentenza caducatrice di una diversa disposizione escludente dal trattamento più favorevole un'altra categoria. Dato che il privilegio non può essere rimosso se non in quanto ne sia accertata la contrarietà all'art. 3 Cost., per difetto di un ragionevole motivo giustificativo, o a un altro principio costituzionale, non vale obiettare che la retroattività della dichiarazione di illegittimità collide col principio dell'affidamento. Gli appartenenti alla categoria privilegiata non possono fondare un'aspettativa legittima sopra una norma costituzionalmente illegittima. Del resto, come ha osservato la sentenza n. 6 del 1994 (in relazione al rapporto di pubblico impiego, ma applicando un indirizzo generale della giurisprudenza di questa Corte), "dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive", salvo soltanto il limite del principio di ragionevolezza. D'altro lato, la caducazione della norma di favore non interferisce nella discrezionalità del legislatore, il quale rimane libero di intervenire come meglio crede per riordinare la materia riconducendone la disciplina a razionalità. (...) La questione sub *a*) è fondata. (...) La deroga apportata dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 103 del 1991 alla regola generale dell'art. 12 della legge del 1969 (...) rientra nella sfera della discrezionalità legislativa e non appare di per sé lesiva di alcun principio costituzionale. Sotto il profilo del principio di ragionevolezza essa è giustificata dall'esigenza (...) di favorire lo sviluppo dei fondi di previdenza complementare rimuovendo l'ostacolo frapposto dall'assoggettamento delle somme erogate dai datori di lavoro per il loro finanziamento all'intero onere dei contributi di previdenza e assistenza sociale. Nemmeno è di per sé censurabile la retroattività della deroga, che in sostanza ha una funzione di sanatoria in un contesto sociale di quasi generale inadempimento, collegato nei lavori preparatori della legge di conversione a una presunta "coscienza non solo psicologica, ma anche 'materiale' che i fondi in oggetto fossero esenti da contribuzioni" (...). Ma, in quanto concede una sanatoria totale senza alcuna contropartita analoga al "contributo di solidarietà" imposto per il futuro dal comma successivo, la norma in esame si pone, sotto questo aspetto, in contrasto col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.) coordinato col principio di solidarietà, col quale deve integrarsi l'interpretazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. (...). Invero, l'impostazione

deontologica (e non meramente utilitaristica) della giustizia nella Costituzione esige che la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori provvisti delle risorse occorrenti per fruire di una forma di previdenza complementare non vada disgiunta - in misura proporzionata - da un dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli. (...) Poiché il contributo di solidarietà è una contropartita necessaria dell'esclusione delle contribuzioni ai fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale, l'omessa previsione di esso nell'art. 9-bis, comma 1, del d.l. n. 103 del 1991 inficia di illegittimità costituzionale, per contrarietà agli artt. 3 e 38 Cost., la disposizione dettata nel primo periodo del comma medesimo».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), aggiunto dalla legge di conversione 1° giugno 1991, n. 166 (...)».

- Sentenza n. **508/2000** (red. Zagrebelsky)

*In generale, il ripristino dell'uguaglianza violata può avvenire non solo eliminando del tutto la norma che determina quella violazione ma anche estendendone la portata per ricomprendervi i casi discriminati. Tuttavia, in sede di controllo di costituzionalità di norme penali si dà solo la prima possibilità poiché alla seconda osta la particolare riserva di legge stabilita dalla Costituzione in materia di reati e pene a cui consegue l'esclusione delle sentenze d'incostituzionalità aventi valenze additive. Pertanto, al cospetto di una norma incriminatrice che rappresenta un anacronismo al quale non ha posto rimedio il legislatore (essendosi le originarie ragioni giustificative di essa tradotte nell'attuale ordinamento in corrispondenti motivi di incostituzionalità), la Corte non può esimersi dall'intervenire nell'esercizio dei suoi poteri di garanzia costituzionale, adottando una dichiarazione di illegittimità costituzionale nella forma semplice, esclusivamente ablativa.*

#### *Considerato*

«La Corte di Cassazione solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 402 del codice penale (Vilipendio della religione dello Stato) che punisce con la reclusione fino a un anno "chiunque pubblicamente vilipende la religione dello Stato". (...) La questione è fondata. (...) Posta dal legislatore penale del 1930, la norma impugnata, insieme a tutte le altre che prevedono una protezione particolare a favore della religione dello Stato-religione cattolica, si spiega per il rilievo che, nelle concezioni politiche dell'epoca, era riconosciuto al cattolicesimo quale fattore di unità morale della nazione. In questo senso, la religione cattolica era "religione dello Stato" - anzi necessariamente "la sola" religione dello Stato (formula risalente all'art. 1 dello Statuto albertino e riportata a novella vita dall'art. 1 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del 1929): oltre che essere considerata oggetto di professione di fede, essa era assunta a elemento costitutivo della compagine statale e, come tale, formava oggetto di particolare protezione anche nell'interesse dello Stato. Le ragioni che giustificavano questa norma nel suo contesto originario sono anche quelle che ne determinano l'incostituzionalità nell'attuale. In forza dei principi fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 della Costituzione) e di uguale libertà davanti alla legge di tutte

le confessioni religiose (art. 8 della Costituzione), l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di queste ultime, senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997) e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un'altra di esse (ancora la sentenza n. 329 del 1997), imponendosi la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza (così ancora la sentenza n. 440 del 1995), ferma naturalmente la possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario (art. 7 della Costituzione) e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese (art. 8). Tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di "principio supremo" (sentenze nn. 203 del 1989, 259 del 1990, 195 del 1993 e 329 del 1997), caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse (sentenza n. 440 del 1995). Queste conclusioni sono progressivamente maturate, pur partendo da proposizioni iniziali per diversi aspetti divergenti (sentenze nn. 79 del 1958; 39 del 1965; 14 del 1973), in concomitanza con significativi e convergenti svolgimenti dell'ordinamento. Il punto 1 del protocollo addizionale all'accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, recepito con la legge 25 marzo 1985, n. 121, ha esplicitamente affermato il venire meno del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato e, con le diverse intese poi raggiunte con confessioni religiose diverse da quella cattolica, si è messo in azione il sistema dei rapporti bilaterali previsto dalla Costituzione per le altre confessioni. In tale contesto, si è manifestata la generale richiesta allo Stato di una sua disciplina penale equiparatrice, o nel senso dell'assicurazione della parità di tutela penale (come è nel caso dell'art. 1, quarto comma, dell'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane del 27 febbraio 1987), o nel senso che la fede non necessita di tutela penale diretta, dovendosi solamente apprestare invece una protezione dell'esercizio dei diritti di libertà riconosciuti e garantiti dalla Costituzione (art. 4 dell'intesa con la Tavola valdese del 21 febbraio 1984; preambolo all'intesa con le Assemblee di Dio in Italia del 29 dicembre 1986; preambolo all'intesa con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia del 29 marzo 1993). A fronte di questi svolgimenti dell'ordinamento nel senso dell'uguaglianza di fronte alla legge penale, l'art. 402 del codice penale rappresenta un anacronismo al quale non ha in tanti anni posto rimedio il legislatore. Deve ora provvedere questa Corte nell'esercizio dei suoi poteri di garanzia costituzionale. (...) Sebbene, in generale, il ripristino dell'uguaglianza violata possa avvenire non solo eliminando del tutto la norma che determina quella violazione ma anche estendendone la portata per ricomprendervi i casi discriminati, e sebbene il sopra evocato principio di laicità non implichi indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni ma legittimi interventi legislativi a protezione della libertà di religione (sentenza n. 203 del 1989), in sede di controllo di costituzionalità di norme penali si dà solo la prima possibilità. Alla seconda, osta infatti comunque la particolare riserva di legge stabilita dalla Costituzione in materia di reati e pene (art. 25, secondo comma) a cui consegue l'esclusione delle sentenze d'incostituzionalità aventi valenze additive, secondo l'orientamento di questa Corte (v., in analoga materia, la



sentenza n. 440 del 1995). La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 402 del codice penale si impone dunque nella forma semplice, esclusivamente ablativa».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 del codice penale (Vilipendio della religione dello Stato)».

- Sentenza n. **50/2006** (red. Finocchiaro)

***La limitazione del petitum, contenuta nell'ordinanza di rimessione e imposta dalla necessità di formulare la questione in funzione della sua rilevanza nel giudizio principale, non pregiudicando le valutazioni della Corte sull'istituto sottoposto a scrutinio, non osta ad una decisione di accoglimento integrale che cancella la disposizione impugnata, siccome affetta dai denunciati vizi nella sua complessiva e generale applicazione ad ogni ipotesi concreta e reputata ormai come un "ramo secco" dell'ordinamento, avendone l'intervenuta evoluzione legislativa e giurisprudenziale totalmente vanificato la funzione originaria.***

*Considerato, 4.*

«Il codice civile del 1942 (...) allo scopo di scoraggiare iniziative con finalità solo ricattatorie introdusse, con l'art. 274 cod. civ., la previsione di un preventivo giudizio di delibazione in ordine all'ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturale, nel corso del quale, con indagine sommaria e segreta, si potesse valutare l'esistenza, o meno, di indizi tali da far apparire giustificata detta azione. Tale giudizio doveva svolgersi in camera di consiglio; l'inchiesta sommaria doveva avere luogo senza alcuna pubblicità, ed essere mantenuta segreta, e il decreto con cui si dichiarava ammissibile o inammissibile l'azione non era reclamabile. Successivamente, questa Corte dichiarò la illegittimità costituzionale dell'art. 274, secondo comma, cod. civ. nella parte in cui disponeva che la decisione avesse luogo con decreto non motivato e non soggetto a reclamo, nonché per la parte in cui escludeva la necessità del contraddittorio e dell'assistenza dei difensori, per violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., relativo al diritto inviolabile della difesa, nonché, sempre in riferimento allo stesso principio, la illegittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 274, per la parte in cui disponeva la segretezza dell'inchiesta anche nei confronti delle parti (sentenza n. 70 del 1965). Con la stessa pronuncia la Corte, con riguardo all'art. 30 Cost., rilevò testualmente: "è chiaro che la ricerca della paternità viene così considerata come una forma fondamentale di tutela giuridica dei figli nati fuori del matrimonio, e, come tale, è fatta oggetto di garanzia costituzionale" ed aggiunse: "la stessa norma costituzionale, però, stabilisce che la legge ordinaria pone i limiti per la detta ricerca: limiti che potranno derivare dalla esigenza, affermata nel comma 3, di far sì che la tutela dei figli nati fuori del matrimonio sia compatibile con i diritti della famiglia legittima e dall'esigenza di salvaguardare, in materia tanto delicata, i fondamentali diritti della persona, tutelati anch'essi dalla Costituzione, dai pericoli di una persecuzione in giudizio temeraria e vessatoria". A seguito di questa pronuncia fu approvata la legge 23 novembre 1971, n. 1047 (...), contenente all'art. 2 una nuova disciplina del giudizio di ammissibilità dell'azione, la quale stabilì l'obbligo di motivazione del decreto e la sua reclamabilità alla corte d'appello, confermando peraltro la non pubblicità dell'inchiesta sommaria compiuta dal tribunale e

l'obbligo di mantenerla segreta. Dal carattere contenzioso del procedimento la Corte di cassazione ha desunto la ricorribilità per cassazione, ai sensi dell'art. 111 della Cost., avverso il decreto della corte d'appello. Il contemperamento (...) del carattere sommario del procedimento con la salvaguardia del diritto di difesa, attraverso la previsione dell'obbligo di contraddittorio tra gli interessati, l'obbligo di motivazione del decreto sulla domanda di ammissibilità e il reclamo alla corte d'appello, nonché la riconosciuta ammissibilità del ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., finiscono per escludere quel carattere di segretezza posto a difesa del preteso padre. La riforma del diritto di famiglia del 1975 ha lasciato poi immutata la struttura del procedimento, limitandosi a sostituire le "specifiche circostanze" agli "indizi" di cui al testo originario dell'art. 274 cod. civ., quali elementi la cui sussistenza è richiesta ai fini del giudizio di ammissibilità di cui si tratta. Questa Corte ha successivamente dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 274 cod. civ. nella parte in cui, se si tratta di minore infrasedicenne, non prevede che l'azione promossa dal genitore esercente la potestà sia ammessa solo quando sia ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore (sentenza n. 341 del 1990), ma ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'azione, l'esistenza di elementi anche di tipo presuntivo idonei a far apparire l'azione verosimile, precisando che "il procedimento in esame è ispirato pertanto a due finalità concorrenti e non in contrasto fra loro, essendo posto a tutela non solo del convenuto contro il pericolo di azioni temerarie e ricattatorie, ma anche e soprattutto del minore, il cui interesse sta nell'affermazione di un rapporto di filiazione veridico, che non pregiudichi la formazione e lo sviluppo della propria personalità" (sentenza n. 216 del 1997). (...) la costante giurisprudenza della Corte di cassazione ha valutato le "specifiche circostanze" cui fa riferimento l'art. 274 cod. civ. alla stregua di criteri di verosimiglianza e non di certezza, ritenendo sufficiente che la dichiarazione della madre sia supportata da un *fumus boni iuris* (...), rinviando al giudizio di merito l'esame delle contestazioni sollevate dal convenuto e limitandosi a conoscere delle eccezioni di improponibilità dell'azione (per decadenza, giudicato, transazione) in via meramente deliberativa al solo fine di emettere la decisione sull'ammissibilità dell'azione instauranda (...). In tal modo la stessa Corte di cassazione ha fornito conferma alla opinione di quanti avevano definito il giudizio di ammissibilità di cui si tratta un "ramo secco" dell'ordinamento che limita il diritto dei figli all'accertamento della paternità senza più salvaguardare le esigenze del preteso genitore. In definitiva, detto giudizio può ormai considerarsi un inutile duplicato idoneo solo a favorire istanze dilatorie. Ed, infatti, la descritta evoluzione della disciplina procedimentale del giudizio di ammissibilità ha totalmente vanificato la funzione in vista della quale tale giudizio era stato originariamente previsto dal legislatore, e cioè la protezione del convenuto da iniziative "temerarie e vessatorie" perseguita attraverso la sommarietà e la segretezza della cognizione, devoluta in questa fase all'organo giudicante; con la conseguenza che il giudice è abilitato dalla norma attualmente in vigore a dare alla sua cognizione l'estensione ritenuta più opportuna e pertanto tale da spaziare, come ha statuito la giurisprudenza di legittimità, dalla ammissione di accertamenti tecnici idonei a definire il giudizio di merito, senza che ciò incida sulla necessità della sua successiva proposizione, fino alla sufficienza delle sole affermazioni della parte ricorrente. Peraltro, il meccanismo processuale di cui alla norma impugnata - in palese contraddizione con la sua funzione "preventiva" - si presta (...) ad incentivare, per la sua stessa struttura, strumentalizzazioni, oltre che da parte del convenuto, anche da parte dello stesso attore che, attraverso una accurata programmazione della produzione probatoria, è in

grado di assicurarsi - non essendo il provvedimento di inammissibilità suscettibile di passare in giudicato - una reiterabilità, a tempo indeterminato, della istanza di riconoscimento, con la conseguenza che, proprio a fronte di iniziative effettivamente vessatorie, il convenuto potrebbe non esserne mai definitivamente al riparo. L'intrinseca, manifesta irragionevolezza della norma (art. 3 Cost.) fa sì che il giudizio di ammissibilità ex art. 274 cod. civ. si risolva in un grave ostacolo all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., e ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* ed alla identità biologica; così come da tale manifesta irragionevolezza discende la violazione del precetto (art. 111, secondo comma, Cost.) sulla ragionevole durata del processo, gravato di una autonoma fase, articolata in più gradi di giudizio, prodromica al giudizio di merito, e tuttavia priva di qualsiasi funzione Né può tacersi che l'evoluzione della tecnica consente ormai di pervenire alla decisione di merito, in termini di pressoché assoluta certezza, in tempi estremamente concentrati. Da quanto precede deriva l'incostituzionalità dell'art. 274 cod. civ. per violazione degli articoli 3, secondo comma, 24 e 111 della Costituzione, senza che sia di ostacolo alla relativa pronuncia la limitazione del *petitum*, contenuta nella ordinanza di rimessione, nella quale si fa riferimento al solo giudizio di ammissibilità promosso da maggiorenni. La definizione dei termini della questione, adottata dal rimettente sotto il vincolo che allo stesso si impone in funzione della sua rilevanza nel giudizio principale, non limita le valutazioni di questa Corte sul procedimento regolato dalla disposizione impugnata, ove affetta dai denunciati vizi nella sua complessiva e generale applicazione ad ogni ipotesi di delibazione di ammissibilità dell'azione. Infatti, in presenza di una incostituzionalità che (...) coinvolge detto procedimento nella sua struttura e funzione, la circostanza che lo stesso abbia anche lo scopo di accertare l'interesse del minore non fa venire meno l'incostituzionalità stessa, né giustifica la permanenza nell'ordinamento del giudizio di ammissibilità con questo solo scopo. L'esigenza, infatti, che l'azione di dichiarazione giudiziale della paternità o maternità naturale risponda all'interesse del minore non viene certamente meno con la soppressione del giudizio di cui all'art. 274 del codice civile, ma potrà essere eventualmente delibata prima dell'accertamento della fondatezza dell'azione di merito».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 274 del codice civile».

- Sentenza n. **394/2006** (red. Flick)

***Il principio della riserva di legge in materia penale (che impedisce alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o di ampliare la portata applicativa di quelle esistenti) non preclude lo scrutinio di costituzionalità delle norme penali di favore che stabiliscono per determinati soggetti o ipotesi un trattamento penalistico più mite di quello risultante dall'operatività di discipline generali o comuni. E' pertanto ammissibile un intervento di ablazione totale di norme penali favorevoli riconosciute illegittime, al quale consegue la riespansione della più severa disciplina comune che rappresenta la reazione naturale dell'ordinamento alla scomparsa della norma incostituzionale.***

*Considerato, 6.1., 6.2., 6.3., 6.4., 7.1., 7.4.*

«(...) secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, all'adozione di pronunce *in malam partem* in materia penale osta non già una ragione meramente processuale - di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo* - ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in base al quale "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso" (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002, n. 508 del 2000; ordinanze n. 187 del 2005, n. 580 del 2000 e n. 392 del 1998; con particolare riguardo alla materia elettorale, ordinanza n. 132 del 1995). Rimettendo al legislatore - e segnatamente al "soggetto-Parlamento", in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale (sentenza n. 487 del 1989) - la riserva sulla scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (...). Questa Corte ha peraltro chiarito che il principio di legalità non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore: ossia delle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni. Di tale orientamento - che trova la sua prima compiuta enunciazione nella sentenza n. 148 del 1983 - questa Corte ha fatto ripetute applicazioni (sentenze n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; n. 826 del 1988), anche in rapporto a questioni di costituzionalità omologhe a quelle oggi in esame, dirette a conseguire una modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di determinate figure di reato (...). Esso si connette all'ineludibile esigenza di evitare la creazione di "zone franche" dell'ordinamento (così la sentenza n. 148 del 1983), sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola, stante l'assenza d'uno strumento che permetta alla Corte di riaffermare il primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria. Qualora alla preclusione dello scrutinio di costituzionalità *in malam partem* fosse attribuito carattere assoluto, si determinerebbe, in effetti, una situazione palesemente incongrua: venendosi a riconoscere, in sostanza, che il legislatore è tenuto a rispettare i precetti costituzionali se effettua scelte di aggravamento del trattamento penale, mentre può violarli senza conseguenze, quando dalle sue opzioni derivi un trattamento più favorevole. In accordo con l'esigenza ora evidenziata, va osservato che il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali; ma non le preclude decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo (sentenza n. 148 del 1983): e ciò a prescindere dall'istituto o dal mezzo tecnico tramite il quale tale trattamento si realizza (previsione di una scriminante, di una causa di non punibilità, di una causa di estinzione del reato o della pena, di una circostanza attenuante o di una figura autonoma di reato punita in modo più mite). In simili frangenti, difatti, la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una

reazione naturale dell'ordinamento - conseguente alla sua unitarietà - alla scomparsa della norma incostituzionale: reazione che si verificherebbe in ugual modo anche qualora la fattispecie derogatoria rimossa fosse più grave; nel qual caso a riespandersi sarebbe la norma penale generale meno grave, senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte in materia punitiva. Con riguardo ai criteri di identificazione delle norme penali di favore, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare come occorra distinguere fra le previsioni normative che "delimitano" l'area di intervento di una norma incriminatrice, concorrendo alla definizione della fattispecie di reato; e quelle che invece "sottraggono" una certa classe di soggetti o di condotte all'ambito di applicazione di altra norma, maggiormente comprensiva. Solo a queste ultime si attaglia, in effetti - ove l'anzidetta sottrazione si risolva nella configurazione di un trattamento privilegiato - la qualificazione di norme penali di favore; non invece alle prime, le quali si traducono in dati normativi espressivi di "una valutazione legislativa in termini di 'meritevolezza' ovvero di 'bisogno' di pena, idonea a caratterizzare una precisa scelta politico-criminale": scelta cui la Corte non potrebbe sovrapporre - "senza esorbitare dai propri compiti ed invadere il campo riservato dall'art. 25, secondo comma, Cost. al legislatore" - "una diversa strategia di criminalizzazione volta ad ampliare", tramite ablazione degli elementi stessi, "l'area di operatività della sanzione" (sentenza n. 161 del 2004). Inoltre, la nozione di norma penale di favore è la risultante di un giudizio di relazione fra due o più norme compresenti nell'ordinamento in un dato momento: rimanendo escluso che detta qualificazione possa esser fatta discendere dal raffronto tra una norma vigente ed una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale o di mitigazione della risposta punitiva. In tal caso, difatti, la richiesta di sindacato *in malam partem* mirerebbe non già a far riespandere la portata di una norma tuttora presente nell'ordinamento, quanto piuttosto a ripristinare la norma abrogata, espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali: operazione, questa, senz'altro preclusa alla Corte, in quanto chiaramente invasiva del monopolio del legislatore su dette scelte (sentenze n. 330 del 1996 e n. 108 del 1981; ordinanza n. 175 del 2001). (...) la fattispecie della falsa formazione di liste di elettori o di candidati si pone all'evidenza in rapporto di specialità rispetto al falso elettorale delineato dall'attuale secondo comma degli artt. 100 e 90, dato che le predette liste rappresentano una *species* del *genus* degli "atti destinati alle operazioni elettorali", ivi menzionati (...). Analogamente, le falsità contravvenzionali relative all'autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati costituiscono ipotesi speciali o rispetto al falso elettorale previsto dal secondo comma degli artt. 100 e 90 citati (...); ovvero, e comunque, rispetto alle fattispecie del codice penale richiamate ai fini della descrizione della condotta, da cui le prime si distinguono unicamente per la specificità dell'oggetto materiale. Ne deriva che le disposizioni di cui all'attuale terzo comma degli artt. 100 e 90 presentano senz'altro il connotato tipico delle norme penali di favore. Per il tramite dell'applicazione del principio di specialità, di cui all'art. 15 cod. pen., dette disposizioni sottraggono, infatti, dall'ambito applicativo di norme più ampie, compresenti nell'ordinamento, talune fattispecie, allo scopo e con l'effetto di riservare loro un trattamento sanzionatorio (sensibilmente) più mite di quello altrimenti stabilito da tali norme. (...) Le pronunce di questa Corte che hanno riconosciuto l'ammissibilità del sindacato di costituzionalità sulle norme penali di favore si sono fatte carico - una volta superato il profilo di ordine sostanziale - anche del profilo di ordine processuale, connesso alla necessità di verificare l'incidenza della eventuale decisione di

accoglimento nel giudizio *a quo*. Il problema è stato affrontato avendo riguardo, in particolare, all'ipotesi in cui il fatto oggetto di giudizio fosse stato commesso sotto l'impero della norma penale di favore; evenienza, questa, che evoca uno dei fondamentali principi di garanzia in materia penale, direttamente sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.: quello di irretroattività della norma penale sfavorevole. Ferma restando l'assoluta intangibilità del principio in forza del quale nessun soggetto potrebbe essere condannato, o condannato a pena più severa, per un fatto che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva per legge reato, o costituiva un reato meno grave (sentenza n. 161 del 2004), la Corte ha osservato che anche le pronunce concernenti la legittimità delle norme penali di favore potrebbero comunque influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale, sotto un triplice profilo. In primo luogo, incidendo sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali, i quali dovrebbero impernarsi sul primo comma dell'art. 2 cod. pen., anziché sulla disposizione annullata. In secondo luogo, perché anche le norme penali di favore fanno parte del sistema, e lo stabilire in qual modo il sistema potrebbe reagire al loro annullamento è problema che i singoli giudici debbono affrontare caso per caso. In terzo luogo e da ultimo, perché non può escludersi che il giudizio della Corte sulla norma penale di favore si concluda con una sentenza interpretativa di rigetto (nei sensi di cui in motivazione) o con una pronuncia correttiva delle premesse esegetiche su cui si fonda l'ordinanza di remissione: donde una serie di decisioni suscettibili di influire sugli esiti del giudizio penale pendente (sentenze n. 25 del 1994; n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; 148 del 1983). (...) Nei casi oggetto delle odierne ordinanze di remissione si discute, tuttavia, esclusivamente di fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma penale di favore (*ergo*, quando il fatto era più severamente punito): onde il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole non viene affatto in rilievo. Viene in considerazione, piuttosto, il distinto principio di retroattività della norma penale più mite: principio che - riconosciuto in strumenti internazionali (...) - trova espressione nell'ordinamento interno, a livello di legge ordinaria, nell'art. 2, secondo comma e seguenti, cod. pen. In un simile frangente, peraltro, la conclusione dell'ammissibilità della questione si impone *a fortiori*, e per una ragione più radicale di quelle dianzi ricordate, riferendosi all'ipotesi di fatto commesso sotto la vigenza della legge più favorevole. Infatti, il principio di retroattività della *lex mitior* ha una valenza ben diversa, rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale. Avuto riguardo anche al fondamentale principio di colpevolezza ed alla funzione preventiva della pena, desumibili dall'art. 27 Cost., ognuno dei consociati deve essere posto in grado di adeguarsi liberamente o meno alla legge penale, conoscendo in anticipo - sulla base dell'affidamento nell'ordinamento legale in vigore al momento del fatto - quali conseguenze afflittive potranno scaturire dalla propria decisione (al riguardo, v. sentenza n. 364 del 1988): aspettativa che sarebbe, per contro, manifestamente frustrata qualora il legislatore potesse sottoporre a sanzione criminale un fatto che all'epoca della sua commissione non costituiva reato, o era punito meno severamente. In questa prospettiva, è dunque incontrovertito che il principio *de quo* trovi diretto riconoscimento nell'art. 25, secondo comma, Cost. in tutte le sue espressioni: e, cioè, non soltanto con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, sulla quale pure la formula costituzionale risulta all'apparenza calibrata; ma anche con riferimento a quella della

modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già in precedenza penalmente represso. In questi termini, il principio in parola si connota, altresì, come valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali. La circostanza che una determinata norma, di rilievo penalistico, sia contraria a Costituzione, non può comunque comportare - come conseguenza della sua rimozione da parte della Corte - l'assoggettamento a pena, o a pena più severa, di un fatto che all'epoca della sua commissione risultava, in base alla norma rimossa, penalmente lecito o soggetto a pena più mite: derivandone, per tale aspetto, un limite al principio della privazione di efficacia della norma dichiarata costituzionalmente illegittima, enunciato dall'art. 136, primo comma, Cost. e dall'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenza n. 148 del 1983). Invece, il principio di retroattività della norma più favorevole non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo. In quest'ottica, la Corte ha quindi costantemente escluso che il principio di retroattività *in mitius* trovi copertura nell'art. 25, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 80 del 1995, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974; ordinanza n. 330 del 1995). Ciò non significa, tuttavia, che esso sia privo di un fondamento costituzionale: tale fondamento va individuato, invece, nel principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice. Va, tuttavia, precisato che i fatti commessi prima e dopo l'entrata in vigore della norma penale favorevole sono identici nella loro materialità, ma non sul piano della "rimproverabilità". Altro, infatti, è il porre in essere una condotta che in quel momento è penalmente lecita o punita in modo mite; altro è porre in essere la stessa condotta in contrasto con la norma che in quel momento la vieta o la punisce in modo più severo. Il principio della retroattività *in mitius* è legato, dunque, ad una concezione oggettivistica del diritto penale, che emerge dal complessivo tessuto dei precetti costituzionali: a fronte di essa, la sanzione criminale rappresenta non già la risposta alla mera disobbedienza o infedeltà alla legge, in quanto sintomatica di inclinazioni antisociali del soggetto; quanto piuttosto la reazione alla commissione di fatti offensivi di interessi che il legislatore, interprete della coscienza sociale, reputa oggettivamente meritevoli di essere salvaguardati da determinate forme di aggressione col presidio della pena. Se la valutazione del legislatore in ordine al disvalore del fatto muta - nel senso di ritenere che quel presidio non sia più necessario od opportuno; o che sia sufficiente un presidio meno energico - tale mutamento deve quindi riverberarsi a vantaggio anche di coloro che abbiano posto in essere il fatto in un momento anteriore. Il collegamento del principio della retroattività *in mitius* al principio di eguaglianza ne segna, peraltro, anche il limite: nel senso che, a differenza del principio della irretroattività della norma penale sfavorevole - assolutamente inderogabile - detto principio deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli (sentenze n. 74 del 1980 e n. 6 del 1978; ordinanza n. 330 del 1995). Ma soprattutto, per quanto interessa nella specie, è giocoforza ritenere che il principio di retroattività della norma penale più favorevole in tanto è destinato a trovare applicazione, in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima. Il nuovo apprezzamento del disvalore del fatto, successivamente

operato dal legislatore, può giustificare - in chiave di tutela del principio di eguaglianza - l'estensione a ritroso del trattamento più favorevole, a chi ha commesso il fatto violando scientemente la norma penale più severa, solo a condizione che quella nuova valutazione non contrasti essa stessa con i precetti della Costituzione. La *lex mitior* deve risultare, in altre parole, validamente emanata: non soltanto sul piano formale della regolarità del procedimento dell'atto legislativo che l'ha introdotta e, in generale, della disciplina delle fonti (v., con riferimento alla mancata conversione di un decreto-legge, sentenza n. 51 del 1985); ma anche sul piano sostanziale del rispetto dei valori espressi dalle norme costituzionali. Altrimenti, non v'è ragione per derogare alla regola sancita dai citati art. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, non potendosi ammettere che una norma costituzionalmente illegittima - rimasta in vigore, in ipotesi, anche per un solo giorno - determini, paradossalmente, l'impunità o l'abbattimento della risposta punitiva, non soltanto per i fatti commessi quel giorno, ma con riferimento a tutti i fatti pregressi, posti in essere nel vigore dell'incriminazione o dell'incriminazione più severa. (...) Per costante giurisprudenza di questa Corte, la configurazione delle ipotesi criminose e la determinazione delle sanzioni per ciascuna di esse rientrano nella discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla "meritevolezza" ed al "bisogno di pena" - dunque sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa - sono infatti, per loro natura, tipicamente politici: con la conseguenza che un sindacato sul merito delle scelte legislative è possibile solo ove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 144 del 2005 e n. 364 del 2004; ordinanze n. 109, n. 139, n. 212 del 2004; n. 177, n. 206 e n. 234 del 2003), come avviene allorquando la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (con riguardo alla materia elettorale, sentenza n. 287 del 2001). Tale ipotesi ricorre nel caso in esame. (...) i reati di falso - e di falso documentale in particolare - hanno natura tipicamente strumentale. Comune ad essi è difatti la protezione di un bene giuridico "strumentale-intermedio", tradizionalmente compendiato nella formula della "fede pubblica", intesa quale affidamento dei consociati nella genuinità e veridicità - ovvero, da altro angolo visuale, nell'efficacia probatoria - di determinate fonti documentali. Questo valore - ed in ciò risiede appunto la sua "strumentalità" - non è fine a sé stesso, ma rappresenta un mezzo di protezione di beni "finali" ulteriori, atti ad essere compromessi dalla manipolazione delle predette fonti: beni "finali" che, in rapporto alla loro variegata caratura (patrimoniale, personale, pubblica, collettiva, ecc.), ben possono contribuire a qualificare, sul piano del disvalore, le differenti ipotesi di falso. Nella specie, la condotta costitutiva dei due illeciti posti a raffronto - reato generale del codice penale e reato elettorale specifico di cui al terzo comma degli artt. 100 e 90 - è, per definizione, identica. Nel caso della falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale, si tratta, in particolare, della falsa attestazione, resa da soggetto abilitato all'autenticazione delle firme, circa l'avvenuta identificazione del sottoscrittore e circa il fatto che l'apposizione della firma è avvenuta in sua presenza. Correlativamente, nessuna diversità tra le due fattispecie è ravvisabile sotto il profilo della lesività del bene "strumentale-intermedio" della fede pubblica: la valenza probatoria - o, per guardare il fenomeno da altra angolazione, il livello di affidamento - che l'ordinamento ripone nell'autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati, non differisce, sotto alcun profilo, da quello proprio di qualsiasi altra autenticazione di firme. A fronte di ciò, il salto sanzionatorio tra le figure criminose in esame - per non essere qualificato come



manifestamente irragionevole - dovrebbe poter trovare giustificazione in considerazioni legate alla diversa pregnanza del bene "finale". Cioè, lo specifico oggetto materiale del reato elettorale in questione - nel quale risiede l'elemento specializzante rispetto al reato comune - dovrebbe risultare indicativo del fatto che l'attitudine offensiva del falso si proietta verso un valore di rango decisamente più basso, rispetto alla media dei beni aggredibili dalla falsa autenticazione di firme. Senonché, il bene finale tutelato dal reato *de quo* è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto. In effetti, proprio la considerazione della particolare pregnanza di tale bene giustifica l'emersione dei reati elettorali come segmento autonomo dell'ordinamento penale; e spiega - sia pur nella cornice di un sistema tutt'altro che privo di contraddizioni e disarmonie, in rapporto alle quali questa Corte ha da tempo segnalato l'esigenza di una compiuta razionalizzazione (sentenze n. 455 del 1998, n. 84 del 1997, n. 121 del 1980 e n. 45 del 1967) - le previsioni *extra ordinem* che ne caratterizzano la disciplina (...). Considerazioni simili possono svolgersi anche in rapporto alla seconda fattispecie contemplata dalle norme sottoposte a scrutinio - quella della falsa formazione di liste di elettori o di candidati (intesa come residuale rispetto alle falsità inerenti all'autentica delle sottoscrizioni) - nel confronto con il regime previsto, per la generalità dei falsi in materia elettorale, dal secondo comma degli artt. 100 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 90 del d.P.R. n. 570 del 1960, il quale (...) irrigidisce nel complesso - e non già attenua - il trattamento sanzionatorio prefigurato dalle corrispondenti norme del codice penale. Lo scarto nella risposta punitiva è, anche per questo verso, di dimensioni tali da apparire manifestamente irragionevole: non essendo sostenibile che la falsità in questione abbia potenzialità lesive del bene giuridico protetto - di rilievo costituzionale - nettamente inferiori alla media di quelle inerenti agli altri atti destinati alle operazioni elettorali. Infatti, riguardo alla predisposizione di false liste di candidati, valgono rilievi analoghi a quelli dianzi svolti per le falsità in autenticazione, circa l'idoneità della manipolazione ad inficiare nel suo complesso la regolarità della competizione e a creare le premesse per la vanificazione dei voti espressi dagli elettori a favore di quelle liste; a sua volta, la falsificazione delle liste elettorali - atti che hanno natura pubblica - può essere strumento di perpetrazione di brogli elettorali. (...) Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, terzo comma, del d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 90, terzo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960, come sostituiti dall'art. 1 della legge n. 61 del 2004».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, terzo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 2 marzo 2004, n. 61 (Norme in materia di reati elettorali);  
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, terzo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), come sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera a), numero 1), della citata legge n. 61 del 2004 (...).

- Sentenza n. **87/2014** (red. Mazzella)

*In forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, la questione è trasferita alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo. La ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità al complessivo ius superveniens. Esclusa altresì la possibilità di dichiarare cessata la materia del contendere, la Corte adotta una decisione di integrale ablazione della norma censurata, sia nel testo originario che in quello novellato, e pronuncia l'illegittimità consequenziale di altra disposizione, comunque collegata alla prima e parimenti lesiva dell'invocato parametro. L'impiego della tecnica del trasferimento della questione o dell'istituto dell'illegittimità consequenziale si lega alla formale identità o meno delle disposizioni caducate.*

*Considerato, 3., 4., 6., 6.1., 6.2., 6.3., 6.3.1., 6.3.2., 6.4.*

«(...) il testo originario della disposizione regionale censurata, oggetto d'impugnazione da parte del Governo, è stato interamente sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (...), non impugnata. (...) la disciplina in esame è stata ulteriormente definita (pur senza novellare testualmente le fonti previgenti) dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (...) – esso pure non censurato direttamente (...). Alla luce del sopra riportato *ius superveniens*, che non ha formato oggetto di alcuna impugnazione da parte del Governo, la Regione autonoma Sardegna ritiene che sia cessata la materia del contendere. La difesa dello Stato non concorda con tale conclusione, sottolineando, in particolare, la sostanziale omogeneità del testo novellato della disposizione in esame con quello originario specificamente censurato. In buona sostanza, mentre la disposizione regionale escludeva le assunzioni di progetto previste nei cantieri comunali dall'ambito di applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (...), la novella di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 le ha ascritte al novero delle deroghe di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012 (...). L'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 è stata poi confermata dall'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013 (...). Orbene, questa Corte ha ripetutamente affermato che le condizioni richieste “perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere” sono “a) sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso; b) mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate (...). (...) è da ritenere che nella specie non sussiste alcuno dei requisiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere (...). In particolare, quanto al carattere soddisfacente della modifica normativa sopravvenuta, la nuova formulazione della disposizione regionale impugnata, sancendo che le assunzioni di progetto nei cosiddetti cantieri comunali “risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale [...] e [...] sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16”, non assicura, per la genericità della sua formulazione, la riconduzione delle fattispecie da essa previste nell'ambito settoriale e ben circoscritto delle ipotesi derogatorie individuate dal legislatore statale. Sicché, (...) il contenuto e la *ratio* della disposizione in vigore sono rimasti

fondamentalmente identici a quelli della versione precedente (con la sottrazione delle anzidette assunzioni alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010), essendo mutata solo ed unicamente la "giustificazione" della non applicabilità alla fattispecie in esame dei limiti posti dal legislatore statale (prima la "specialità" e il "carattere non permanente" dei progetti, ora anche la espressa riconduzione delle assunzioni *de quibus* alle eccezioni di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012). Allo stesso modo, il successivo art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 ha confermato l'impianto della normativa previgente. Da un lato, esso ha, infatti, stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 si applicano alle assunzioni previste nei "cantieri comunali per l'occupazione" e "verdi" costituenti progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge reg. n. 4 del 2000. Dall'altro, ha classificato come "spese di investimento" quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988, e successive modifiche ed integrazioni, con ciò sottraendo i costi imputabili ai lavoratori ivi utilizzati al tetto di spesa invocato dal Governo a motivo del denunciato contrasto della norma impugnata con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Sotto l'altro profilo, militano contro la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata, sia la sua efficacia (potenzialmente) immediata, non potendosi escludere che "assunzioni di progetto" possano essersi verificate alla stregua della disposizione novellata durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi), sia il mancato riscontro (...) che i finanziamenti per il 2013 sarebbero stati assegnati anche in applicazione delle modificazioni apportate all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 dalle successive leggi regionali n. 9 e n. 21 del 2013. Una volta escluso che la disposizione regionale censurata sia stata modificata in termini soddisfatti delle censure e non abbia avuto alcuna concreta applicazione, si deve procedere senz'altro allo scrutinio della sua legittimità costituzionale. Inoltre, attesa la sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformata della norma impugnata, la questione dev'essere trasferita, altresì, alla nuova formulazione di essa, avendo questa Corte anche di recente ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui "nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfatti rispetto alle censure, la questione di costituzionalità [deve essere] trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)" (sentenza n. 219 del 2013). In definitiva, la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che, come quella sostitutiva dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013, hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti "cantieri comunali" in termini tali da sottrarla parimenti all'applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale (...). Questa Corte ha, infatti, affermato, con giurisprudenza costante, "che, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo (sentenze numeri 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002)" (sentenza n. 162 del 2007). (...) Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 promossa dal Governo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata. (...) l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (...) costituisce, in effetti, un principio fondamentale di "coordinamento della finanza pubblica" (...) applicabile (...) alla stessa Regione autonoma Sardegna (...). I

lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d'immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate. Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant'è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di "assunzioni di progetto". In ogni caso, l'ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità. In buona sostanza, l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di "cantieri di lavoro" ricade *de plano* nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale. (...) in linea di principio, anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all'uso del lavoro temporaneo. (...) La disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Dall'esame del complesso normativo in tema di cosiddetti "cantieri comunali" si ricava che la loro destinazione, lungi dall'essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. (...) La stessa norma impugnata si riferisce, in termini generali, a "cantieri comunali per l'occupazione" e a "cantieri verdi". L'asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga invocata dalla difesa regionale. (...) La denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sussiste anche per l'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, che ha sostituito il testo della disposizione regionale impugnata sancendo *a priori* l'inerenza al settore sociale dei "progetti speciali" in esame e delle "assunzioni" ivi previste. Il dettato del suddetto art. 1, cui poi fa rinvio ulteriormente l'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013, è, infatti, troppo generico, anche alla luce del quadro normativo complessivo in tema di "cantieri comunali", per contenere le "assunzioni di progetto" di cui si controverte nell'alveo ristretto delle assunzioni eccezionalmente concesse agli enti locali fuori dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 solo perché assolutamente indispensabili per lo svolgimento di peculiari funzioni, come quelle, per quanto qui rileva, del settore sociale. (...) Neppure il citato art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 sfugge alla censura di denunciata violazione dell'anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della (...) legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (...), qualifica genericamente "di investimento" tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica, dunque, come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto. (...) Dev'essere, pertanto,

dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, nel testo sia originario, sia quale risulta sostituito dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, nonché, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013».

*Dispositivo*

«1) dichiara, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari)».

- Sentenza n. **70/2015** (red. Sciarra)

***Ad un dispositivo di ablazione integrale (peraltro caratterizzato dall'impiego della formula decisoria "nella parte in cui prevede che") corrisponde una motivazione che dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata "nei termini esposti". Il seguito legislativo alla sentenza di accoglimento è condizionato dal rilievo che le competenti autorità intendono attribuire al solo dispositivo ovvero alla pronuncia complessivamente intesa.***

*Considerato, 5., 6., 7., 8., 9., 10.*

«La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903 (...), con la finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo. Per perseguire un tale obiettivo, in fasi sempre mutevoli dell'economia, la disciplina in questione ha subito numerose modificazioni. (...) la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni. (...) Quanto alle sospensioni del meccanismo perequativo, affidate a scelte discrezionali del legislatore, esse hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa. (...) Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, il legislatore (art. 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica") ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998. Tale norma, ritenuta legittima da questa Corte con ordinanza n. 256 del 2001, ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo. Il blocco, introdotto dall'art. 24, comma 25, come convertito, del d.l. n. 201 del 2011 (...), ora oggetto di censura, trova un precedente nell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (...) che, tuttavia, aveva limitato l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai

trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS. (...) L'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 (...) è stato sottoposto al vaglio di questa Corte, che ha deciso la questione con sentenza n. 316 del 2010. In tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS). Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che “[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta”. (...) L'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 (...) stabilisce che “In considerazione della contingente situazione finanziaria”, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al (...) meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del cento per cento (...), mentre le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo non ricevono alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti. Tale meccanismo si discosta da quello originariamente previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (...) e confermato dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (...), che non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo. Secondo la normativa antecedente, infatti, la percentuale di aumento si applicava sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 75 per cento. Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo. Esse trovano un unico correttivo nella previsione secondo cui, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. (...) Dall'*excursus* storico compiuto traspare che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato. Il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla legislazione ad esso successiva. L'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (...) ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. (...) Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiori a quattro

volte il trattamento minimo, del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo, del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Soltanto per il 2014 il blocco integrale della perequazione ha riguardato le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. Il legislatore torna dunque a proporre un *discrimen* fra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura. (...) Dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subiecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost. Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire "una particolare protezione per il lavoratore". Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, "ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta", senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. "consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo" (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004). Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve "dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze

minime di protezione della persona” (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di “un non sopportabile scostamento” fra l’andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993). Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all’incremento del costo della vita. (...) Pertanto, il criterio di ragionevolezza (...) circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all’adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali. (...) Nel vagliare la dedotta illegittimità dell’azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l’anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), (...) questa Corte non ha ritenuto che fossero stati violati i parametri di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Le pensioni incise per un solo anno dalla norma allora impugnata, di importo piuttosto elevato, presentavano “margin di resistenza all’erosione determinata dal fenomeno inflattivo”. L’esigenza di una rivalutazione costante del correlativo valore monetario è apparsa per esse meno pressante. Questa Corte ha ritenuto, inoltre, non violato il principio di eguaglianza, poiché il blocco della perequazione automatica per l’anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d’importo di sicura rilevanza, realizzava “un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste”. (...) La norma, allora oggetto d’impugnazione, ha anche superato le censure di palese irragionevolezza, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. Le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, “di sicura rilevanza”, secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione. La richiamata pronuncia ha inteso segnalare che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, “esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità”, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d’acquisto delle pensioni. (...) La censura relativa al comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività” (sentenza n. 349 del 1985). Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010. Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l’esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo “al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l’intervento correttivo della Corte” (sentenza n. 226 del 1993). La disposizione concernente l’azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell’art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare



genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. (...) L’interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l’adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest’ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost. La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento” (...).».

## LE SENTENZE INTERPRETATIVE DI ACCOGLIMENTO

- Sentenza n. 26/1961 (rel. Papaldo)

*L'inerzia legislativa e la prassi amministrativa e giurisprudenziale non conforme ad una precedente sentenza interpretativa di rigetto inducono la Corte ad accogliere, "nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione", una questione di legittimità costituzionale. E' il primo esempio di sentenza interpretativa di accoglimento, con cui la Corte, anziché indicare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, vieta di estrarre da quest'ultima la norma dichiarata illegittima.*

*Considerato, 2., 3., 4., 5.*

«Con la sentenza 20 giugno 1956, n. 8, la Corte affermò che, ai fini della pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, dovesse aversi riguardo non già al significato rivestito dalla norma nel sistema che le dette vita, bensì a quello acquistato sulla base della interpretazione che, in conformità alla Costituzione, ne era stata data dalla giurisprudenza. Secondo tale interpretazione, la Corte ritenne che si potesse dichiarare infondata la questione relativa alla legittimità costituzionale di quella norma, in considerazione che i provvedimenti del genere hanno il carattere di atti amministrativi adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo, in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza, e vincolati ai principi dell'ordinamento giuridico. La Corte, non nascondendosi che la forma dell'art. 2, nella sua ampia dizione, avrebbe potuto dare adito ad arbitrarie applicazioni se si fossero affermate interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte stessa, avvertì che, in tal caso, la questione sarebbe stata riesaminata. La Corte, infine, auspicò che, nell'intento di porre l'art. 2 al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione, il legislatore provvedesse ad inserire nel testo della disposizione l'espressa enunciazione dei detti canoni, ai quali i provvedimenti dovessero conformarsi, auspicando, altresì, che, nella nuova formulazione, si enunciasse l'obbligo della motivazione ed anche quello della pubblicazione nel caso in cui il provvedimento non avesse carattere individuale. Nel tempo che è trascorso da quella sentenza il testo legislativo è rimasto inalterato e, come si rileva dalle numerose copie depositate nel presente giudizio, molti Prefetti hanno emesso provvedimenti che, a parte il loro contenuto, tendono ad avere carattere di permanenza. È inoltre sopraggiunta qualche pronuncia giurisprudenziale che non sembra conforme all'indirizzo della giurisprudenza della Magistratura ordinaria e di quella amministrativa su cui si basò la sentenza del 1956 per dare all'art. 2 l'interpretazione sopra richiamata. Essendo stata ora risolta la questione, la Corte ritiene che debba essere compiuto quel riesame di cui fu fatta espressa riserva in detta sentenza. (...) quella sentenza, dopo avere affermato il principio che le ordinanze in questione non possano in nessun caso violare i principi dell'ordinamento giuridico, prospettò l'ipotesi che i provvedimenti prefettizi toccassero campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione: la sentenza affermò che in tali ipotesi spetta al giudice competente di accertare se nei singoli casi sussista la violazione di quei diritti. Ed in particolare la sentenza fece la stessa affermazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 21 della Costituzione. È, dunque, da escludere che la precedente sentenza abbia dichiarato che le

ordinanze prefettizie potessero menomare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione: dichiarazione che sarebbe stata in netto contrasto con l'affermazione che quelle ordinanze debbono essere vincolate ai principi dell'ordinamento giuridico. (...) L'art. 2 conferisce al Prefetto poteri che non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti. Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengano nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai essere tali da invadere il campo riservato alla attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali dello Stato: il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli artt. 70, 76 e 77 e dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione. Difatti, anche a volerli considerare in ogni caso come aventi carattere normativo, i provvedimenti prefettizi *ex art. 2*, ove non contrastino con i principi dell'ordinamento, restano legittimamente nella sfera dell'attività spettante agli organi amministrativi: essi sono legittimi quando siano emanati in base ai presupposti, nei limiti, con le caratteristiche, le forme e le garanzie, secondo le indicazioni esposte fin dalla precedente sentenza. (...) Dai ripetuti richiami fatti ai principi dell'ordinamento giuridico si rileva che questo è il punto fondamentale della questione. (...) i provvedimenti prefettizi non possono mai essere in contrasto con i detti principi, dovunque tali principi siano espressi o comunque essi risultino, e precisamente non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria. È, infatti, ovvio che l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza non potrebbe disporre che, in un campo in cui il precetto costituzionale è inderogabile anche di fronte al legislatore ordinario, intervengano provvedimenti amministrativi in senso difforme. Per quel che si riferisce alle riserve di legge, la Corte ritiene che si debba distinguere. Nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l'art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione. Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula "in base alla legge" o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere. Si può concludere che la omessa prescrizione, nel testo dell'art. 2, del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico renderebbe possibile - ed in realtà ha reso, di recente, possibile - un'applicazione della norma, tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale. È, dunque, da ritenere che l'illegittimità dell'art. 2 sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, intesa questa espressione nei sensi sopra indicati».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione».

- Sentenza n. **52/1965** (rel. Castelli Avolio)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene adottata per scongiurare che dall'impugnato testo legislativo venga ricavato, nonostante una precedente sentenza interpretativa di rigetto, un significato normativo non compatibile con la Costituzione.***

*Considerato*

«Con la sentenza n. 11 del corrente anno questa Corte, in considerazione dell'intento ispiratore della riforma legislativa del 1955, degli orientamenti giurisprudenziali immediatamente successivi a tale riforma, dei generali, autorevolissimi convincimenti della dottrina, aveva ritenuto di dover escludere ogni contrasto tra l'art. 392, primo comma, del Codice di procedura penale e l'art. 24 della Costituzione, sul presupposto che il rinvio fatto dall'art. 392 alle disposizioni relative all'istruzione formale, "in quanto sono applicabili", consentisse l'estensione all'istruzione sommaria delle disposizioni degli artt. 304 *bis*, *ter* e *quater* dell'anzidetto codice, riguardanti l'esercizio del diritto di difesa nell'istruzione formale. In tal modo interpretata, la norma avrebbe potuto continuare a vivere nel sistema, in piena armonia con la Costituzione. L'esperienza immediatamente successiva ha tuttavia rivelato che la giurisprudenza della magistratura ordinaria, la quale fin dal 1958 aveva ritenuto di doversi discostare dall'anzidetta interpretazione dell'art. 392 - che è l'unica non contrastante col precetto dell'art. 24 della Costituzione -, continua a escludere che la formulazione dell'anzidetto articolo del Codice di procedura penale, dati i particolari caratteri dell'istruzione sommaria, consenta l'estensione a quest'ultima delle garanzie del diritto di difesa introdotte nel Codice con gli artt. 304 *bis*, *ter* e *quater*. Interpretata e applicata in tal modo, la disposizione del primo comma dell'art. 392 continua perciò a vivere nella realtà concreta in modo incompatibile con la Costituzione, come questa Corte ha già diffusamente spiegato nella ricordata sentenza n. 11. È evidente, del resto, che, ove con l'istruzione sommaria dovesse risultare, per natura, incompatibile l'esercizio del diritto di difesa, quel tipo di istruzione sarebbe esso stesso in assoluto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, il quale vuole assicurato il diritto di difesa "in ogni stato e grado del procedimento". Questa Corte rimane però ferma nel convincimento della inesistenza di una naturale incompatibilità dell'istruzione sommaria con l'esercizio del diritto di difesa. Onde contrasta con l'art. 24 della Costituzione semplicemente il fatto che nel corso di tale tipo di istruzione la legge escluda l'esercizio della difesa. Uniformandosi al precedente segnato dalla sentenza n. 26 del 1961, la Corte ritiene pertanto di dovere, nella situazione determinatasi, della quale si è fatta eco l'ordinanza che ha dato inizio al presente giudizio, dichiarare illegittimo l'art. 392, primo comma, del Codice di procedura penale, nella parte in cui, estendendo alla istruzione sommaria le norme stabilite per l'istruzione formale solo "in quanto sono applicabili", autorizza ad escludere che anche nell'istruzione sommaria debbano avere applicazione le disposizioni degli artt. 304 *bis*, *ter*, *quater*, poste a garanzia del diritto di difesa».

*Dispositivo*

«dichiara in riferimento all'art. 24 della Costituzione, la illegittimità costituzionale dell'art. 392, primo comma, del Codice di procedura penale nella parte in cui, con l'inciso "in quanto sono applicabili", rende possibile non applicare all'istruzione sommaria le disposizioni degli artt. 304 *bis*, 304 *ter* e 304 *quater* dello stesso Codice».

- Sentenza n. **204/1982** (rel. Andrioli)

***La preferenza implicitamente accordata alla tecnica della sentenza interpretativa di rigetto rispetto all'altra della sentenza interpretativa di accoglimento non impedisce alla Corte di sanzionare il principio di diritto enunciato dall'organo di nomofilachia che, nella pendenza dei riuniti giudizi incidentali, aveva conferito alla materia in questione un assetto unitario attraverso la composizione di precedenti contrasti ermeneutici.***

*Considerato, 10.1., 10.2., 11.1., 12.*

«Nella pendenza degli or riuniti procedimenti avanti questa Corte, la disputa sulla estensione, ai licenziamenti disciplinari, dell'art. 7 nella sua interezza ha trovato, al livello d'interpretazione, quell'assetto unitario di cui nel biennio 1976-77 era priva perché l'ufficio giudiziario, cui compete il magistero della nomofilachia, componendo contrasti che sui limiti della incompatibilità tra i due corpi di norme si erano avvertiti anche in seno alla stessa Corte di Cassazione, ha negato che tra le sanzioni relative a infrazioni disciplinari, per le quali è dettato l'art. 7, sia da annoverare il licenziamento e, così riscrivendo, si è affiancato alla opinione di parte della dottrina. Più precisamente, le Sezioni Unite, con sent. 28 marzo 1981 n. 1781, pur riconoscendo che le innovazioni contenute nell'art. 7 "apprestano in definitiva al lavoratore una tutela più efficace di quella predisposta per i licenziamenti individuali con la legge n. 604 del 1966" (...), hanno enunciato il principio di diritto che "il licenziamento intimato per inadempimento o mancanza del lavoratore è assoggettato alla disciplina contenuta nell'art. 2119 cod. civ. e nella legge 15 luglio 1966 n. 604, a meno che non sia applicabile all'atto una diversa disciplina (legislativa, collettiva o validamente posta dallo stesso datore di lavoro) la quale, oltre ad includerlo fra le sanzioni disciplinari, lo sottoponga al regime giuridico per queste previsto dall'art. 7 legge 20 maggio 1970 n. 300 o da altra fonte equipollente" (...). Niun dubbio che nel procedere allo scrutinio di costituzionalità dei commi primo, secondo, terzo, quinto, settimo dell'art. 7 sia questa Corte tenuta a prendere le mosse dal principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite della Cassazione, ma non meno certo si è che non la vincola né le somministra, nel merito, utili dati di convinzione l'apprezzamento di manifesta infondatezza, cui è addivenuta la Sez. Lav. con le sentt. I) 20 gennaio 1977 n. 307, fondata su ciò che l'uniformità di trattamento tra licenziamenti disciplinari e licenziamenti che tali non sono sarebbe garantita dalla l. 604/1966 e dall'art. 18 l. 300/1970, e II) 3 marzo 1979 n. 1351, per la quale la contestazione e la discolpa del lavoratore sarebbero previste anche dalla l. 604/1966 e i principi di eguaglianza e del diritto al lavoro non sarebbero lesi dal ricorso all'uno o all'altro complesso di garanzie procedurali, rispettivamente poste dalle ll. 604/1966 e 300/1970 a disciplina dei licenziamenti, dappoiché non riesce arduo obiettare ad ambo le sentenze che la migliore funzionalità delle difese assicurate ai lavoratori dall'art. 7 rispetto al trattamento fatto al diritto di difesa dei medesimi dalla l. 604/1966 è stata, come si è già constatato, riconosciuta anche dalle Sezioni Unite, e che il canone - *audiatur et altera pars* - è realizzato, nel quadro disegnato nei commi secondo e terzo dell'art. 7, prima della

irrogazione della sanzione (in ipotesi del licenziamento) disciplinare, laddove viene, a sensi della l. 604/1966 (non escluso l'art. 7), attuato a licenziamento disposto e mandato ad esecuzione. (...) Pertanto, questa Corte procede ad accertare se siano conformi, oppure no, agli artt. 3, nonché (...) 2 Cost. i commi primo ("Le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di essa può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti. Esse devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano"), secondo ("Il datore di lavoro non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del lavoratore senza avergli preventivamente contestato l'addebito e senza averlo sentito a sua difesa") e terzo ("Il lavoratore potrà farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato"), interpretati come non estensibili alla sanzione disciplinare del licenziamento, per la quale la normativa (legislativa, collettiva o validamente posta dallo stesso datore di lavoro) si limiti ad includere il licenziamento medesimo tra le sanzioni disciplinari e non richiami espressamente il regime per queste previsto dall'art. 7 l. 300/1970. La risposta affermativa deve essere data da chiunque ravvisi il valore essenziale dell'ordinamento giuridico di un Paese civile nella coerenza tra le parti di cui si compone; valore nel dispregio del quale le norme che ne fanno parte degradano al livello di gregge privo di pastore: canone di coerenza che nel campo delle norme di diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3. Orbene, l'art. 7 comma primo ha sancito il principio fondamentale, per il quale chi è perseguito per una infrazione, deve essere posto in grado di conoscere l'infrazione stessa e la sanzione. L'art. 7 commi secondo e terzo, poi, raccoglie il ben noto sviluppo - ad un tempo socio-politico e giuridico formale - che ha indotto ad esigere come essenziale presupposto delle sanzioni disciplinari lo svolgersi di un procedimento, di quella forma cioè di produzione dell'atto che rinviene il suo marchio distintivo nel rispetto della regola del contraddittorio: *audiatur* - lo si ripete - *et altera pars*. Rispetto che tanto più è dovuto per quanto competente ad irrogare la sanzione è (non già - come avviene nel processo giurisdizionale - il giudice per tradizione e per legge "*super partes*", ma) la una *pars*. Una volta introdotta con i commi secondo e terzo l'osservanza del contraddittorio tra datore e lavoratore quale indefettibile regola di formazione delle misure disciplinari, l'escluderne il licenziamento disciplinare sol perché la sua normativa non richiama l'art. 7 suona offesa dell'art. 3 pur a prescindere dalla maggiore gravità del licenziamento rispetto alle altre misure disciplinari. Né ad attingere opposto avviso vale richiamare la tradizione legislativa o collettiva caratterizzata dalla posizione di distinti principi per il licenziamento e le altre misure disciplinari perché siffatta tradizione, se può essere di qualche peso sul piano dell'interpretazione, non è idonea a fare della l. 604/1966 (e dell'art. 18 comma primo l. 300/1970) una norma di grado superiore, che valga a porre in forse l'applicazione del canone di coerenza. (...) una volta estesi i commi primo a terzo ai licenziamenti disciplinari per i quali la normativa si limiti ad includerli tra le sanzioni disciplinari senza l'esplicito richiamo dei ripetuti commi, la forza espansiva, di cui sono muniti testi suscettibili di esprimere più ampia norma, estende l'art. 18 comma primo alla fattispecie consecutiva alla pronuncia d'incostituzionalità che si sta per emanare, e l'osservazione giova a preferire alla tecnica della sentenza interpretativa di accoglimento l'altra della sentenza interpretativa di rigetto della proposta questione».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi primo, secondo e terzo dell'art. 7 (sanzioni disciplinari) l. 20 maggio 1970, n. 300 (norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), interpretati nel senso che siano inapplicabili ai licenziamenti disciplinari, per i quali detti commi non siano espressamente richiamati dalla normativa legislativa, collettiva o validamente posta dal datore di lavoro (...)».

- Sentenza n. **456/1994** (red. Ruperto)

***L'interpretazione non conforme a Costituzione della censurata disposizione legislativa può risultare, oltre che dall'applicazione giurisprudenziale, anche dalle specificazioni contenute nella normativa regolamentare di carattere integrativo.***

### *Considerato, 3.*

L'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 «trova applicazione attraverso le specificazioni espresse dalla normativa regolamentare, i cui contenuti integrano il precetto della norma primaria, in quanto fatti salvi fino all'emanazione del nuovo regolamento postale dall'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 156 del 1973. Il rapporto che così si determina tra la legge e la fonte secondaria, che ne concretizza un preciso significato, consente lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 6, nella parte in cui esclude la responsabilità del concessionario del servizio telefonico per omissione parziale od errori nelle indicazioni relative all'abbonato negli elenchi telefonici. Sotto tale profilo la questione è fondata. È evidente che il totale esonero dalla responsabilità del concessionario per omissioni o errori di numeri, diciture, qualifiche, titoli, indirizzi e quant'altro risulti necessario alla individuazione dell'abbonato e della sua utenza telefonica, non trova una ragionevole giustificazione in esigenze proprie del servizio telefonico, in vista delle quali soltanto va considerata in linea con i principi costituzionali la configurabilità di una disciplina speciale nella materia della responsabilità stessa, a fronte di quella prevista in via generale dal codice civile. Disciplina speciale che, d'altronde, viene ad alterare - per la disposta esclusione di un qualunque risarcimento dei danni subiti dall'utente per colpa del concessionario - l'equilibrato componimento degli interessi delle parti del contratto d'utenza (cfr. sentenza n. 1104 del 1988, nonché sentenze n. 132 del 1985 e n. 303 del 1988). Non a caso, del resto, con l'art. 26, comma 3, del successivo regolamento di servizio (approvato con il D.M. 8 settembre 1988, n. 484, ma non applicabile nei giudizi *a quibus*) è stata dettata una disciplina che, seppure entro limiti assai ristretti, prevede la responsabilità della società concessionaria nelle ipotesi in argomento. Nel senso attribuitogli dall'art. 25 del D.M. del 1930, quindi, l'impugnato art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 va dichiarato illegittimo».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte in cui esclude la responsabilità della Società concessionaria del servizio telefonico per le erronee indicazioni nell'elenco degli abbonati, come specificate

dall'art. 25 del D.M. 11 novembre 1930 (Approvazione di uno schema di polizza a tipo unico per abbonamento al telefono) [...]».

- Sentenza n. 319/2000 (red. Marini)

***La contrarietà della giurisprudenza ordinaria, successiva ad una pronuncia interpretativa di rigetto, ad abbandonare una consolidata esegesi restrittiva induce la Corte, al fine di evitare il perpetuarsi di una grave incertezza ermeneutica, ad esaminare e ad accogliere le questioni sulla base della diversa interpretazione della denunciata normativa, affermatasi nella giurisprudenza di legittimità ed assunta dai rimettenti quale diritto vivente.***

*Considerato, 2., 3., 4., 5.*

«Le ordinanze di rimessione muovono tutte dalla pronuncia con cui questa Corte, nel dichiarare non fondata una analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, ha affermato che “la disposizione denunciata va interpretata nel senso che, a seguito del fallimento della società commerciale di persone, il fallimento dei soci illimitatamente responsabili defunti o rispetto ai quali sia comunque venuta meno l'appartenenza alla compagine sociale può essere dichiarato solo entro il termine, fissato dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare, di un anno dallo scioglimento del rapporto sociale” (sentenza n. 66 del 1999). I rimettenti escludono, per motivi diversi, che l'interpretazione adeguatrice sopra riferita sia direttamente applicabile alle diverse fattispecie sottoposte al loro giudizio. (...) Nella sentenza n. 66 del 1999 questa Corte ha osservato che, così come l'assoggettabilità a fallimento dell'imprenditore cessato o defunto postula, in applicazione del generale principio di certezza delle situazioni giuridiche, la fissazione di un limite temporale entro cui debba seguire la dichiarazione di fallimento - limite fissato negli artt. 10 e 11 della legge fallimentare in un anno dalla cessazione dell'impresa (o dalla morte dell'imprenditore) - analogamente ed a maggior ragione deve essere circoscritta entro un prestabilito limite temporale l'ammissibilità del fallimento dell'ex socio (...). In coerenza all'affermazione, costante nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi “in linea di principio non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne) ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (così, *ex plurimis* sentenze n. 200 del 1999 e n. 65 del 1999) si è individuato, in via interpretativa, il limite temporale all'ammissibilità del fallimento dell'ex socio all'interno della stessa legge fallimentare, e precisamente nella norma dettata dagli artt. 10 ed 11, attribuendo quindi ad essa, in considerazione della sua *ratio* una portata generale e non limitata al solo imprenditore individuale. La giurisprudenza dei giudici ordinari, successiva alla citata sentenza di questa Corte, ha tuttavia mostrato un'evidente contrarietà ad abbandonare l'interpretazione restrittiva da lungo tempo consolidata in sede di legittimità. Gli stessi rimettenti (...) muovono dal presupposto che l'art. 10 della legge fallimentare non sia suscettibile di diretta applicazione al di fuori della fattispecie espressamente esaminata nella sentenza n. 66, con ciò stesso implicitamente negando il carattere generale della norma, affermato invece nella predetta sentenza. Da qui l'opportunità - onde evitare il perpetuarsi di una grave incertezza interpretativa - che l'esame delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, per molti versi connesse a quelle affrontate nella richiamata sentenza n. 66 del 1999, venga questa volta condotto sulla base della diversa interpretazione della denunciata



normativa, consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità ed assunta dai rimettenti quale diritto vivente. (...) Alla luce di tale premessa, è da ritenersi innanzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge fallimentare (...). Il termine annuale, previsto da tale norma, oltre il quale non può darsi declaratoria di fallimento, nel caso di impresa collettiva decorre - appunto secondo il diritto vivente - non già dalla cessazione dell'attività o dallo scioglimento della società medesima, bensì dal compimento della fase liquidatoria, che non coincide con la chiusura formale della liquidazione ma con la liquidazione effettiva dei rapporti facenti capo alla società, sicché questa si considera esistente, e dunque assoggettabile a fallimento, finché rimangono rapporti, attivi o passivi, da definire. È evidente peraltro che la norma stessa, così interpretata, risulta sostanzialmente inapplicabile, atteso che il termine di un anno entro il quale può essere dichiarato il fallimento della società, nonché il fallimento in estensione dei suoi soci illimitatamente responsabili, inizia a decorrere solamente dal momento in cui, essendo stato definito ogni rapporto passivo che fa capo alla società stessa, non può nemmeno ipotizzarsi l'esistenza dello stato di insolvenza, costituente il presupposto della dichiarazione di fallimento. (...) rientra sicuramente nella discrezionalità del legislatore individuare diversamente, per l'impresa individuale e per quella collettiva, il *dies a quo* del termine entro il quale il fallimento dev'essere dichiarato dopo la cessazione dell'impresa, così come prevedere, eventualmente, in riferimento alle due fattispecie, termini diversi. La discrezionalità del legislatore incontra peraltro un limite nel principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il quale postula che la norma con la quale viene fissato un termine non sia congegnata in modo tale da vanificare completamente la *ratio* che presiede alla fissazione di quel termine, rendendolo così del tutto inutile. Va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge fallimentare (...) nella parte in cui prevede che il termine di un anno dalla cessazione dell'impresa, entro il quale può intervenire la dichiarazione di fallimento, decorra, per l'impresa collettiva, dalla liquidazione effettiva dei rapporti facenti capo alla società, invece che dalla cancellazione della società stessa dal registro delle imprese. (...) il generale principio di certezza delle situazioni giuridiche - in considerazione delle conseguenze che dalla declaratoria di fallimento discendono, non solo per chi ne è colpito ma anche per i terzi che con lui siano entrati in rapporto - impone che l'ammissibilità del fallimento dell'ex socio sia ristretta entro un congruo limite temporale, così come previsto, in ragione di una identica esigenza, dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare per il fallimento dell'imprenditore deceduto o che abbia cessato l'attività di impresa. Tale affermazione va ora ulteriormente precisata - con riguardo all'ipotesi, cui le questioni si riferiscono, di fallimento del socio che abbia perso la responsabilità illimitata a seguito di trasformazione del tipo sociale - nel senso che deve ritenersi la necessità di un limite temporale alla assoggettabilità al fallimento del socio di società commerciale, allo stesso modo e per le medesime ragioni già illustrate nella sentenza n. 66 del 1999, in tutti i casi di perdita, per qualsiasi causa, della responsabilità illimitata. Poiché, secondo l'interpretazione prospettata dai rimettenti, la norma di cui agli artt. 10 e 11 della legge fallimentare non può intendersi riferita (...) anche al fallimento in estensione del socio, ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo comma, della legge fallimentare, nella parte in cui prevede che il fallimento della società produce il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, pur dopo che sia decorso un anno dal momento in cui costoro abbiano perso per qualsiasi causa la responsabilità illimitata. (...) ben potrebbe il legislatore - nel bilanciamento tra le opposte esigenze di tutela dei creditori e di certezza delle

situazioni giuridiche - fissare, per la assoggettabilità al fallimento dei soci illimitatamente responsabili, un termine diverso da quello annuale previsto dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare. Laddove evidente appare che, da parte di questa Corte, il rilevato vizio di illegittimità costituzionale non possa essere sanato in altro modo che uniformando, sul punto, la disciplina del fallimento del socio illimitatamente responsabile a quella dettata per l'imprenditore individuale o collettivo dai menzionati artt. 10 e 11 della legge fallimentare».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui non prevede che il termine di un anno dalla cessazione dell'esercizio dell'impresa collettiva per la dichiarazione di fallimento della società decorra dalla cancellazione della società stessa dal registro delle imprese;  
Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, della amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui prevede che il fallimento dei soci a responsabilità illimitata di società fallita possa essere dichiarato dopo il decorso di un anno dal momento in cui essi abbiano perso, per qualsiasi causa, la responsabilità illimitata».

- Sentenza n. **299/2005** (red. Neppi Modona)

***La formazione di un diritto vivente contrario all'interpretazione adeguatrice offerta in una precedente sentenza interpretativa di rigetto spinge la Corte a percorrere la diversa strada dell'interpretativa di accoglimento, che vieta, con efficacia erga omnes, di continuare a ricavare dalla disposizione impugnata il significato normativo giudicato illegittimo.***

*Considerato, 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9.*

«La legge n. 332 del 1995 ha (...) introdotto nuove garanzie prevedendo, in relazione alla durata sia dei termini complessivi, sia dei termini di fase, dei limiti 'finali' insuperabili, destinati ad operare anche nelle ipotesi di sospensione, proroga e neutralizzazione dei termini di durata della custodia cautelare. (...) la potenziale interferenza tra la natura invalicabile dei termini finali, posti dal comma 6 dell'art. 304 cod. proc. pen. anche con riferimento ai termini di fase, e la decorrenza *ex novo* dei termini di fase in caso di regressione prevista dall'art. 303, comma 2, cod. proc. pen. è stata per la prima volta presa in esame dalla sentenza di questa Corte n. 292 del 1998. In tale decisione la Corte ha affermato che "l'unica soluzione ermeneutica enucleabile dal sistema e che si appalesa in linea con i valori della Carta fondamentale" è quella secondo cui "il superamento di un periodo di custodia pari al doppio del termine stabilito per la fase presa in considerazione, determina la perdita di efficacia della custodia, anche se quei termini sono stati sospesi, prorogati o [...] sono cominciati a decorrere nuovamente a seguito della regressione del processo". Questa interpretazione (...) "è d'altra parte aderente alla *ratio* di *favor* che ha ispirato il legislatore del 1995, ad un effettivo recupero della scelta di introdurre uno sbarramento finale ragguagliato anche alla durata dei termini di fase comunque modulata, e, infine, alla stessa logica dell'art. 13 della Carta fondamentale, la quale impone di individuare, fra più interpretazioni, quella che riduca al

minimo il sacrificio della libertà personale”. Alla base della decisione della Corte sta il collegamento della disciplina dei termini di durata della custodia cautelare al principio costituzionale di proporzionalità, cui si ispira anche il nuovo termine finale di fase, che individua “il limite estremo, superato il quale il permanere dello stato coercitivo si presuppone essere ‘sproporzionato’, in quanto eccedente gli stessi limiti di tollerabilità del sistema”. La formulazione letterale dell’art. 304, comma 6, cod. proc. pen. dimostra d’altronde, mediante il ricorso all’avverbio “comunque”, che i limiti massimi insuperabili vanno riferiti “anche ai fenomeni che comunque possono interferire con la disciplina dei termini di fase [...], specie quando, come nel caso in esame, la soluzione ermeneutica si appalesi come l’unica conforme a Costituzione”. Il carattere di chiusura del comma 6 è d’altra parte comprovato dal richiamo non solo al comma 1 dell’art. 303 cod. proc. pen., ove viene definita la durata dei termini di fase, ma anche al comma 2, che riguarda appunto il caso della regressione, rendendo evidente che il limite insuperabile del doppio dei termini di fase opera anche in tale ipotesi. Tali conclusioni sono ribadite dalla successiva ordinanza di manifesta infondatezza n. 429 del 1999, con la quale la Corte riafferma che il “valore assoluto e non condizionato” della norma impone di ritenere, “come soluzione ermeneutica costituzionalmente obbligata”, che il limite costituito da “un periodo di custodia pari al doppio del termine stabilito per la fase presa in considerazione” opera anche quando i termini sono incominciati nuovamente a decorrere a seguito della regressione del processo. (...) A seguito della soluzione interpretativa indicata da questa Corte, a partire dal 2000 le sezioni unite della Cassazione sono intervenute a dirimere contrasti tra le sezioni semplici. Alcune sezioni, infatti, hanno affermato che, ai fini del computo del termine finale pari al doppio del termine di fase, devono essere considerati anche i periodi di custodia sofferti in fasi o gradi diversi rispetto a quelli in cui il procedimento regredisce, mentre altre hanno ritenuto che al medesimo fine devono essere calcolati soltanto i periodi di custodia patiti durante le fasi omogenee, e non anche nelle fasi intermedie. Nella decisione n. 4 del 2000 le sezioni unite premettono che “il reale problema consiste nello stabilire se [...] debbano cumularsi indiscriminatamente alla durata della custodia nella fase o nel grado aperto dal provvedimento di annullamento o di regressione quella relativa a tutte le fasi o gradi pregressi oppure soltanto la durata della custodia sofferta nella fase o grado al quale il processo è tornato”. Secondo le sezioni unite, “nell’assoluto silenzio della motivazione” della sentenza n. 292 del 1998 della Corte costituzionale sul punto, il computo dei periodi di custodia sofferti in tutte le fasi intermedie significherebbe, “nella sostanza, far perdere a quel limite il carattere rigorosamente endofasico o monofasico, che normativamente lo tipizza, e creare un nuovo termine finale plurifasico, estraneo alle previsioni degli artt. 303 e 304, comma 6, cod. proc. pen., alterando, per tale via, le linee essenziali della disciplina dettata dal codice, che non conosce altra distinzione che quella tra termini di fase e termine complessivo (...)”. (...) Con la sentenza n. 23016 del 2004 le sezioni unite della Corte di cassazione confermano l’indirizzo già espresso nelle precedenti decisioni, ribadendo che “il coordinamento degli artt. 304, comma 6, e 303, comma 2, del codice porta univocamente a ritenere che, per il calcolo del doppio dei termini di fase, siano cumulabili esclusivamente le fasi e i gradi omogenei, per la puntuale ragione che soltanto questi rappresentano segmenti processuali avvinti da una relazione di corrispondenza, di omogeneità e di successione funzionale (...)”. Sostenere che nel doppio del termine di fase debbano cumularsi tutti i periodi di custodia cautelare sofferti in fasi diverse significherebbe, a parere della Corte di cassazione, “sconvolgere l’assetto

complessivo dell'impianto codicistico che non conosce altra distinzione che quella tra termini di fase e termini complessivi di durata", introducendo "un termine 'interfasico' o 'plurifasico', che ingloba, in forma anomala ed ibrida, segmenti custodiali propri di fasi eterogenee, in tal modo realizzando un'operazione manipolatrice della normativa, il cui reale significato consiste nella piena cancellazione dell'art. 303, comma 2, senza un'espressa declaratoria di illegittimità costituzionale, e nella radicale ripermetrazione del sistema vigente in materia di termini della custodia cautelare". (...) nell'ordinanza n. 529 del 2000 questa Corte ha ritenuto che l'interpretazione patrocinata dalle sezioni unite sia tale da svuotare sostanzialmente la portata dell'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., in quanto di norma per determinare il nuovo termine finale di fase conseguente al regresso del procedimento sarebbe sufficiente il termine definito dall'art. 303, comma 2, dello stesso codice, che stabilisce che a seguito del regresso riprende a decorrere l'ordinario termine della fase in cui il procedimento è regredito. Il termine di cui all'art. 304, comma 6, cod. proc. pen. avrebbe cioè uno spazio di operatività solo quando i termini di durata della custodia cautelare sono stati sospesi in base alle previsioni dello stesso art. 304 cod. proc. pen., ovvero nei casi di plurime regressioni del procedimento, riducendosi in tali limiti la funzione di garanzia ultima della durata massima della custodia cautelare svolta dai termini finali di fase. Tale garanzia non risulterebbe assicurata neppure dal criterio - del così detto credito di libertà - secondo cui sarebbe possibile recuperare e accreditare nella successiva fase di competenza il periodo di custodia cautelare trascorso nella fase intermedia. Il recupero è infatti una evenienza non solo futura e incerta (posto che l'imputato potrebbe essere prosciolto o *medio tempore* scarcerato o comunque il procedimento potrebbe non pervenire, per le più varie cause, a fasi o gradi ulteriori), ma non può verificarsi proprio nel caso più ricorrente di regressione del procedimento, e cioè in caso di annullamento di una sentenza di appello confermativa di una condanna di primo grado: situazione per la quale non valgono più termini custodiali 'di fase', ma esclusivamente quelli complessivi di cui all'art. 303, comma 4, cod. proc. pen. (...). (...) Nel corso della vicenda in esame la Corte costituzionale ha applicato il principio di astenersi dal pronunciare una dichiarazione di illegittimità sin dove è stato possibile prospettare una interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, anche al fine di evitare il formarsi di lacune nel sistema, particolarmente critiche quando la disciplina censurata riguarda la libertà personale. Sulla base di questo consolidato orientamento giurisprudenziale, la Corte ha appunto pronunciato la sentenza interpretativa di rigetto n. 292 del 1998, ed ha poi confermato la scelta della via interpretativa dopo i primi interventi delle sezioni unite della Cassazione, sollecitate a dirimere i contrasti insorti in materia tra le diverse sezioni, sino a quando la Corte di cassazione a sezioni unite ha confermato con particolare forza il proprio indirizzo interpretativo nella sentenza n. 23016 del 2004. A seguito di tali decisioni e, in particolare, della sentenza da ultimo citata, non vi è dubbio che l'indirizzo delle sezioni unite debba ritenersi oramai consolidato, sì da costituire diritto vivente, rispetto al quale non sono più proponibili decisioni interpretative. (...) Le considerazioni svolte nella sentenza n. 292 del 1998 e nelle successive ordinanze in precedenza menzionate circa il rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità, operanti anche in relazione ai limiti che deve incontrare la durata della custodia cautelare, discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento delle finalità del processo, da un lato, e alle esigenze di tutela della collettività, dall'altro, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà

personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva. Nella giurisprudenza della Corte, d'altro canto, le esigenze che impongono, nella logica dell'art. 13 Cost., di privilegiare soluzioni che comportino il minor sacrificio della libertà personale trovano le loro radici nella fondamentale sentenza n. 64 del 1970, che ha aperto la via alla vigente disciplina in tema di termini massimi - di fase, complessivi e finali - della custodia cautelare. (...) Per essere conformi a Costituzione i termini massimi devono dunque coprire l'intera durata del procedimento, sino alla sentenza definitiva; ove non fossero disciplinati termini massimi di custodia cautelare, il sacrificio della libertà risulterebbe infatti interamente subordinato alle esigenze processuali e ne risulterebbe compromesso il bene fondamentale della libertà personale; ove siano previsti termini massimi in relazione alle varie fasi del procedimento, la relativa disciplina deve essere tale da assicurare in ogni modo un ragionevole limite di durata della custodia, in conformità d'altra parte ai parametri di proporzionalità e adeguatezza interni allo stesso precetto sancito dall'ultimo comma dell'art. 13 Cost. Le limitazioni della libertà connesse alle vicende processuali devono rispettare il principio di proporzionalità, posto che contrasterebbe con il giusto equilibrio tra le esigenze del processo e la tutela della libertà una disciplina della detenzione cautelare priva di limiti di durata ragguagliati, da un lato, alla pena prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza e, dall'altro, alla concreta dinamica del processo e alle diverse fasi in cui esso si articola. Unitamente al principio di adeguatezza, il criterio di proporzionalità tra la gravità della pena prevista per il reato e la durata della custodia lungo l'intero corso del procedimento ispira l'esigenza di assicurare un ragionevole limite di durata della custodia cautelare in relazione alla sua durata complessiva e alle singole fasi del processo. Processo e fatto di reato sono infatti termini inscindibili del binomio al quale va sempre parametrata la disciplina della custodia cautelare e ad entrambi deve sempre essere ancorata la problematica dei termini entro i quali la durata delle misure limitative della libertà personale può dirsi proporzionata e, quindi, ragionevole (...). Nel sistema attuale, la durata ragionevole è, appunto, assicurata anche dai termini massimi di fase, in quanto proporzionati alla effettiva evoluzione della situazione processuale dell'imputato. Infine, proporzionalità e ragionevolezza stanno alla base del principio secondo cui, in ossequio al *favor libertatis* che ispira l'art. 13 Cost., deve comunque essere scelta la soluzione che comporta il minor sacrificio della libertà personale. La tutela della libertà personale che si realizza attraverso i limiti massimi di custodia voluti dall'art. 13, quinto comma, Cost. è quindi un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali, ovvero desunte da una ricostruzione dell'attuale sistema processuale che non consenta di tenere conto, ai fini della garanzia del termine massimo finale di fase, dei periodi di custodia cautelare "comunque" sofferti nel corso del procedimento. (...) Sulla base di tali principi, ai quali questa Corte si è costantemente richiamata per interpretare la disciplina censurata in modo conforme a Costituzione, e preso atto che si è formato un diritto vivente incompatibile con l'interpretazione sinora sostenuta, la Corte stessa non può che dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 303, comma 2, cod. proc. pen. per contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost. La disciplina impugnata è infatti lesiva di tali parametri costituzionali nella parte in cui non consente che i periodi di custodia cautelare derivanti da *errores in iudicando* o *in procedendo* che hanno comportato la regressione del procedimento, sofferti in momenti processuali diversi dalla fase o dal grado in cui il procedimento è regredito, siano computati ai fini dei termini massimi di fase determinati dall'art. 304, comma 6, cod. proc. pen.».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 303, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente di computare ai fini dei termini massimi di fase determinati dall'art. 304, comma 6, dello stesso codice, i periodi di custodia cautelare sofferti in fasi o in gradi diversi dalla fase o dal grado in cui il procedimento è regredito».

- Sentenza n. **266/2006** (red. Finocchiaro)

***La Corte non ha la possibilità di proporre soluzioni interpretative differenti dal diritto vivente, ma deve limitarsi a stabilire se lo stesso sia conforme o meno ai principi costituzionali.***

*Considerato, 6.1., 6.2., 6.3.*

«L'art. 235, primo comma, numero 3, cod. civ. (...) stabilisce che l'adulterio commesso nel periodo compreso tra il trecentesimo e il centottantesimo giorno precedente la nascita costituisce una delle ipotesi in cui l'azione di disconoscimento è consentita, e che in tal caso il marito - o altro dei legittimati all'azione - è ammesso a provare che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre, o ogni altro fatto tendente ad escludere la paternità. La Corte di cassazione, in una ormai risalente pronuncia (sentenza n. 5687 del 1984), aveva affermato che l'art. 235, comma primo, cod. civ., il quale subordina la esperibilità delle prove cosiddette tecniche, sulle caratteristiche genetiche o sul gruppo sanguigno, alla dimostrata ricorrenza dell'adulterio della moglie, non osta a che il giudice del merito, ove ne ravvisi l'opportunità, possa ammettere ed espletare tali prove tecniche contemporaneamente a quelle inerenti all'adulterio, convalidando ed integrando il proprio convincimento sull'esistenza dello stesso con la valutazione del rifiuto (ingiustificato) opposto dai controinteressati all'espletamento della prova ematologica e ritenendo tale rifiuto come prova della non paternità, e ciò soprattutto perché, a causa del progresso scientifico verificatosi negli ultimi tempi, detta prova ha assunto il valore di piena prova della esistenza o non esistenza del rapporto di filiazione. Tale approccio interpretativo - già all'epoca contrastato (Cass. n. 20 e n. 5419 del 1984) - è stato successivamente abbandonato, ed è ormai "diritto vivente" quello per il quale l'indagine sul verificarsi dell'adulterio ha carattere preliminare rispetto a quella sulla sussistenza o meno del rapporto procreativo, con la conseguenza che la prova genetica o ematologica, anche se espletata contemporaneamente alla prova dell'adulterio, può essere esaminata solo subordinatamente al raggiungimento di quest'ultima, e al diverso fine di stabilire il fondamento del merito della domanda (v., tra le altre, Cass. n. 2113 del 1992, n. 8087 del 1998, n. 14887 del 2002); con l'ulteriore conseguenza che, in difetto di prova dell'adulterio, anche in presenza della dimostrazione che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre, l'azione di disconoscimento della paternità deve essere respinta. In presenza di tale "diritto vivente", questa Corte non ha la possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative (v. sentenza n. 299 del 2005), ma deve limitarsi a stabilire se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali. (...) Con la riforma del diritto di famiglia, il legislatore del 1975 ha esteso la legittimazione attiva per la proposizione dell'azione di disconoscimento della paternità anche alla madre ed al figlio che

abbia raggiunto la maggiore età in tutti i casi in cui può essere esercitata dal padre (...). Successivamente, il legislatore del 1983 ha previsto che l'azione può essere altresì promossa da un curatore speciale nominato dal giudice, assunte sommarie informazioni, su istanza del figlio minore che ha compiuto i sedici anni, o dal pubblico ministero, quando si tratta di minore di età inferiore (...). Ai fini della decisione della presente questione assumono rilievo: - l'ampliamento della legittimazione attiva; - i progressi della scienza biomedica che, ormai, attraverso le prove genetiche od ematologiche, consentono di accertare la esistenza o la non esistenza del rapporto di filiazione; - la difficoltà pratica (...) di fornire una piena prova dell'adulterio; - l'insufficienza di tale prova ad escludere la paternità. Il subordinare - sulla base del diritto vivente in precedenza richiamato - l'accesso alle prove tecniche, che, da sole, consentono di affermare se il figlio è nato o meno da colui che è considerato il padre legittimo, alla previa prova dell'adulterio è, da una parte, irragionevole, attesa l'irrilevanza di quest'ultima prova al fine dell'accoglimento, nel merito, della domanda proposta; e, dall'altra, si risolve in un sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione. E ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali attinenti allo *status* e alla identità biologica (sentenza n. 50 del 2006). Ciò comporta che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità, subordina l'esame delle prove tecniche, da cui risulta "che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre", alla previa dimostrazione dell'adulterio della moglie».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 235, primo comma, numero 3, del codice civile, nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità, subordina l'esame delle prove tecniche, da cui risulta "che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre", alla previa dimostrazione dell'adulterio della moglie (...)».

- Sentenza n. **78/2007** (red. Saulle)

***L'interpretazione sanzionata dalla Corte può essere quella risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione in sede di annullamento con rinvio. L'obbligo di applicazione da parte del giudice del rinvio delle regulae iuris formulate all'esito del giudizio rescindente esclude che ricorra nella specie il limite dei "rapporti esauriti" e rende altresì ininfluenti eventuali mutamenti di indirizzo dell'organo di nomofilachia.***

*Considerato, 2., 3., 4.*

«La consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993) ha (...) statuito la piena legittimazione del giudice di rinvio a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione normativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, e ciò in quanto il rimettente deve fare applicazione nel giudizio di rinvio della norma nel significato in tal modo attribuitole e non si è, dunque, al cospetto di rapporti "esauriti". Il vincolo di conformazione del giudice di rinvio al principio di diritto, peraltro, non viene meno in caso di successivi mutamenti degli indirizzi interpretativi

del medesimo giudice di legittimità, sì da consentire al giudice del rinvio l'adozione di approcci ermeneutici diversi dai contenuti cristallizzati nel principio di diritto ed eventualmente risolutivi del dubbio di costituzionalità (sentenza n. 130 del 1993). Stante, dunque, l'obbligatoria applicazione delle *regulae iuris* enunciate all'esito del giudizio rescindente da parte del giudice di rinvio e la facoltà riconosciuta a quest'ultimo di revocare in dubbio, sotto il profilo della legittimità costituzionale dette regole, oggetto dello scrutinio di costituzionalità risulta essere la norma nella "lettura" fornita dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 501 del 2000), essendo ininfluenti, ai fini del presente giudizio, eventuali diverse interpretazioni fornite dal giudice di legittimità delle norme impugnate. (...) Nel merito, la questione è fondata. Il dubbio di costituzionalità ha, alla sua radice, il problema ermeneutico legato alla possibile interazione tra le disposizioni della legge n. 354 del 1975, che prevedono le modalità e le condizioni per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, e le regole contenute nel d.lgs. n. 286 del 1998, che disciplinano l'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato dei cittadini extracomunitari. Al riguardo, si è posto l'interrogativo se le misure alternative (...) possano applicarsi al cittadino extracomunitario che sia entrato illegalmente in Italia o sia privo di permesso di soggiorno, cioè ad un soggetto che, se non si trovasse a dover espiare una pena, andrebbe espulso dal territorio nazionale. Il vaglio interpretativo della Corte di cassazione ha registrato, in proposito, due contrastanti indirizzi. Per il primo di essi - fatto proprio anche dalla sentenza di annullamento con la quale è stato enunciato il principio di diritto censurato - la condizione di clandestinità o irregolarità dello straniero precluderebbe senz'altro l'accesso alle misure alternative. Ciò in quanto, nel rigore della disciplina dettata dal testo unico in materia di immigrazione, non potrebbe ammettersi che l'esecuzione della pena, nei confronti dello straniero presente *contra legem* nel territorio dello Stato, abbia luogo con modalità tali da comportare la violazione delle regole che configurano detta condizione di illegalità; senza considerare, poi - si aggiunge - che, con particolare riferimento all'affidamento in prova, risulterebbe impossibile instaurare, proprio a fronte della condizione in discorso, la necessaria interazione tra il condannato e il servizio sociale. Per contro, alla stregua di altra corrente interpretativa - confortata da una recente pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, successiva all'ordinanza di rimessione (...) - la presenza illegale nel territorio dello Stato, pur esponendo lo straniero all'espulsione amministrativa, da eseguire dopo l'espiazione della pena, non osterebbe alla concessione delle misure alternative, quante volte il giudice - sia pure in esito ad un vaglio adeguatamente rigoroso, in correlazione alla particolare situazione del richiedente - ravvisi comunque la sussistenza dei presupposti di accesso alle misure medesime, quali stabiliti dalla legge sull'ordinamento penitenziario. In particolare, secondo tale ultimo orientamento, le misure alternative - che costituiscono altrettante modalità di esecuzione della pena e le cui prescrizioni rivestono, dunque, carattere "sanzionatorio-afflittivo" - mirano ad attuare i "preminenti valori costituzionali della eguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione)", con la conseguenza che la loro applicazione non può essere esclusa *a priori* ed in ragione di una presunzione assoluta di inidoneità legata alla condizione di clandestinità o irregolarità della presenza sul territorio nazionale del detenuto, dovendosi, per contro, formulare in concreto il richiesto giudizio prognostico attinente alla rieducazione del condannato ed alla prevenzione del pericolo di reiterazione dei reati. (...) A fronte delle delineate diverse soluzioni interpretative, preliminarmente, rilevato che, conformemente a quanto sancito dall'art. 27, terzo comma,



della Costituzione, la legge n. 354 del 1975, nell'indicare i principi direttivi ai quali deve ispirarsi il trattamento penitenziario, statuisce, per un verso, che nei confronti dei condannati ed internati debba essere attuato, secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti, un trattamento rieducativo che tenda al "reinserimento sociale" degli stessi; e, per altro verso, che il trattamento penitenziario debba essere "improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose" (art. 1). Questa Corte, nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto le disposizioni contenute nella legge n. 354 del 1975, con riferimento alla finalità rieducativa della pena, ha, d'altro canto, costantemente affermato che detta finalità deve contemperarsi con le altre funzioni che la Costituzione assegna alla pena medesima (vale a dire: prevenzione generale, difesa sociale, prevenzione speciale). Tale principio di armonica coesistenza deve ispirare l'esercizio della discrezionalità che in materia compete al legislatore, le cui scelte risulteranno non irragionevoli e rispettose del precetto dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, allorché, pur privilegiando l'una o l'altra delle suddette finalità, il sacrificio che si arreca ad una di esse risulti assolutamente necessario per il soddisfacimento dell'altra e, comunque, purché nessuna ne risulti obliterata (sentenze n. 257 del 2006 e n. 306 del 1993). Su siffatte premesse, questa Corte, tenuto conto dei principi di proporzione e individualizzazione della pena propri del trattamento penitenziario, ha ritenuto che contrastano con la finalità rieducativa della stessa quelle norme che precludono l'accesso ai benefici penitenziari in ragione del semplice *nomen iuris* del reato per il quale è stata pronunciata la condanna (...). Tali principi risultano pienamente conferenti in relazione all'odierno scrutinio di costituzionalità. Invero, l'incompatibilità rispetto all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che attinge le norme censurate in esito al vincolante principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione, deriva dal fatto che quest'ultimo si risolve nella radicale esclusione dalle misure alternative alla detenzione di un'intera categoria di soggetti, individuata sulla base di un indice - la qualità di cittadino extracomunitario presente irregolarmente sul territorio dello Stato - privo di univoco significato rispetto ai valori rilevanti ai fini considerati. Detta esclusione assume, cioè, carattere assoluto quanto all'oggetto, abbracciando indistintamente l'intera gamma delle misure alternative alla detenzione e, dunque, un complesso di misure dai connotati profondamente diversificati e dai contenuti estremamente variegati, in quanto espressione dell'esigenza di realizzare una progressione del trattamento. Al tempo stesso, tale preclusione risulta collegata in modo automatico ad una condizione soggettiva - il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato - che, di per sé, non è univocamente sintomatica né di una particolare pericolosità sociale, incompatibile con il perseguimento di un percorso rieducativo attraverso qualsiasi misura alternativa, né della sicura assenza di un collegamento col territorio, che impedisca la proficua applicazione della misura medesima. In conseguenza di siffatto automatismo, vengono quindi ad essere irragionevolmente accomunate situazioni soggettive assai eterogenee: quali, ad esempio, quella dello straniero entrato clandestinamente nel territorio dello Stato in violazione del divieto di reingresso e detenuto proprio per tale causa, e quella dello straniero che abbia semplicemente ommesso di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno e che sia detenuto per un reato non riguardante la disciplina dell'immigrazione. Quanto, poi, alla incompatibilità fra la disciplina del testo unico in materia di immigrazione e l'applicazione di misure alternative alla detenzione, pure evocata a fondamento del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, occorre considerare

che, in realtà, è proprio la condizione di persona soggetta all'esecuzione della pena che abilita *ex lege* - ed anzi costringe - lo straniero a permanere nel territorio dello Stato; e ciò, tanto se l'esecuzione abbia luogo nella forma intramuraria, quanto se abbia luogo, invece - a seguito della eventuale concessione di misure alternative - in forma extramuraria. In altre parole, nel momento stesso in cui prevede che l'esecuzione della pena "prevalga", sospendendone l'attuazione, sulla espulsione cui il condannato extracomunitario sarebbe soggetto, il legislatore adotta una soluzione che implica l'accettazione della perdurante presenza dello straniero nel territorio nazionale durante il tempo di espiazione della pena stessa. Da ciò consegue l'impossibilità di individuare nella esigenza di rispetto delle regole in materia di ingresso e soggiorno in detto territorio una ragione giustificativa della radicale discriminazione dello straniero sul piano dell'accesso al percorso rieducativo, cui la concessione delle misure alternative è funzionale. Il legislatore ben può, ovviamente - tenuto conto della particolare situazione del detenuto cittadino extracomunitario che sia entrato illegalmente in Italia o sia privo di permesso di soggiorno - diversificare, in rapporto ad essa, le condizioni di accesso, le modalità esecutive e le categorie di istituti trattamentali fruibili dal condannato o, addirittura, crearne di specifici, senza però potersi spingere fino al punto di sancire un divieto assoluto e generalizzato di accesso alle misure alternative nei termini dinanzi evidenziati. Un simile divieto contrasta con gli stessi principi ispiratori dell'ordinamento penitenziario che, sulla scorta dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione), non opera alcuna discriminazione in merito al trattamento sulla base della liceità della presenza del soggetto nel territorio nazionale. L'assoluta preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione, nei casi in esame, prescinde, peraltro, dalla valutazione prognostica attinente alla rieducazione, al recupero e al reinserimento sociale del condannato e alla prevenzione del pericolo di reiterazione di reati, cosicché la finalità repressiva finisce per annullare quella rieducativa. Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975, delle quali il giudice rimettente è chiamato a fare applicazione ai fini della richiesta concessione di misure alternative, ed alle quali va quindi limitata la declaratoria di incostituzionalità, ove interpretate nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dai medesimi articoli. Resta ferma la evidenziata facoltà del legislatore di tenere eventualmente conto - in sede di modifica della disciplina vigente - della particolare situazione dello straniero clandestino o irregolare, nei termini e nei limiti che si sono in precedenza indicati».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste».

- Sentenza n. **305/2008** (red. Amirante)

***La sentenza interpretativa di accoglimento può sanzionare l'interpretazione non conforme a Costituzione della disposizione censurata sulla quale si fonda il principio di diritto enunciato nella sentenza di cassazione alla cui osservanza il giudice del rinvio è tenuto, non rilevando in senso contrario la successiva evoluzione della giurisprudenza di legittimità.***

*Considerato, 4.*

«È tuttavia necessario (...) affermare che la circostanza che le sezioni unite, successivamente alla sentenza di cassazione con rinvio e in altro processo, abbiano adottato un'interpretazione della disposizione in oggetto difforme da quella che fonda il principio di diritto enunciato, nulla toglie alla vincolatività di questo, sicché lo scrutinio deve avere ad oggetto la disposizione così come interpretata dalla sentenza di cassazione con rinvio. In casi come quello in esame, infatti, la struttura del giudizio di cassazione con rinvio, vietando ai giudici che ancora debbano farne applicazione di dare alla disposizione in questione un significato diverso da quello ad essa attribuito con la determinazione del principio di diritto, impedisce l'interpretazione adeguatrice coerente all'orientamento di questa Corte, secondo il quale una disposizione non si dichiara illegittima perché suscettibile di un'interpretazione contrastante con i parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile altra a questi conforme. Ciò premesso, la questione è fondata. È infatti irragionevole e, nel contempo, indirettamente lesivo del diritto di difesa e dei principi del giusto processo ritenere che la testimonianza *de relato* possa essere utilizzata qualora si riferisca a dichiarazioni rese con modalità non rispettose delle disposizioni degli artt. 351 e 357, comma 2, lettere *a*) e *b*), cod. proc. pen., pur sussistendo le condizioni per la loro applicazione, mentre non lo sia qualora la dichiarazione sia stata ritualmente assunta e verbalizzata. Si finirebbe per dare rilievo processuale - anche decisivo - (...) ad atti processuali compiuti eludendo obblighi di legge, mentre sarebbero in parte inutilizzabili quelli posti in essere rispettandoli. La disposizione impugnata va pertanto dichiarata illegittima nei soli limiti dell'oggetto con riguardo al quale lo scrutinio è stato condotto, e cioè se interpretata nel modo in cui lo è stato da parte della sentenza della Corte di cassazione e, conseguentemente, dal giudice di rinvio».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 195, comma 4, del codice di procedura penale, ove interpretato nel senso che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono essere chiamati a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese dai testimoni soltanto se acquisite con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lettere *a*) e *b*), cod. proc. pen., e non anche nel caso in cui, pur ricorrendone le condizioni, tali modalità non siano state osservate (...).».

- Sentenza n. **293/2013** (red. Frigo)

***Oggetto della sentenza interpretativa di accoglimento può essere una parte del principio di diritto enunciato dalle sezioni unite della Corte di cassazione in sede di composizione di un conflitto esegetico.***

*Considerato, 3., 4., 5., 6., 7.*

«La precipua finalità della disciplina delle cosiddette “contestazioni a catena” – istituto di origine giurisprudenziale, attualmente regolato dall’art. 297, comma 3, cod. proc. pen. – è quella di evitare che la rigorosa predeterminazione dei termini di durata massima delle misure cautelari possa essere elusa tramite la diluizione nel tempo di due o più provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona. Il nucleo di disvalore del fenomeno risiede (...) “nell’impedimento, ad esso conseguente, al contemporaneo decorso dei termini relativi a plurimi titoli custodiali nei confronti del medesimo soggetto. Il ‘ritardo’ nell’adozione della seconda ordinanza cautelare non vale, ovviamente, a prolungare i termini di durata massima della prima misura – essendo gli stessi predeterminati per legge, ai sensi dell’art. 303 cod. proc. pen. – ma, in difetto di adeguati correttivi, avrebbe l’effetto di espandere la restrizione complessiva della libertà personale dell’imputato, tramite il ‘cumulo materiale’ – totale o parziale – dei periodi custodiali afferenti a ciascun reato. Ciò, col risultato di porre l’interessato in situazione deteriore rispetto a chi, versando nella medesima situazione sostanziale, venga invece raggiunto da provvedimenti cautelari coevi, e di rendere, al tempo stesso, aggirabile la predeterminazione legale dei termini di durata massima delle misure, imposta dall’art. 13, quinto comma, Cost.” (sentenza n. 233 del 2011). Il meccanismo di garanzia, prefigurato a favore dell’accusato contro la suddetta evenienza, consiste segnatamente nella retrodatazione della decorrenza del termine della misura cautelare applicata “tardivamente”. In presenza, cioè, delle condizioni legislativamente previste per la configurabilità di una “contestazione a catena”, il termine relativo alla seconda (o all’ulteriore) ordinanza cautelare si considera iniziato alla data di esecuzione del primo provvedimento. Tale meccanismo può comportare, in fatto, che i termini di durata massima della misura più recente risultino già “virtualmente” scaduti alla data di emissione del provvedimento che la dispone. (...) Per lungo tempo, la giurisprudenza di legittimità è stata unanime nel ritenere che la verifica delle condizioni per la retrodatazione esulasse dalla cognizione del giudice investito del procedimento incidentale di riesame delle ordinanze che dispongono misure coercitive (art. 309 cod. proc. pen.). Tale indirizzo si collocava nell’alveo del più generale orientamento interpretativo secondo cui il riesame – quale impugnazione *de libertate* a carattere pienamente devolutivo – sarebbe finalizzato alla verifica dei soli requisiti di validità, formali e sostanziali, del provvedimento cautelare impugnato: validità non intaccata dal meccanismo della retrodatazione, il quale incide sul diverso piano dell’efficacia della misura coercitiva disposta, modificando la decorrenza e i criteri di computo della relativa durata massima. Al pari di altri eventi produttivi dell’inefficacia di detta misura, connessi a vicende autonome e temporalmente successive rispetto all’ordinanza cautelare (...) la retrodatazione avrebbe dovuto essere fatta valere dall’interessato in altro modo: e, cioè, proponendo istanza di revoca della misura al giudice che procede (...), salvo poi impugnare con appello l’eventuale decisione negativa di quest’ultimo (...). A partire dal 2010 è, peraltro, emerso un indirizzo giurisprudenziale di diverso segno, secondo il quale la retrodatazione sarebbe deducibile in sede di riesame, quantomeno allorché, per effetto di essa, i termini massimi risultino già spirati alla data di adozione dell’ordinanza impugnata. Del contrasto sono state quindi investite le Sezioni unite della Corte di cassazione, che (...) hanno adottato una soluzione “di compromesso” tra le tesi confliggenti, priva di riscontro (...) nel panorama interpretativo pregresso. Secondo il supremo organo della nomofilachia, l’orientamento

tradizionale e maggioritario, inteso ad escludere la competenza del giudice del riesame, dovrebbe essere tenuto fermo nei casi in cui l'inefficacia conseguente alla retrodatazione sia sopravvenuta rispetto alla data di emissione del provvedimento coercitivo. A conclusioni parzialmente diverse dovrebbe invece pervenirsi quando, a seguito della retrodatazione, il termine risulti interamente decorso già al momento dell'adozione della misura, in maniera tale da determinare una inefficacia originaria del titolo cautelare. Le ragioni che imporrebbero di riconoscere la competenza del tribunale del riesame in una simile evenienza sarebbero, peraltro, di diverso ordine rispetto a quelle prospettate dalle pronunce espressive dell'indirizzo minoritario e più recente (...). Nella direzione indicata militerebbero piuttosto la collocazione costituzionale del valore in gioco – la libertà personale – e il favore, emergente dalla normativa sovranazionale, per le opzioni che assicurino il massimo tasso di rapidità delle decisioni sulla legalità delle misure cautelari e sulla liberazione della persona *in vinculis*. (...) Anche nell'ipotesi considerata (termine già scaduto alla data del provvedimento coercitivo impugnato), la deducibilità della retrodatazione in sede di riesame non sarebbe peraltro piena, ma rimarrebbe soggetta ad una ulteriore condizione limitativa. Al riguardo, occorrerebbe infatti tener conto, da un lato, delle particolari caratteristiche della procedura incidentale di riesame, “che non prevede l'esercizio di poteri istruttori, incompatibili con la speditezza del procedimento [...] e che si basa esclusivamente sugli elementi emergenti dagli atti trasmessi dal pubblico ministero e su quelli eventualmente adottati dalle parti nel corso dell'udienza”; dall'altro, della “notevole complessità” che l'accertamento delle condizioni per la retrodatazione è suscettibile di assumere. I presupposti ai quali è subordinata, a seconda dei casi, la configurabilità di una “contestazione a catena” – avvenuta emissione di plurime ordinanze che dispongono la medesima misura “per uno stesso fatto, benché diversamente circostanziato o qualificato”, ovvero per fatti avvinti da connessione cosiddetta qualificata; desumibilità “dagli atti”, in termini di gravità del quadro indiziario, dei fatti oggetto della seconda ordinanza prima di un determinato momento – potrebbero rendere in effetti necessarie, specie in talune ipotesi, verifiche particolarmente penetranti e porre problemi di non agevole soluzione. Da ciò le Sezioni unite hanno desunto che “soltanto nel caso in cui dalla stessa ordinanza impugnata emergano in modo incontrovertibile e completo gli elementi utili e necessari per la decisione è possibile dare spazio ai principi di economia processuale e di rapida definizione del giudizio in vista della più ampia tutela del bene primario della libertà personale”, riconoscendo al tribunale del riesame il potere di pronunciarsi in materia. In ogni altro caso, per contro, “la mancanza di poteri istruttori del giudice del riesame e le esigenze di speditezza del procedimento incidentale *de libertate* devono condurre ad escludere una pronuncia dello stesso giudice, la quale, se favorevole all'indagato, potrebbe basarsi sulla sola prospettazione difensiva non sufficientemente verificata nel più ampio contraddittorio e con la completezza degli elementi di fatto e documentali utili per la decisione; se sfavorevole all'indagato, potrebbe essere suggerita da una superficiale e non completa disamina di tutti i dati rilevanti, non rimediabile in sede di legittimità, in considerazione dei limiti del relativo sindacato, con le negative conseguenze correlate al prodursi del c.d. giudicato cautelare”. Di qui, conclusivamente, l'enunciazione del principio di diritto per cui, “nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se

tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare". (...) Le censure di illegittimità costituzionale dell'odierno rimettente investono specificamente e in via esclusiva la seconda condizione limitativa ora ricordata, che gli impedirebbe, nel caso di specie, di misurarsi con la tematica in questione. Non è dunque in contestazione, in questa sede, la prima condizione, che – in linea con il carattere impugnatorio del mezzo – circoscrive la cognizione del giudice del riesame all'ipotesi in cui la retrodatazione implichi un "vizio" (*lato sensu*) originario del titolo coercitivo, a fronte del quale la misura da esso disposta non avrebbe dovuto essere applicata fin dall'inizio. Ciò puntualizzato, occorre muovere dal rilievo che, alla stregua della *regula iuris* censurata, l'esclusione della possibilità di far valere la retrodatazione in sede di riesame – come conseguenza del fatto che i relativi presupposti non emergono "in modo incontrovertibile e completo" dall'ordinanza impugnata – non comporta la negazione di ogni meccanismo di salvaguardia dell'interessato, ma la fruibilità del diverso strumento rappresentato dall'istanza di revoca della misura, con successiva possibilità di appello contro l'eventuale decisione negativa. In un vaglio comparativo, i due moduli di tutela – richiesta di riesame e richiesta di revoca – presentano vantaggi e svantaggi, ma non per questo sono equivalenti. Il fondamentale vantaggio offerto dal riesame è la garanzia di una decisione in tempi assai ristretti da parte di un giudice, a composizione collegiale, diverso da quello che ha emesso il provvedimento coercitivo. (...). Sul fronte opposto, l'istanza di revoca garantisce un doppio grado di giudizio di merito (giudice che procede e giudice dell'eventuale appello cautelare), che l'interessato verrebbe invece a perdere ove sottoponga direttamente il tema della retrodatazione al tribunale del riesame. (...) In ogni caso, è evidente che i due strumenti di tutela non possono essere considerati equivalenti. (...) In questa prospettiva, la *regula iuris* censurata si presta, peraltro, a determinare disparità di trattamento tra soggetti che versano in situazioni identiche in correlazione a fattori puramente accidentali, avulsi dalla *ratio* degli istituti che vengono in rilievo. A parità di situazione, infatti, la fruibilità del riesame ai fini considerati finisce per dipendere dall'ampiezza e dalla puntualità delle indicazioni contenute nella motivazione del provvedimento coercitivo che il soggetto *in vinculis* intende contestare. Il livello della tutela viene ad essere determinato, in altre parole, dal maggiore o minore scrupolo con il quale il giudice della cautela assolve all'onere di motivare l'ordinanza restrittiva e, prima ancora, dal fatto che egli sia o non sia a conoscenza degli elementi che impongono la retrodatazione. Tale assetto non può essere giustificato, sul piano del rispetto dell'art. 3, primo comma, Cost., (...) con la difficile "gestibilità" di una tematica complessa, quale quella delle "contestazioni a catena", da parte di un giudice – il tribunale del riesame – costretto a decidere in tempi brevissimi e senza fruire di poteri istruttori, per di più nell'ambito di una procedura a contraddittorio solo eventuale, con il conseguente elevato rischio della formazione di giudicati cautelari fallaci. Come nota il giudice *a quo*, le questioni sulle quali il tribunale del riesame è chiamato ordinariamente a pronunciarsi, ai fini della verifica dei requisiti di validità del provvedimento restrittivo, possono risultare e sovente risultano – malgrado la ristrettezza dei tempi e la mancanza di poteri istruttori – non meno complesse dell'accertamento della sussistenza di una "contestazione a catena". Il carattere solo eventuale del contraddittorio, proprio del procedimento di riesame, appare d'altro canto inconfidente ai fini che qui interessano. Il pubblico ministero che tema prospettazioni infondate della difesa in punto di "contestazioni a catena" può – pur senza esservi tenuto – comunque intervenire in udienza per contrastarle o far pervenire memorie, allo stesso modo di quanto avviene per qualsiasi altra deduzione

dell'indagato intesa a contestare la legittimità della misura applicata. In aggiunta a ciò, si deve poi osservare come, in base alla *regula iuris* in discussione, non basti neppure – per legittimare l'intervento del tribunale del riesame, ovviando alle allegate sue difficoltà nel misurarsi con la tematica – che la sussistenza di una “contestazione a catena” risulti “evidente”, ma occorra che la dimostrazione piena e inconfutabile dell'inefficacia originaria del titolo cautelare promani da una singola e specifica fonte documentale, rappresentata dallo stesso provvedimento impugnato. (...) il tribunale del riesame dispone, ai fini della sua decisione, sia degli atti trasmessigli dall'autorità giudiziaria precedente (...), sia degli ulteriori elementi eventualmente adottati dalle parti nel corso dell'udienza (...). Non è certo impossibile, dunque, che le condizioni per la retrodatazione emergano in modo del tutto piano da fonti diverse dall'ordinanza sottoposta a riesame. Basti pensare al caso emblematico in cui la sussistenza di una “contestazione a catena” si desuma in termini inequivocabili, anziché dall'ordinanza impugnata, dalla prima ordinanza cautelare (la quale potrebbe risultare, ad esempio, palesemente emessa per lo stesso fatto contestato con la seconda). La previsione di un trattamento differenziato – e meno favorevole – per questa e consimili ipotesi risulta, dunque, inevitabilmente lesiva del principio di eguaglianza. (...) L'art. 309 cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., sia subordinata – oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata – anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, del medesimo codice, sia subordinata – oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata – anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza».

## LE SENTENZE MANIPOLATIVE

### *Additive*

- Sentenza n. 24/1957 (rel. Bracci)

*In uno dei primi giudizi principali (promosso dallo Stato contro una legge sarda) viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale "in quanto sono state omesse le regole sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità dei membri degli organi di controllo che si desumono dai principi della legislazione nazionale in materia di enti locali". La censurata omissione ed il conseguente intervento di addizione normativa appaiono tuttavia mitigati dall'affermata operatività dei pertinenti principi statali anche in mancanza di una specifica regolamentazione regionale.*

### *Considerato*

«È invece fondata la censura d'illegittimità costituzionale sollevata contro l'art. 6. Sta in fatto che l'art. 6 della legge regionale in esame è ricalcato sull'art. 57 della legge statale n. 62 del 1953 con l'unica variante che alla lettera c dell'art. 57, che esclude dal comitato di controllo coloro che si trovino nella condizione d'ineleggibilità e d'incompatibilità prevista per i membri dei consigli comunali, provinciali e degli altri enti soggetti al controllo sugli atti, è sostituita nell'art. 6 della legge regionale una norma che invece esclude coloro che si trovino nelle condizioni d'ineleggibilità e d'incompatibilità previste per i membri del Parlamento nazionale. In ciò consisterebbe il vizio d'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo il ricorrente. Ora, a parte la difficoltà pratica di adeguare le norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari alla modesta realtà amministrativa di un collegio regionale con funzioni di controllo sugli atti degli enti locali, la natura e la competenza dei supremi organi legislativi sono così profondamente diverse da quelle dei comitati regionali di controllo che, senza dubbio, il principio adottato dalla legge regionale non è quello delle leggi nazionali valido per il caso. Difatti un semplice confronto fra le condizioni d'ineleggibilità e d'incompatibilità che valgono, ad esempio, per i consiglieri comunali e quelle che valgono per i membri del Parlamento dimostra con assoluta evidenza che alcuni requisiti sono inutili per l'esercizio delle funzioni amministrative locali ed importanti per le funzioni politiche e legislative o viceversa e che le due funzioni hanno, a questo riguardo, esigenze soggettive in gran parte diverse (...). Perciò senza escludere che anche dalle norme sulle incompatibilità parlamentari si possano trarre elementi per una saggia disciplina della materia riguardo agli organi regionali di controllo, i principi delle leggi nazionali con i quali deve essere in armonia la legge regionale sono quelli che si desumono dalle leggi relative agli organi amministrativi e particolarmente a quelli dell'amministrazione comunale e provinciale. Questi principi varrebbero anche in difetto di una norma di legge regionale al riguardo, quale è quella dell'art. 6. Poiché le condizioni essenziali di queste incompatibilità ed ineleggibilità non sono comprese totalmente fra quelle dei membri del Parlamento, l'art. 6 è da ritenersi viziato da illegittimità costituzionale sotto questo profilo».

### *Dispositivo*



«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, in quanto sono state omesse le regole sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità dei membri degli organi di controllo che si desumono dai principi della legislazione nazionale in materia di enti locali, e degli articoli 15, 17, 19, 20, 21 e 22 (...)».

- Sentenza n. **168/1963** (rel. Manca)

***L'addizione operata dalla Corte costituzionale pone rimedio ad un'incongruenza venutasi a creare nel corso del procedimento di approvazione della legge sottoposta a scrutinio.***

*Considerato, 8., 9.*

«Dell'art. 11 è impugnato (...) soltanto il primo comma, circa il quale, nelle ordinanze, si pone in rilievo come la necessità della richiesta, da parte del Ministro, per promuovere le deliberazioni riguardanti i magistrati, sarebbe in contrasto con le disposizioni, fra loro coordinate, degli artt. 104, primo comma, 105 e 110 della Costituzione. La richiesta, infatti, lederebbe l'autonomia del Consiglio superiore e quindi indirettamente dell'ordine giudiziario, limitando, o addirittura escludendo, l'attività dell'organo nelle materie indicate nell'art. 105, e mantenendo un'indebita ingerenza del potere esecutivo sullo stato giuridico dei magistrati. (...) la disposizione stessa non sfugge al vizio di illegittimità se considerata in relazione alla portata che viene ad assumere nel sistema della legge del 1958, come mezzo esclusivo stabilito per promuovere l'attività del Consiglio superiore. (...) nel progetto ministeriale, la disposizione non era isolata, ma era seguita da un'altra, che attribuiva al predetto Consiglio la facoltà di deliberare anche di ufficio, sentito il Ministro, il quale poteva fare osservazioni e proposte nel termine stabilito dallo stesso Consiglio. E, nella relazione, si chiariva che la disposizione era dettata dal concetto che l'autonomia dell'organo non poteva subire limitazioni, e dalla necessità di evitare che un'eventuale inerzia del Ministro potesse recar pregiudizio al funzionamento dei servizi. Si trattava quindi di due disposizioni, dal necessario coordinamento delle quali risultava chiarito che, alla richiesta del Ministro, non si poteva attribuire carattere determinante rispetto alla attività del Consiglio superiore, nelle materie di sua competenza: carattere che ha assunto invece, data la soppressione della seconda disposizione, nell'ulteriore elaborazione legislativa. Di guisa che, il fatto che la disposizione impugnata sia rimasta isolata nel testo definitivo, sta a dimostrare che ad essa si è inteso attribuire carattere tassativo, nel senso di esclusività del potere attribuito al Ministro: condizionando, in tal maniera (...) l'attività dell'organo collegiale. Si verifica quindi la dedotta lesione dell'autonomia del medesimo, in contrasto perciò con i precetti della Costituzione».

*Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio superiore della Magistratura, in riferimento agli artt. 104, primo comma, 105 e 110 della Costituzione, in quanto, per le materie indicate nel n. 1 dell'art. 10 della legge stessa, esclude l'iniziativa del Consiglio superiore della Magistratura (...)».

- Sentenza n. 118/1970 (rel. Bonifacio)

*L'applicazione delle regole introdotte in via di addizione è una conseguenza che discende in modo non equivoco dalla struttura del dispositivo della sentenza di accoglimento e dagli effetti che ad esso vanno collegati: effetti che, a parte la loro decorrenza, in nulla differiscono da quelli di una legge che avesse recato i medesimi precetti.*

*Considerato, 4., 5.*

«Per quanto riguarda gli artt. 5, 6 e 7 del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 1929 (contenente “provvedimenti per combattere le frodi nella torrefazione del caffè”), denunziati in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, la questione deve essere decisa facendo applicazione dei principi enunciati nella (...) decisione n. 149 del 1969. Anche a proposito delle disposizioni ora in esame si deve ribadire che le operazioni attinenti alla prima analisi rientrano nell’ambito di un’attività puramente amministrativa. La revisione, invece, interviene quando l’esito sfavorevole della prima analisi fa considerare il soggetto interessato come indiziato di reato (a maggior ragione quando, come nel caso di specie (...), a tale esito sfavorevole segue l’immediata denuncia all’autorità giudiziaria): negargli, a partire da quel momento, ogni intervento difensivo in relazione ad accertamenti che possono essere posti dal giudice a fondamento di una pronuncia di colpevolezza equivale a negargli quel diritto che l’art. 24 della Costituzione garantisce come inviolabile. (...) L’art. 7, primo comma, deve essere (...) dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, per la revisione delle analisi, esclude l’applicazione degli articoli 390, 304 *bis*, *ter* e *quater* del codice di procedura penale. (...) Dalla dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell’art. 7, primo comma, del R.D.L. n. 1929 del 1925 (...) deriva che, ferma restando la fase di revisione delle analisi che i pubblici istituti indicati dalla legge hanno l’obbligo di eseguire su richiesta degli interessati, ad essa devono applicarsi le garanzie difensive previste dalle richiamate disposizioni del codice processuale. Tale conseguenza discende in modo non equivoco dalla struttura del dispositivo e dagli effetti che ad esso vanno collegati: effetti che - a parte la loro decorrenza - in nulla differiscono da quelli di una legge che avesse sottoposto la revisione delle analisi alla stessa disciplina che, per quanto riguarda gli interventi del difensore, il codice di procedura detta per le ordinarie perizie istruttorie. La Corte ritiene doverosa questa precisazione di fronte alla circolare n. 53 emanata il 13 marzo 1970 dal Ministro della sanità, che, in quanto adotta una diversa qualificazione del procedimento di revisione rispetto a quella enunciata dalla Corte a fondamento delle statuizioni contenute nella sentenza n. 149 del 1969 (nell’esercizio, dunque, di sue istituzionali attribuzioni) e conferisce alla dichiarazione di illegittimità costituzionale una portata ben più ampia di quella che ad essa va riconosciuta, può avere l’effetto di paralizzare il diritto dell’interessato di richiedere la revisione; può, cioè, aver per conseguenza che al cittadino sia negata la possibilità di una difesa che la Corte, facendo applicazione di un principio costituzionale, ha statuito sia arricchita da adeguate garanzie, non certo abolita del tutto».

*Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, primo comma, del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 1929 (contenente “provvedimenti per combattere le frodi nella torrefazione del caffè”) nella

sola parte in cui per la revisione delle analisi esclude l'applicazione degli artt. 390, 304 *bis*, *ter* e *quater* del codice di procedura penale (...).

- Sentenza n. **190/1970** (rel. Bonifacio)

***La rimozione di un divieto, conseguente all'adozione di un dispositivo di natura additiva, comporta la riespansione di un diritto costituzionale illegittimamente compresso.***

*Considerato, 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7.*

«L'attuale questione (...) investe la disciplina desumibile dagli articoli 303, primo comma, e 304 *bis*, primo comma, del codice di procedura penale, in forza della quale nel corso dell'istruttoria formale il solo pubblico ministero, e non anche il difensore, può assistere all'interrogatorio dell'imputato e può fare, in tale occasione, istanze, osservazioni e riserve. (...) il pubblico ministero, in via di principio, non può essere considerato come parte in senso stretto. Magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, egli non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge: persegue, come si usa dire, fini di giustizia. Si comprende, pertanto, perché il pubblico ministero svolga la funzione che gli è propria anche quando promuove accertamenti che possano dimostrare l'innocenza dell'imputato, quando chiede l'emissione del c.d. decreto di archiviazione, quando conclude per il proscioglimento dell'imputato e così via. (...) Nel processo penale si controverte intorno alla responsabilità dell'imputato, e la realtà effettuale, della quale l'interprete del diritto non può non tener conto, è che in questa controversia i due poli del contraddittorio si incentrano, appunto, nel pubblico ministero da un lato, nell'imputato e nel suo difensore dall'altro. La netta distinzione fra gli interessi a tutela dei quali essi rispettivamente agiscono e fra i fini che essi conseguentemente perseguono giustifica la conclusione che nella dialettica del processo e di fronte al giudice i predetti soggetti sono da considerare parti: e, in conseguenza di ciò, tali correttamente li qualifica lo stesso codice processuale (...). (...) questa conclusione non comporta la conseguenza che i poteri processuali del pubblico ministero debbano sempre ed in ogni caso essere pari a quelli dell'imputato e del suo difensore. La peculiare posizione istituzionale e la funzione assegnata al primo ovvero esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia e di rilievo costituzionale possono giustificare una disparità di trattamento: ma la giustificano, ovviamente, solo quando in quella posizione, in quella funzione od in quelle esigenze essa possa trovare una ragionevole motivazione. (...) il diritto di difesa è, in primo luogo, garanzia di contraddittorio e di assistenza tecnico - professionale. (...) quel diritto, di regola, è assicurato nella misura in cui si dia all'interessato la possibilità di partecipare ad una effettiva dialettica processuale, non pienamente realizzabile senza l'intervento del difensore. E che ciò sia vero anche per quanto riguarda formazione ed acquisizione delle prove durante l'istruttoria è cosa che risulta in modo non equivoco dalla decisione con la quale questa Corte - sentenza n. 52 del 1965 - giudicò incompatibile con la Costituzione l'esclusione del difensore dall'assistenza a determinati atti istruttori del rito sommario. (...) l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto fa riferimento ad "ogni stato e grado del procedimento", non importa necessariamente che contraddittorio e presenza del difensore abbiano ad essere

garantiti in ogni momento ed in ogni atto processuale. Vero è, in effetti, che è d'uopo di volta in volta accertare, in relazione all'importanza del singolo atto, se l'assenza del difensore e la conseguente minor pienezza di contraddittorio si traducano, per gli effetti che abbiano a derivarne, in una effettiva lesione del diritto costituzionale di cui si discorre. In riferimento all'attuale questione l'indagine deve perciò rivolgersi a verificare se l'interrogatorio dell'imputato, valutato nell'economia dell'intera istruttoria, abbia un rilievo tale da comportare che l'assenza del difensore e la presenza del pubblico ministero realizzino una grave menomazione del diritto di difesa. La Corte ritiene che al quesito debba darsi risposta affermativa. Ed invero l'importanza fondamentale dell'interrogatorio è stata già riconosciuta in numerosi episodi giurisprudenziali (...). La stessa legge processuale considera l'interrogatorio, oltre che mezzo di prova (...), mezzo di difesa, come si evince dalla circostanza che il giudice (...) è tenuto ad invitare l'imputato "a discolarsi e a indicare le prove in suo favore", col conseguente suo obbligo (...) di "investigare su tutti i fatti e su tutte le circostanze che l'imputato ha esposto". Da tutto ciò emerge quale sia l'importanza dell'interrogatorio al fine dell'acquisizione delle prove di innocenza o di colpevolezza ed il suo carattere prodromico (...) rispetto all'ulteriore corso delle indagini. Orbene, che in occasione di un atto di tanto significato l'imputato sia esposto alle osservazioni, ai rilievi, alle contestazioni del pubblico ministero senza essere assistito dal difensore, che per la sua preparazione tecnico - professionale più di lui è in grado di avvertire la necessità di opportuni chiarimenti a difesa, è cosa che (...) non può non menomare gravemente il diritto di difesa. (...) lo stesso legislatore ha ormai avvertito l'esigenza di far posto a sia pur limitati interventi difensivi. Già nella novella del 1955 l'interrogatorio è compreso fra gli atti i cui verbali devono essere depositati entro i cinque giorni dal loro compimento (art. 304 *quater* c.p.p.) al fine di consentire al difensore di prenderne visione e di fare istanze; e nella recente legge 5 dicembre 1969, n. 932 (art. 8) si pone il divieto di utilizzazione delle dichiarazioni rese dall'indiziato di reato prima della nomina del difensore. E tuttavia queste innovazioni legislative, se valgono a mostrare che già la legge ha rilevato il bisogno di consentire in certa misura, proprio in relazione all'interrogatorio, il dispiegarsi di garanzie difensive, appaiono chiaramente insufficienti a realizzare un effettivo contraddittorio. Nella disciplina tuttora vigente resta fermo che il pubblico ministero interviene al momento della formazione dell'atto con gli ampi poteri che la legge gli consente, laddove il difensore può intervenire ad atto già formato ed acquisito. E non si può omettere di considerare che la legge (art. 304 *quater*, quinto comma) consente che il giudice, magari proprio su richiesta del pubblico ministero, disponga che il deposito del verbale sia ritardato, con la conseguenza che l'intervento del difensore può essere spiegato non solo dopo la formazione dell'atto, ma anche a notevolissima distanza di tempo: il che incide in maniera gravissima sul diritto di difesa, specialmente quando, trattandosi di imputato detenuto, il difensore è costretto ad ignorare a lungo perfino le precise contestazioni mosse al suo patrocinato ed il modo in cui questo si è discollato, con la conseguenza di dover espletare il suo mandato senza essere in condizione di valutare finanche quali allegazioni e richieste difensive possano essere utili al fine di far cessare lo stato di detenzione. (...) La Corte ritiene che tale disparità di trattamento fra pubblico ministero e difesa dell'imputato (...) non trovi giustificazione in motivi costituzionalmente rilevanti. Dalla relazione governativa alla riforma del 1955, che ammise l'intervento del difensore solo agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari ed alle ricognizioni (art. 304 *bis*, c.p.p.), risulta che l'esclusione del difensore

dall'interrogatorio fu mantenuta "al fine di permettere che l'imputato si regoli nel rispondere con la maggiore franchezza possibile alle contestazioni che gli vengono mosse, al di fuori di ogni preoccupazione e suggestione derivanti dalla presenza di terzi". Ora è facile constatare che queste ragioni, in quanto implicano una piena sfiducia nell'opera del difensore, si pongono in netto contrasto con il precetto costituzionale, che presuppone chiaramente che il diritto di difesa, lungi dal contrastare, si armonizza perfettamente con i fini di giustizia ai quali il processo è rivolto. (...) È, al contrario, ragionevole ritenere che l'equilibrio del contraddittorio non solo garantirebbe il diritto di difesa, ma contribuirebbe in modo rilevante ad offrire al giudice fin dal primo atto istruttorio, nella dialettica delle due parti, tutti gli elementi idonei ad orientarlo nell'esercizio della sua delicata funzione. E non è da sottovalutare la circostanza che la presenza e l'assistenza del difensore sortirebbero l'effetto di conferire maggiore fermezza ai risultati dell'interrogatorio, anche per quella parte che potesse risultare sfavorevole all'imputato. Sicché deve convenirsi che la pienezza di contraddittorio giova, per quanto riguarda l'atto qui considerato, alla stessa amministrazione della giustizia. (...) Accertato che la questione, nei termini e nei limiti precisati (...), è fondata, si deve decidere se, in relazione all'interrogatorio, la parità di contraddittorio, nel quadro della legislazione vigente, debba essere assicurata attraverso la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 303, primo comma, ovvero dell'art. 304 *bis*, primo comma, c.p.p. (...) ciò che innanzi si è detto sulla particolare importanza dell'interrogatorio e sulle conseguenze che derivano dal divieto di assistervi fatto al difensore convincono che proprio la rimozione di questo divieto è la soluzione più idonea a realizzare la parità di contraddittorio attraverso una disciplina che, conformemente alle direttive imposte dall'art. 24 della Costituzione, consente un più efficiente esercizio del diritto di difesa. (...) Per tutte queste ragioni l'art. 304 *bis*, primo comma, del codice di procedura penale deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di farsi assistere dal difensore in occasione dell'interrogatorio».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 304 *bis*, primo comma, del codice di procedura penale, limitatamente alla parte in cui esclude il diritto del difensore dell'imputato di assistere all'interrogatorio (...)».

- Sentenza n. **108/1974** (rel. Volterra)

***In materia penale un intervento additivo può restringere la portata di una norma incriminatrice (cd. efficacia in bonam partem) attraverso l'introduzione della previsione (costituzionalmente imposta) delle modalità di offesa al bene protetto.***

*Considerato, 4., 5.*

«Le teorie della necessità del contrasto e della lotta tra le classi sociali sono dottrine che sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza e delle concezioni e convinzioni politiche, sociali e filosofiche dell'individuo appartengono al mondo del pensiero e dell'ideologia. L'attività di esternazione e di diffusione di queste dottrine, che non suscitino violente reazioni contro l'ordine pubblico o non sia attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità, non ha finalità contrastanti con interessi primari costituzionalmente

garantiti e pertanto qualsiasi repressione o limitazione di essa viola la libertà consacrata nell'art. 21 della Costituzione. Di conseguenza, la norma impugnata, nella sua indeterminatezza, appare in contrasto con l'art. 21 della Costituzione in quanto non precisa le modalità con cui deve attuarsi l'istigazione ivi prevista perché questa possa considerarsi diversa dalla manifestazione e diffusione della persuasione di ideologie e di dottrine politiche, sociali, filosofiche od economiche, e quindi, penalmente perseguibile senza violare il precetto costituzionale dell'art. 21. Devesi pertanto dichiarare in riferimento all'art. 21 della Costituzione l'illegittimità costituzionale dell'art. 415 del codice penale nella parte in cui punisce chiunque pubblicamente istiga all'odio fra le classi sociali, in quanto il medesimo articolo non specifica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 415 del codice penale, riguardante l'istigazione all'odio fra le classi sociali, nella parte in cui non specifica che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità».

- Sentenza n. **27/1975** (rel. Rossi)

***La scelta del legislatore penale di accordare una totale ed assoluta prevalenza ad un interesse costituzionalmente tutelato e di negare adeguata protezione ad altri beni pur assistiti da copertura costituzionale ma potenzialmente confliggenti con il primo determina una pronuncia additiva che delimita l'area di operatività della censurata norma incriminatrice cui sono sottratte determinate fattispecie espressamente indicate in dispositivo.***

#### *Considerato*

«L'ordinanza (...) solleva un problema grave, argomento di polemiche e di attività legislativa in diverse nazioni. Non è il caso di rifare la storia del delitto di procurato aborto, legata allo sviluppo del sentimento religioso, all'evolversi della filosofia morale, delle dottrine sociali, giuridiche, politiche e demografiche. Non punito in talune epoche, punito in altre con pene quando lievi quando severissime, il procurato aborto si considerò lesivo di interessi disparati, quali la vita, l'ordine delle famiglie, il buon costume, l'accrescimento della popolazione. Nel vigente codice penale l'aborto volontario è rubricato come "delitto contro l'integrità della stirpe" (libro II titolo X c.p.). Secondo i lavori preparatori e la Relazione al Re che accompagna il codice, il bene protetto è "l'interesse demografico dello Stato". Il codice precedente, invece, considerava l'aborto fra i "delitti contro la persona", e questa sembra essere più giusta collocazione. Il prodotto del concepimento fu alternativamente ritenuto semplice parte dei visceri della donna, speranza d'uomo, soggetto animato fin dall'inizio, o dopo un periodo più o meno lungo di gestazione. Ritiene la Corte che la tutela del concepito - che già viene in rilievo nel diritto civile (artt. 320, 339, 687 c.c.) - abbia fondamento costituzionale. L'art. 31, secondo comma, della Costituzione impone espressamente la "protezione della maternità" e, più in generale, l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali non può non collocarsi, sia pure con le particolari caratteristiche sue proprie, la situazione giuridica del concepito. E, tuttavia, questa premessa -

che di per sé giustifica l'intervento del legislatore volto a prevedere sanzioni penali - va accompagnata dall'ulteriore considerazione che l'interesse costituzionalmente protetto relativo al concepito può venire in collisione con altri beni che godano pur essi di tutela costituzionale e che, di conseguenza, la legge non può dare al primo una prevalenza totale ed assoluta, negando ai secondi adeguata protezione. Ed è proprio in questo il vizio di legittimità costituzionale, che, ad avviso della Corte, inficia l'attuale disciplina penale dell'aborto. L'ordinanza in esame denuncia specificamente l'art. 546 del codice penale, in riferimento agli artt. 31 e 32 della Costituzione, nella sola parte in cui punisce chi cagiona l'aborto di donna consenziente, e la donna stessa, "anche quando sia accertata la pericolosità della gravidanza per il benessere fisico e per l'equilibrio psichico della gestante, ma senza che ricorrano tutti gli estremi dello stato di necessità previsto nell'art. 54 del codice penale". In tali limiti la questione è fondata. La condizione della donna gestante è del tutto particolare e non trova adeguata tutela in una norma di carattere generale come l'art. 54 c.p. che esige non soltanto la gravità e l'assoluta inevitabilità del danno o del pericolo, ma anche la sua attualità, mentre il danno o pericolo conseguente al protrarsi di una gravidanza può essere previsto, ma non è sempre immediato. Di più. La scriminante dell'art. 54 c.p. si fonda sul presupposto d'una equivalenza del bene offeso dal fatto dell'autore rispetto all'altro bene che col fatto stesso si vuole salvare. Ora non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare. Opportunamente il legislatore ha previsto, per altri casi, oltre la causa comune di esclusione della pena stabilita nell'art. 54 c.p., alcuni particolari stati di necessità giustificatrice (art. 384 c.p.). Di non diversa considerazione è certamente degno il peculiare stato di necessità della donna incinta in pericolo di grave compromissione nella salute. La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 546 c.p. si presenta perciò inevitabile. Va peraltro precisato che l'esenzione da ogni pena di chi, ricorrendo i predetti presupposti, abbia procurato l'aborto e della donna che vi abbia consentito non esclude affatto, già *de jure condito*, che l'intervento debba essere operato in modo che sia salvata, quando ciò sia possibile, la vita del feto. Ma ritiene anche la Corte che sia obbligo del legislatore predisporre le cautele necessarie per impedire che l'aborto venga procurato senza seri accertamenti sulla realtà e gravità del danno o pericolo che potrebbe derivare alla madre dal proseguire della gestazione: e perciò la liceità dell'aborto deve essere ancorata ad una previa valutazione della sussistenza delle condizioni atte a giustificarla».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre».

- Sentenza n. **219/1975** (rel. Gionfrida)

*L'addizione normativa può riguardare l'estensione di un trattamento retributivo illegittimamente non attribuito ad altra categoria dal legislatore che in tal modo ha esercitato in modo arbitrario la propria discrezionalità.*

*Considerato, 1., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10.*

«La Corte è chiamata a decidere se siano costituzionalmente legittimi gli artt. 16 *bis* della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249, come modificata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, e 47 del decreto delegato 30 giugno 1972, n. 748, nella parte in cui non estendono ai professori universitari il nuovo trattamento economico stabilito per il personale amministrativo dei ruoli della dirigenza. (...) Pur (...) esclusa l'asserita eguaglianza tra le categorie dei dirigenti e dei professori, la questione di costituzionalità delle norme concernenti il trattamento retributivo dei secondi appaie, per diverso ordine di considerazioni, comunque, fondata, nei limiti che saranno qui appresso precisati. (...) Effettivamente, per molti decenni e fino alle soglie della normativa denunciata, la legislazione dello Stato (...) ha seguito una linea di tendenza all'equiparazione, sotto il profilo del trattamento economico, dei docenti delle Università ai più alti funzionari delle amministrazioni dello Stato. (...) Ora, però, occorre sottolineare che il rilievo, che la richiamata normativa assume nella valutazione della Corte, non può essere in funzione del dato in sé della (più o meno puntuale e più o meno costantemente ripetuta) coincidenza (a corrispondenti livelli di carriera) del trattamento retributivo dei docenti e dei direttivi dello Stato; giacché, invero (...) è innegabile che resti nella discrezionalità del legislatore il differenziare (anche in rispondenza a contingenti esigenze di convogliamento delle nuove leve verso l'uno o l'altro settore della organizzazione dei pubblici uffici) il trattamento economico di categorie prima egualmente retribuite, senza per questo incorrere in violazione dei precetti costituzionali dell'art. 3 o 36. (...) Il dato di maggiore significato, nel contesto del quadro normativo innanzi richiamato, è, invece, senz'altro rappresentato dal fatto di avere il legislatore (...) per più decenni, costantemente attribuito al personale docente ed ai direttivi dello Stato una identica potenzialità di sviluppo di carriera; di avere, cioè, in altre parole, considerato naturale, per la carriera dei professori universitari, lo sbocco verso il medesimo tetto retributivo stabilito per i funzionari direttivi dello Stato. (...) Ora, tale equiparazione (sotto il profilo sottolineato del potenziale accesso ad identico vertice di coefficiente o parametro terminale) delle due categorie in discorso - traducendo, per la sua non accidentalità ma anzi uniforme ripetizione in un notevole arco temporale, un giudizio di valore espresso dal legislatore *ex suo ore*, in termini di equivalenza, fra le due categorie pur strutturalmente diverse dei docenti e dei dirigenti - non poteva non porsi come un limite alla permanente discrezionalità del legislatore medesimo. Nel senso che - ferma restando la libertà di distinguere (...) le retribuzioni dei professori e degli alti funzionari statali, di valutarne separatamente l'adeguatezza, come pure di ristrutturare, all'interno, la progressione di carriera (...) - non poteva, però, tale discrezionalità spingere fino al punto (che travalica nell'irrazionalità) di alterare - senza che ciò fosse giustificato dal superamento delle premesse che avevano determinato il precedente cennato giudizio di valore - i termini di corrispondenza tra le sin qui comparate categorie in misura e con modalità tali da addirittura decapitare il vertice dell'una, impedendone lo sviluppo fino al massimo retributivo stabilito per l'altra. (...) Tanto, invece, è proprio quanto accaduto nel caso di specie. Poiché, invero - mentre sono stati elevati, per effetto delle norme impugnate, gli stipendi dell'alta dirigenza raggiungendo il tetto di L. 6.363.937, 12.421.000, 14.010.000 annue (rispettivamente dal 1 gennaio 1971, 1 luglio 1972 e 1 dicembre 1972) [...] - è rimasto, invece, immutato il trattamento economico della più alta classe di stipendio dei professori (...) in L. 6.636.750 (...). Ne è derivata così, anche in dipendenza della entità del dislivello tra



i due trattamenti economici comparati - che non è, se non in misura modesta, colmato dall'assegno annuo (...) - una grave discrasia. La quale, poi - lungi dall'essere giustificata - appare, anzi, ulteriormente contraddetta dal comportamento dello stesso legislatore, che, ancora due mesi dopo l'emanazione della delega per i dirigenti (legge 28 ottobre 1970, n. 775, art. 16 *bis*), confermava, con il d.l. 28 dicembre 1970, n. 1079 (in attuazione della precedente delega di cui all'art. 13 della legge 1968, n. 249) la propria volontà di parificare il trattamento economico del professore di I classe a quello spettante al vertice della dirigenza, con l'attribuzione dell'identico parametro terminale 825. (...) Ciò, appunto, determina la violazione dei precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 36; in dipendenza della quale - salvo, *de jure condendo*, l'esercizio dei poteri discrezionali del legislatore (...) - va dichiarata la illegittimità delle norme impugnate, nella parte in cui a decorrere dalle date fissate nella tabella di cui all'art. 47 citato, omettono di estendere, ai professori universitari di ruolo aventi diritto alla classe ultima di stipendio di cui al parametro 825, un trattamento retributivo corrispondente a quello stabilito per la qualifica A) della tabella medesima. Restano, conseguentemente, assorbiti, nel trattamento economico (così modificato) del docente universitario di prima classe, i miglioramenti retributivi introdotti con l'art. 12 commi primo a terzo del d.l. 1973, n. 580 (convertito in legge 1973, n. 766); del quale, pertanto, derivativamente si dichiara l'incostituzionalità *ex art. 27* della legge 11 marzo 1953, n. 87, limitatamente alla parte, appunto, che riguarda i docenti con parametro 825».

#### *Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 16 *bis* della legge 18 marzo 1968, n. 249 (come modificato dalla legge 1970, n. 775) e 47 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, nella parte in cui, con le decorrenze ivi indicate, non estendono ai professori universitari di ruolo aventi diritto all'ultima classe di stipendio (di cui al parametro 825) il trattamento retributivo stabilito per la qualifica A ed *ex* parametro 825;

dichiara, altresì, l'illegittimità derivata dell'art. 12, commi primo, secondo e terzo del d.l. 1 ottobre 1973, n. 580 (convertito in legge 1973, n. 766), per la parte che riguarda i docenti universitari con parametro 825».

- Sentenza n. **42/1977** (rel. Volterra; inammissibilità)

***La riserva di legge in materia penale posta dall'art. 25 Cost. preclude alla Corte interventi additivi tesi a sottrarre alcune fattispecie alla normativa comune per ricondurle ad una più rigorosa disciplina di carattere speciale.***

#### *Considerato, 4.*

«(...) inammissibile si palesa anche la questione (...) di estendere (...) ai reati commessi a mezzo radiodiffusione la disciplina più grave prevista per i reati commessi a mezzo stampa. Anche a ritenere che questa Corte possa eliminare dall'ordinamento norme penali di favore allo scopo di restaurare il vigore generale delle norme incriminatrici derogate, restando riservato ai giudici di merito valutare l'efficacia di una simile pronunzia nei giudizi penali in corso, è certo che essa, invece, non può, sempre nella materia penale, sottrarre alcune fattispecie alla disciplina comune per ricondurle in una disciplina speciale che si ritiene più congruamente tutelare gli interessi coinvolti e tanto meno quando ciò comporti un

aggravamento di pena. Simile scelta, che deve essere definita eminentemente politica, è infatti riservata dall'art. 25 della Costituzione al solo legislatore, restando esclusa ogni possibilità di intervento attraverso sentenze cosiddette additive. Ora, nel caso in esame, l'inammissibilità della questione è palese domandandosi di sottrarre alla disciplina comune della diffamazione, la diffamazione commessa attraverso la diffusione radiotelevisiva delle informazioni, per comprenderla nella regolamentazione della diffamazione a mezzo stampa contenuta nella legge 8 febbraio 1948, n. 47. Ne consegue che la Corte, pur augurando che il legislatore, così come ha fatto con l'art. 7 della legge 14 aprile 1975, n. 103, provveda sollecitamente a colmare nella sua discrezionalità lacune eventualmente esistenti, non può sostituirsi ad esso e tanto meno può estendere norme legislative previste per un'attività determinata ad altra attività obbiettivamente diversa».

- Sentenza n. **68/1978** (rel. Paladin)

***La pronuncia di una decisione additiva non è pregiudicata dalla possibilità di inconvenienti e difficoltà applicative, poiché la Corte, nell'esercizio dei poteri che le competono, non può sottrarsi al suo compito di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione. Al legislatore restano riservati gli ulteriori svolgimenti della disciplina colpita dalla dichiarazione di illegittimità.***

*Considerato, 2., 3., 4.*

«Prescrivendo che le operazioni referendarie non hanno più corso, “se prima della data di svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati”, l'art. 39 non introduce distinzioni o precisazioni di alcun genere; ma è letteralmente riferibile – ed è stato riferito nella prassi – all'abrogazione totale come a quella parziale, alla abrogazione dissociata come a quella accompagnata da una nuova regolamentazione della materia, mediante innovazioni di sostanza o di forma, di principio o di dettaglio. (...) Così interpretato, l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 dev'essere allora considerato illegittimo, per contrasto con l'art. 75 Cost., nella parte in cui non predispone adeguati mezzi di tutela dei firmatari delle richieste di *referendum* abrogativo. La sostanza del quesito che i promotori ed i sottoscrittori di tali richieste propongono al corpo elettorale non è infatti costituita da un atto legislativo oppure da certi suoi singoli disposti; e l'abrogazione di essi non impone di concludere che le rispettive operazioni debbano essere comunque bloccate. È vero che alle leggi, agli atti aventi forza di legge od alle loro singole disposizioni si riferiscono - per identificare i temi del *referendum* abrogativo - tanto l'art. 75 primo comma Cost. quanto l'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Ma è manifesto, perché in ciò consiste il valore politico delle decisioni demandate al popolo, che gli atti o i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi. Se così non fosse, la stessa riproduzione integrale dei contenuti di una legge preesistente, operata da una legge nuova, basterebbe a precludere l'effettuazione del *referendum* già promosso per l'abrogazione della prima di queste due fonti. Ma una conseguenza così paradossale concorre a far capire quanto poco sia fondata la premessa. Nella sentenza n. 16 di quest'anno (...), la Corte ha viceversa precisato che “il tema del quesito

sottoposto agli elettori non è tanto formato... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava”; ed in questi termini ha coerentemente valutato se alla base delle varie richieste assoggettate al suo giudizio fosse o meno riscontrabile quella “matrice razionalmente unitaria”, in vista della quale dev’essere accertata l’omogeneità dei corrispondenti quesiti. Con analoghi criteri va ora risolto il problema dei limiti in cui può verificarsi - legittimamente - il blocco delle operazioni per il *referendum*, a causa degli effetti abrogativi previsti dall’art. 39 della legge n. 352 del 1970. Se l’“intenzione del legislatore” - obiettivatasi nelle disposizioni legislative sopraggiunte - si dimostra fundamentalmente diversa e peculiare, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione non è più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all’abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel *referendum* quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l’“intenzione del legislatore” rimane fundamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza. In quest’ultima ipotesi, la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il *referendum* assuma tuttora ad oggetto le disposizioni già abrogate. Ma la consultazione popolare deve svolgersi pur sempre, a pena di violare l’art. 75 Cost. E, di conseguenza, l’unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il *referendum* si trasferisce dalla legislazione precedente alla legislazione così sopravvenuta (oppure che la richiesta referendaria si estende alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s’inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente). Per meglio chiarire a quali condizioni il *referendum* debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell’art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l’ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l’abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l’indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s’informino nel loro complesso l’una o l’altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand’anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell’intera materia - contenuti normativi già presenti nell’ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l’interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informatori non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell’intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di *referendum* non avevano di mira l’abrogazione di quell’ordinamento considerato nella sua interezza. Con tali criteri, comunque, non si può certo sostenere che gli elettori vengano chiamati a votare su un quesito affatto diverso da quello per cui erano state operate la presentazione e la sottoscrizione della richiesta di *referendum* abrogativo. La sottoposizione della nuova legge al voto popolare,

qualora essa introduca modificazioni formali o di dettaglio, corrisponde alla sostanza dell'iniziativa assunta dai promotori e dai sottoscrittori; e rappresenta la strada costituzionalmente obbligata per conciliare – nell'ambito del procedimento referendario - la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del *referendum* abrogativo. In questi termini, l'Ufficio centrale per il *referendum* è dunque chiamato a valutare - sentiti i promotori della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo. (...) All'atto di dichiarare l'illegittimità dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui lascia insoddisfatta l'esigenza di non frustrare il ricorso al *referendum*, la Corte è pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il *referendum* abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità (...) competono invece al Parlamento (anche mediante il ricorso - qualora necessario - alla legislazione prevista dall'art. 138 Cost.). In particolar modo, al legislatore spetterà di precisare o di riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie. Inoltre, attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del *referendum* abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative».

- Sentenza n. **117/1979** (rel. Elia)

***L'intervento additivo può tradursi nell'inserzione, nel corpo del censurato testo legislativo, di un inciso espressamente formulato dalla Corte nel dispositivo.***

*Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.*

«Nel merito la questione è fondata. Allorché questa Corte la risolse in senso negativo con la sentenza n. 58 del 1960, un punto fondamentale della motivazione verteva sulla natura

del giuramento: affermandosi che “nel sistema adottato dal legislatore italiano, il giuramento non ha quel carattere prevalente di religiosità che si vorrebbe ad esso attribuire”. Ora, essendo il carattere del giuramento qualificato in via primaria dal contenuto della formula proposta a chi è tenuto a pronunziarlo, non si può negare che una parte delle espressioni previste a questo fine dall’art. 251 del codice di procedura civile e dall’art. 449, secondo comma, del codice di procedura penale (...) rivesta un significato sicuramente religioso. Il richiamo alla responsabilità che il testimone assume davanti a Dio non ha certo carattere confessionista o confessionale (...) ma nel linguaggio comune evoca un impegno di veridicità da assumere nei confronti di un Essere soprannaturale e supremo, di natura trascendente, dotato di (...) onnipotenza e onniscienza, (...) di un Dio che legge nel cuore dell’uomo e giudica i suoi comportamenti. Né si può dire che il carattere religioso dell’atto viene meno perché ciò che si richiede è la semplice consapevolezza intellettuale di valori evocati e di responsabilità ad essi riferite; valori, non condivisi dall’ateo, che ispirano una parte della formula. In realtà il momento conoscitivo, o meglio, della consapevolezza in tanto può essere ragionevolmente richiamato in quanto presupponga quell’adesione anche di natura volitiva in che consiste propriamente la fede nella Divinità. Altrimenti, se non credesse in Dio, non si vede quale responsabilità e verso chi potrebbe assumere il soggetto tenuto a giurare. (...) Perciò non importa soffermarsi sulla prevalenza (o sulla residualità) del carattere religioso della formula e, di riflesso, del giuramento: è sufficiente prendere atto che, in una sua parte, la formula ha significato religioso. (...) La sentenza n. 58 del 1960 partiva inoltre dalla premessa che (...) “la situazione del non credente fosse fuori della previsione dell’art. 449” e dello stesso art. 19 Cost., giacché “l’ateismo comincia dove finisce la vita religiosa”. Ma l’opinione prevalente fa ormai rientrare la tutela della c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall’art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli articoli 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà “negativa”. Ma anche chi ricomprende la libertà di opinione religiosa del non credente in quella di manifestazione del pensiero garantita dall’art. 21 Cost. (...) perviene poi alle stesse conclusioni pratiche, e cioè che il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera esplicitazione sia della fede religiosa sia dell’ateismo, non assumendo rilievo le caratteristiche proprie di quest’ultimo sul piano teorico. Si tratta dunque di accertare se la formula di giuramento prevista dall’art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile tutela in egual modo la libertà del credente e del non credente. (...) La libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa, non è rispettata sol perché l’ordinamento statale non impone a chicchessia atti di culto (...); la libertà è violata, infatti, anche quando sia imposto al soggetto il compimento di atti con significato religioso. Con la formula di giuramento prevista dall’art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile, il testimone non credente subisce una lesione della sua libertà di coscienza da due punti di vista, distinti ma collegati: in primo luogo egli si manifesta credente di fronte al giudice ed in generale a tutti i presenti mentre credente non è; inoltre, la sua convinzione di non credente comporta, più che una intenzione ed un proposito di non vincolarsi verso la Divinità, una necessità di ridurre, ma *in interiore homine*, il contenuto normale della formula per ciò che concerne l’obbligo di natura religiosa. Tale riduzione è molto vicina ad una riserva mentale indotta (...) e dà luogo ad una non assunzione di impegno nell’intimo della coscienza, che rimane del tutto irrilevante dal punto di vista del diritto. I tentativi di dare rilievo giuridico a questa auto-esenzione

dall'impegno di veridicità, nei confronti di un essere divino cui non si crede, non appaiono invero convincenti. Si è detto che dall'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile (come pure dall'art. 449, secondo comma, del codice di procedura penale) discende soltanto l'invito a giurare, mentre l'obbligo o la costrizione nascono dall'art. 366 del codice penale e garantiscono solamente l'impegno di veridicità. Ma la formulazione e lo spirito di quest'ultimo precetto non confortano questa opinione perché la previsione del reato e delle pene si connettono al rifiuto di prestare il giuramento "richiesto", e cioè quello caratterizzato da una formula parzialmente sacrale. Si è anche sostenuto che, essendo valido il giuramento prestato dal testimone con una formula che non contiene menzione del vincolo religioso, sarebbe sufficiente che il testimone non credente (ed anche quello credente, ove lo voglia) espunga con apposita dichiarazione il riferimento alla Divinità, dopo che la formula è stata letta per intero e prima della prestazione del giuramento; ma, anche accettata la premessa relativa alla validità dell'atto così realizzato, rimane quantomeno dubbio che la disciplina relativa alla conservazione degli effetti dei singoli atti possa riflettersi direttamente su quella dei comportamenti del giudice e del testimone; tra l'altro non è affatto sicuro che la "facoltà" di espungere, con apposita dichiarazione, il riferimento alla Divinità, possa conciliarsi con la natura formale dell'atto. Inoltre, l'ipotesi prospettata desta perplessità perché il suo realizzarsi potrebbe pregiudicare, in qualche modo, quel "diritto a non rivelare le proprie convinzioni", cui ebbe a fare riferimento questa Corte nella sent. n. 12 del 1972 (...). La riprova che la questione (in apparenza modesta, attinente com'è a mere formule) mantiene un suo rilievo è fornita non soltanto dal riproporsi, a quasi un ventennio di distanza, della questione di legittimità costituzionale, ma dalla diffusa consapevolezza, nella dottrina e nella giurisprudenza, che in taluni casi l'imposizione della formula di giuramento prevista nei codici di rito (...) provoca turbamenti, casi di coscienza, conflitti di lealtà tra doveri del cittadino e fedeltà alle convinzioni del non credente. Del resto il diritto comparato - specie per ciò che riguarda i paesi più sensibili alla tutela dei diritti umani - dimostra che la legislazione e la giurisprudenza (ed in primo luogo quella costituzionale) hanno fornito varie soluzioni al problema (formule di giuramento diversificate, formule prive di riferimenti alla Divinità, dichiarazioni simili alla promessa solenne prevista per il periodo di prova dei vincitori dei nostri concorsi statali). (...) In effetti, come è stato sostenuto in dottrina, il risultato da raggiungere consiste nello spronare il credente verso la verità, senza ferire in nulla lo scrupolo del non credente. Di ciò si era data carico anche la precedente giurisprudenza di questa Corte (cit. sent. 58 del 1960 e ord. n. 15 del 1961) quando aveva sì affermato la inscindibilità della formula del giuramento *ex* art. 449 del codice di procedura penale - il solenne atto confermativo del giurante riferendosi a tutto quanto detto dal presidente o dal pretore - ma aveva altresì ritenuto che le espressioni di carattere religioso vanno intese come un richiamo alla responsabilità assunta dal credente, e da lui solo, al cospetto di Dio; e si è aggiunto in dottrina che in tanto l'individuo è invitato col giuramento a ribadire pubblicamente e solennemente la sua fede nell'esistenza di Dio e della legge divina in quanto egli sia un credente. Queste considerazioni, ferma la premessa della inscindibilità della formula e della responsabilità in essa evocata che si determina allorché il testimone pronuncia l'espressione "Lo giuro", alludono ad un dato senza dubbio esistente: la compresenza nella formula di valori distinti, anche se non alternativi, richiamati sia nell'ammonizione del giudice che nella formula da lui pronunciata. Altro è l'importanza religiosa del giuramento, collegata alla responsabilità da assumere davanti a Dio, altro è l'importanza morale dell'atto, connessa alla

responsabilità da contrarre davanti agli uomini: ciò ha consentito di valorizzare (con il risultato di escludere il contrasto con la Costituzione di questa normativa) la autoesenzione dall'impegno di carattere religioso da parte del non credente. Peraltro è da ribadire come la distinzione o, meglio, la scindibilità dei valori richiamati nella formula sia, a tutt'oggi, di natura puramente psicologica, realizzandosi nella coscienza del non credente. Ma dal punto di vista giuridico (e cioè nelle manifestazioni esteriori che sono le sole a contare come esercizio della libertà di coscienza) la separabilità dei valori e dei vincoli è affatto virtuale, o meglio potenziale, mancando nelle formule di ammonizione e di giuramento gli elementi semantici e concettuali idonei a renderla reale ed attuale. (...) le disposizioni che prevedono la prestazione del giuramento con la formula prescritta nell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile, sono viziate, per ciò che concerne i testimoni non credenti, da sicura contraddittorietà perché contrasta con la *ratio* dell'istituto costringere qualcuno a giurare al fine di vincolarlo nei confronti di un essere di cui disconosce l'esistenza. (...) Compete al legislatore decidere in quali fattispecie rafforzare il significato del giuramento con un appello rivolto a chi è tenuto a prestarlo perché si ispiri ai valori che più onora nell'intimo della sua coscienza e, dunque, a quelli religiosi ed etici; a patto che resti illesa la libertà di coscienza di tutti coloro che devono giurare. Tale risultato costituzionalmente corretto non si consegue, tuttavia, con l'uso delle formule di ammonizione e di giuramento previste nell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile, per i motivi già esposti. In particolare, esse si pongono in contrasto con l'art. 19 Cost. in quanto il legislatore non ha provveduto a limitare ai credenti l'impegno di veridicità contratto dinanzi a Dio. Di conseguenza deve dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non è contenuto l'inciso "se credente" dopo le parole "Il giudice istruttore ammonisce il testimone sulla importanza religiosa..." e dopo le parole "consapevole della responsabilità che con il giuramento assumete davanti a Dio...". Va inoltre considerato che dalla presente declaratoria di illegittimità costituzionale consegue, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, identica declaratoria, per la stessa parte e nei medesimi termini, degli artt. 316, secondo comma, 329, primo comma, e 449, secondo comma, del codice di procedura penale; e la declaratoria deve estendersi anche all'art. 142, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non è contenuto l'inciso "se credente" dopo le parole "del vincolo religioso che con esso contrae davanti a Dio"».

#### *Dispositivo*

- «a) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui, dopo le parole "il giudice istruttore ammonisce il testimone sulla importanza religiosa..." e dopo le parole "consapevole della responsabilità che con il giuramento assumete davanti a Dio..." non è contenuto l'inciso "se credente";
- b) dichiara, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale, nella stessa parte e nei medesimi termini di cui alla lett. a) di questo dispositivo, degli artt. 316, secondo comma, 329, primo comma, e 449, secondo comma, del codice di procedura penale;
- c) dichiara, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'art. 142, primo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui, dopo le parole "del vincolo religioso che con esso contrae dinanzi a Dio..." non è contenuto l'inciso "se credente"».

- Sentenza n. 179/1980 (rel. Paladin)

***L'addizione normativa, avendo ad oggetto la previsione della salvezza della diversa disciplina dettata dalla Regione ricorrente nell'esercizio di una propria competenza, circoscrive la portata territoriale della pronuncia di accoglimento al solo ente che ha proposto l'impugnativa.***

*Considerato, 1., 4.*

«La Regione Lazio ha promosso, impugnando la legge statale 18 novembre 1975, n. 764 (sulla soppressione dell'ente "Gioventù italiana"), tre ordini di questioni di legittimità costituzionale. (...) In terzo luogo, il ricorso considera "autonomamente illegittime" - per invasione della competenza regionale in tema di stato giuridico ed economico del personale della Regione - le disposizioni degli artt. 6 e 7 della legge impugnata, sul trattamento assistenziale e di quiescenza del personale trasferito. (...) Fondata si palesa (...) l'impugnazione degli artt. 6 e 7 della legge che ha soppresso la "Gioventù italiana". Per meglio dire, alcune fra le disposizioni contenute in questi articoli non si prestano ad esser censurate, per invasione della competenza regionale sullo stato giuridico ed economico del personale addetto alla Regione: sia perché si tratta di una disciplina che riguarda il trattamento assistenziale e di quiescenza dei dipendenti trasferiti dalla "Gioventù italiana", quanto al periodo precedente il trasferimento (...); sia perché si tratta di norme concernenti l'avvenire, ma riferite al solo personale trasferito allo Stato (...). Ma altre disposizioni concernono invece - senza dubbio - il trattamento di pensione, l'assistenza malattie e l'indennità di buonuscita, relativi al periodo di servizio da prestare presso ciascuna Regione, successivamente al passaggio dei dipendenti interessati. E questo, in particolar modo, il caso della prima frase del comma iniziale dell'art. 6 ("Il personale trasferito alle regioni è iscritto, ai fini del trattamento di pensione, alla C.P.D.E.L."), come pure della prima frase del comma iniziale dell'art. 7 ("Il personale trasferito alle regioni è iscritto, ai fini dell'assistenza malattie e della buonuscita, allo I.N.A.D.E.L."): dove il legislatore non ha avuto cura di fare testualmente salva l'ipotesi che le singole Regioni disponessero diversamente, nell'esercizio della potestà legislativa sull'ordinamento dei propri uffici e sul trattamento del proprio personale. Ciò che più conta, gli artt. 6 e 7 della legge n. 764 del 1975 non hanno eccettuato nemmeno l'ipotesi che le Regioni avessero già legiferato in materia, dettando apposite norme relative al regime assistenziale e di quiescenza di tutto il personale regionale, suscettibili dunque di applicarsi - anche in termini diversi da quelli previsti nelle disposizioni impugnate - allo stesso personale loro trasferito dalla "Gioventù italiana". Ma precisamente in questa situazione si trovava la Regione Lazio, almeno per quanto riguarda l'art. 80 primo comma della legge regionale 29 maggio 1973, n. 20, sostituito dall'art. 3 della legge regionale 20 febbraio 1974, n. 17: che nel testo originario prevedeva genericamente l'iscrizione del personale regionale, "ai fini del trattamento di quiescenza, delle prestazioni assistenziali e previdenziali, ad idonei Enti", con i quali sarebbe stata stipulata "apposita convenzione"; mentre il testo inserito dalla legge n. 17 del 1974 dispone in modo specifico che il personale stesso venga iscritto alla C.P.D.E.L., "ai fini del trattamento pensionistico", all'E.N.P.D.E.D.P., "ai fini della erogazione dell'assistenza malattie", all'I.N.A.D.E.L., "ai fini del trattamento di fine servizio". Su tutti questi punti, allorché la legge n. 764 del 1975 è entrata in vigore, la legislazione del Lazio



dettava pertanto una compiuta disciplina, la fonte della quale non poteva e non può essere legittimamente novata dal legislatore statale ordinario, non solo nella parte in cui le norme dettate dalla legge stessa si discostano dalle corrispondenti norme regionali già vigenti, ma anche nella parte in cui - sostanzialmente - esse ne ripetono le disposizioni. Di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge che ha soppresso la "Gioventù italiana", in quanto regolano il periodo di servizio che il personale trasferito dall'ente in questione è destinato a prestare presso la Regione Lazio».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui non fanno salva l'ipotesi che sia autonomamente disposto dalla Regione Lazio - ai fini del trattamento di pensione, dell'assistenza malattie e della buonuscita - circa il periodo di servizio che il personale trasferito presti alle dipendenze della Regione medesima».

- Sentenza n. **102/1982** (rel. Bucciarelli Ducci)

*La reiterazione di interventi additivi tesi ad estendere una prestazione previdenziale illegittimamente negata a talune categorie di soggetti in violazione del principio di uguaglianza induce la Corte, consapevole della necessità di un nuovo bilanciamento normativo degli interessi in gioco, ad ammonire il legislatore circa l'opportunità e l'urgenza di una disciplina positiva rispettosa dei pertinenti parametri costituzionali.*

*Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.*

«La prima questione che la Corte costituzionale è chiamata a decidere è se contrasti o meno con l'art. 3 della Costituzione l'art. 1, comma secondo, della legge 9 gennaio 1963, n. 9, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione diretta dello Stato l'integrazione al minimo della pensione di invalidità erogata dal fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito. (...) La questione è fondata e merita accoglimento alla luce dei principi enunciati nella citata sentenza n. 34/1981 di questa Corte, nella quale si afferma il contrasto con l'art. 3 della Costituzione del diniego del trattamento minimo sulle pensioni dirette INPS (di invalidità o di vecchiaia) a chi sia già titolare di altra pensione di reversibilità o di altra pensione diretta a carico dello Stato o di altri fondi. Una volta, infatti, che la regola generale contenuta nell'art. 2, secondo comma, lett. a) della legge n. 1338/1962 (che vietava il cumulo fra pensione INPS integrata al minimo ed altri trattamenti previdenziali quando l'importo complessivo delle pensioni cumulate superasse il minimo garantito) aveva subito numerose deroghe per effetto della successiva legislazione (art. 23 legge n. 153 del 1969) e delle pronunce di questa Corte (sentenze nn. 230/1974 e 263/1976), del tutto arbitraria e priva di razionale giustificazione veniva a risultare la persistenza dello stesso divieto in situazioni del tutto analoghe e meritevoli della medesima tutela costituzionale. La funzione eminentemente sociale e solidaristica riconosciuta alla pensione minima fa sì che essa non possa tollerare trattamenti differenziati quando la rispettiva *ratio* discenda da identici presupposti di fatto, cioè la diminuita capacità di guadagno per infermità o per età, che rende il soggetto meritevole di eguale protezione. In applicazione di tali principi la sentenza n. 34 del 1981 ha ritenuto tra l'altro priva di giustificazione razionale l'esclusione, per chi sia già titolare di pensione

statale, del diritto all'integrazione al minimo per la pensione diretta erogata dalla gestione speciale per i lavoratori autonomi (sempre qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito), dal momento che tale pensione assolve, per la particolare categoria degli artigiani, esattamente la stessa funzione svolta per gli altri lavoratori dalla pensione diretta a carico dell'assicurazione ordinaria INPS. "L'identità della funzione dei due trattamenti (...) che è quella di assicurare al lavoratore anziano o invalido un minimo vitale, rende arbitraria la diversità di disciplina data a due identici istituti a seconda che il pensionato sia assicurato dall'INPS o dalla gestione speciale lavoratori autonomi sempre gestita dall'INPS, non essendovi alcun motivo economico o sociale che valga a spiegare una discriminazione tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi in riferimento al minimo vitale". Le medesime considerazioni possono ripetersi a proposito del trattamento minimo della pensione di invalidità erogata dal fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, oggetto della questione ora sottoposta all'esame della Corte. Qui il trattamento pensionistico assolve all'identica funzione di assicurare al lavoratore agricolo autonomo, colpito da invalidità, un minimo vitale. Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, della legge n. 9 del 1963. (...) Alla stessa conclusione si deve pervenire - alla stregua delle considerazioni sopra esposte - anche per la seconda questione (...): se contrasti o meno con l'art. 3 della Costituzione il combinato disposto degli artt. 19, secondo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613, e 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, nella parte in cui ripete, per i titolari di pensione diretta statale, la regola dell'esclusione del trattamento integrato al minimo della pensione di invalidità erogata dalla gestione speciale commercianti, sempre qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito. Non sussiste, infatti, alcuna motivazione economica o sociale che valga a spiegare una discriminazione tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi nel settore del commercio in ordine al minimo vitale. Una volta che per i primi è consentita l'integrazione al minimo della pensione di invalidità INPS, anche in presenza di altri trattamenti pensionistici che, cumulati con la pensione INPS, superino il minimo garantito, non vi è motivo perché tale integrazione debba essere negata a chi si trovi già in possesso della medesima pensione diretta dello Stato, solo perché la pensione di invalidità è erogata dalla gestione speciale commercianti anziché dalla gestione ordinaria INPS. (...) Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 19, comma secondo, della legge n. 613 del 1966 sotto il profilo proposto. (...) La terza questione (...) è se sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione l'art. 2, lettera a) della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione diretta dello Stato l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità INPS, qualora il cumulo delle due pensioni superi il trattamento minimo garantito. (...) La questione, mai proposta sotto questo profilo, è fondata. Non si ravvisa, infatti, alcuna razionale giustificazione economica o sociale, che valga a spiegare la disparità lamentata, in quanto una volta riconosciuto al titolare di pensione diretta dello Stato il diritto ad integrare al minimo la pensione diretta INPS, non si vede come si possa negare al titolare della medesima pensione statale il diritto ad integrare al minimo la pensione di reversibilità INPS, che è strutturalmente di importo inferiore alla pensione diretta. Anche sotto questo profilo, pertanto, la norma impugnata va dichiarata costituzionalmente illegittima. (...) Non ignora la Corte la situazione che si è venuta a determinare nella normativa previdenziale a seguito delle deroghe al principio originario (che vietava l'integrazione al minimo della pensione INPS quando questa veniva a cumularsi con altri trattamenti pensionistici e con tale

cumulo si veniva a superare il minimo garantito) introdotte dal legislatore e dalle conseguenziali decisioni di questa stessa Corte, che hanno esteso tali deroghe a situazioni analoghe, a tutela del principio costituzionale d'eguaglianza. Ciò rende quanto mai opportuno e urgente un intervento del legislatore che riesamini sul piano generale, ispirandosi ai principi contenuti negli artt. 3 e 38 Cost., la materia relativa al diritto alla integrazione al minimo delle pensioni INPS. Va da sé che lo stesso legislatore, sempre tenendo presenti i suddetti principi, dovrà riconsiderare in particolare il fondamento del criterio derogatore che è stato all'origine della sequenza giurisprudenziale di questa Corte».

*Dispositivo*

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, della legge 9 gennaio 1963, n. 9, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione diretta dello Stato l'integrazione al minimo della pensione di invalidità erogata dal fondo speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito.  
b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma secondo, della legge 22 luglio 1966, n. 613, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione diretta statale l'integrazione al minimo della pensione di invalidità erogata dalla gestione speciale commercianti, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito.  
c) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, lett. a), della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui esclude per i titolari di pensione diretta dello Stato l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità INPS, qualora per effetto del cumulo sia superato il trattamento minimo garantito (...).».

- Sentenza n. **109/1986** (rel. Saja; inammissibilità)

*L'intervento additivo consentito alla Corte, senza indebito sconfinamento nell'esercizio discrezionale della funzione legislativa, consiste in un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata.*

*Considerato, 3.*

«(...) una decisione additiva è consentita, com'è *ius receptum*, soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà proceda ad un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando invece si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore».

- Sentenza n. **364/1988** (red. Dell'Andro)

*L'addizione operata dalla Corte è resa evidente attraverso la trascrizione del nuovo testo della disposizione dichiarata illegittima. La particolare rilevanza della disposizione incisa (sulla non scusabilità dell'ignoranza della legge penale) suggerisce la dettagliata indicazione dei criteri che dovranno guidare la giurisprudenza nell'applicazione della*

***norma derivante dalla manipolazione, allo scopo di impedire che, nella prassi attuativa, vengano a prodursi, insieme alla vanificazione delle risultanze acquisite con la pronuncia additiva, altre violazioni della Carta fondamentale. Il legislatore resta libero non solo di porre norme di raccordo ma anche di dettare una disciplina diversa da quella risultante dalla sentenza costituzionale.***

*Considerato, 25., 26., 27., 28., 29.*

«(...) l'art. 5 c.p., nell'interpretazione che del medesimo danno una parte della dottrina e soprattutto la giurisprudenza, viola (...) lo spirito stesso dell'intera Carta fondamentale ed i suoi essenziali principi ispiratori. Far sorgere l'obbligo giuridico di non commettere il fatto penalmente sanzionato senza alcun riferimento alla consapevolezza dell'agente, considerare violato lo stesso obbligo senza dare alcun rilievo alla conoscenza od ignoranza della legge penale e dell'illiceità del fatto, sottoporre il soggetto agente alla sanzione più grave senza alcuna prova della sua consapevole ribellione od indifferenza all'ordinamento tutto, equivale a scardinare fondamentali garanzie che lo Stato democratico offre al cittadino ed a strumentalizzare la persona umana, facendola retrocedere dalla posizione prioritaria che essa occupa e deve occupare nella scala dei valori costituzionalmente tutelati. (...) Non resta che accennare ai criteri, ai parametri in base ai quali va stabilita l'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale. È, invero, di gran rilievo impedire che, in fase applicativa, vengano a prodursi, insieme alla "vanificazione" delle risultanze qui acquisite, altre violazioni della Carta fondamentale. È doveroso, per primo, chiarire che, ove una particolare conoscenza, da parte del soggetto agente, consenta al medesimo la possibilità di conoscere la legge penale, non è legittimo che lo stesso soggetto si giovi d'un (eventuale) errore generale, comune, sul divieto. Ciò va rilevato (...) perché non è desumibile dalla Costituzione la legittimità d'una concezione della colpevolezza che consenta di non rimproverare il soggetto per il fatto commesso (ovviamente, in presenza dei prescritti elementi subiettivi) quando esista, in concreto, la possibilità, sia pur eccezionale (di fronte ad un generale, comune errore sul divieto) per il singolo agente di conoscere la legge penale e, pertanto, l'illiceità del fatto. Ammettere, allo stato attuale della normativa costituzionale ed ordinaria, il soggetto agente (che è in errore sull'illiceità del fatto per ignoranza della legge penale, pur essendo in grado di conoscere quest'ultima e di non errare sulla predetta illiceità) a giovare del comune errore sul divieto, determinato dall'altrui, generale, inevitabile ignoranza della legge penale, val quanto riconoscere all'errore comune sul divieto penale il valore di consuetudine abrogatrice di incriminazioni penali. (...) Da quanto innanzi osservato discende, in via generale, che l'inevitabilità dell'errore sul divieto (e, conseguentemente, l'esclusione della colpevolezza) non va misurata alla stregua di criteri c.d. soggettivi puri (ossia di parametri che valutino i dati influenti sulla conoscenza del precetto esclusivamente alla luce delle specifiche caratteristiche personali dell'agente) bensì secondo criteri oggettivi: ed anzitutto in base a criteri (c.d. oggettivi puri) secondo i quali l'errore sul precetto è inevitabile nei casi d'impossibilità di conoscenza della legge penale da parte d'ogni consociato. Tali casi attengono, per lo più, alla (oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (ad es. assoluta oscurità del testo legislativo) oppure ad un gravemente caotico (la misura di tale gravità va apprezzata anche in relazione ai diversi tipi di reato) atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari ecc. La spersonalizzazione che un giudizio formulato alla stregua di criteri oggettivi puri necessariamente comporta va, tuttavia, compensata, secondo quanto innanzi avvertito, dall'esame di eventuali, particolari conoscenze ed "abilità" possedute dal singolo agente:

queste ultime, consentendo all'autore del reato di cogliere i contenuti ed il significato determinativo della legge penale escludono che l'ignoranza della legge penale vada qualificata come inevitabile. Ed anche quando, sempre allo scopo di stabilire l'inevitabilità dell'errore sul divieto, ci si valga di "altri" criteri (c.d. "misti") secondo i quali la predetta inevitabilità può esser determinata, fra l'altro, da particolari, positive, circostanze di fatto in cui s'è formata la deliberazione criminosa (es. "assicurazioni erronee" di persone istituzionalmente destinate a giudicare sui fatti da realizzare; precedenti, varie assoluzioni dell'agente per lo stesso fatto ecc.) occorre tener conto della "generalizzazione" dell'errore nel senso che qualunque consociato, in via di massima (...) sarebbe caduto nell'errore sul divieto ove si fosse trovato nelle stesse particolari condizioni dell'agente; ma, ancora una volta, la spersonalizzazione del giudizio va compensata dall'indagine attinente alla particolare posizione del singolo agente che, in generale, ma soprattutto quando eventualmente possieda specifiche "cognizioni" (ad es. conosca o sia in grado di conoscere l'origine lassistica o compiacente di assicurazioni di organi anche ufficiali ecc.) è tenuto a "controllare" le informazioni ricevute. Il fondamento costituzionale della "scusa" dell'inevitabile ignoranza della legge penale vale soprattutto per chi versa in condizioni soggettive d'inferiorità e non può certo esser strumentalizzata per coprire omissioni di controllo, indifferenze, ecc., di soggetti dai quali, per la loro elevata condizione sociale e tecnica, sono esigibili particolari comportamenti realizzativi degli obblighi strumentali di diligenza nel conoscere le leggi penali. (...) La casistica relativa all'"inevitabilità" dell'errore sul divieto va conclusa con alcune precisazioni. È stato, in dottrina, osservato che, realisticamente, l'ipotesi d'un soggetto, sano e maturo di mente, che commetta un fatto criminoso ignorandone l'antigiuridicità è concepibile soltanto quando si tratti di reati che, pur presentando un generico disvalore sociale, non sono sempre e dovunque previsti come illeciti penali ovvero di reati che non presentino neppure un generico disvalore sociale (es. violazione di alcune norme fiscali ecc.). E, in relazione a queste categorie di reati, sono state opportunamente prospettate due ipotesi: quella in cui il soggetto effettivamente si rappresenti la possibilità che il suo fatto sia antigiuridico e quella in cui l'agente neppure si rappresenti tale possibilità. Or qui occorre precisare che, mentre nella prima ipotesi, esistendo, in concreto (ben più della possibilità di conoscenza dell'illiceità del fatto) l'effettiva previsione di tale possibilità, non può ravvisarsi ignoranza inevitabile della legge penale essendo il soggetto obbligato a risolvere l'eventuale dubbio attraverso l'esatta e completa conoscenza della (singola) legge penale o, nel caso di soggettiva invincibilità del dubbio, ad astenersi dall'azione (il dubbio oggettivamente irrisolvibile, che esclude la rimproverabilità sia dell'azione sia dell'astensione è soltanto quello in cui, agendo o non agendo, s'incorre, ugualmente, nella sanzione penale); la seconda ipotesi comporta, da parte del giudice, un'attenta valutazione delle ragioni per le quali l'agente, che ignora la legge penale, non s'è neppure prospettato un dubbio sull'illiceità del fatto. Or se l'assenza di tale dubbio discende, principalmente, dalla personale non colpevole carenza di socializzazione dell'agente, l'ignoranza della legge penale va, di regola, ritenuta inevitabile. Inevitabile si palesa anche l'errore sul divieto nell'ipotesi in cui, in relazione a reati sforniti di disvalore sociale è, per l'agente, socializzato oppure no, oggettivamente imprevedibile l'illiceità del fatto. Tuttavia, ove (a parte i casi di carente socializzazione dell'agente) la mancata previsione dell'illiceità del fatto derivi dalla violazione degli obblighi d'informazione giuridica, che sono, come s'è avvertito, alla base d'ogni convivenza civile deve ritenersi che l'agente versi in evitabile e, pertanto, rimproverabile ignoranza della legge

penale. Come in evitabile, rimproverabile ignoranza della legge penale versa chi, professionalmente inserito in un determinato campo d'attività, non s'informa sulle leggi penali disciplinanti lo stesso campo. La casistica non può esser qui approfondita: basta aver indicato che (alla luce del fondamento costituzionale della scusa dell'inevitabile ignoranza della legge penale) allo scopo di verificare, in concreto, tale inevitabilità, da un canto è necessario (per garantire la certezza della libertà d'azione del cittadino) far riferimento a criteri oggettivi c.d. "puri" e "misti" e dall'altro canto è doveroso recuperare la spersonalizzazione, causata dall'uso preponderante di tali criteri, con l'esame delle particolari situazioni in cui eventualmente versi il singolo soggetto agente. La giurisprudenza va, infine, rinviata, nell'interpretazione ed applicazione del nuovo testo dell'art. 5 c.p. ai criteri generali che, in tema di responsabilità a titolo di colpa e di buona fede nelle contravvenzioni, la stessa giurisprudenza è andata via via adottando. Il nuovo testo dell'art. 5 c.p., derivante dalla parziale incostituzionalità dello stesso articolo che qui si va a dichiarare, risulta così formulato: "L'ignoranza della legge penale non scusa tranne che si tratti d'ignoranza inevitabile". (...) spetta al legislatore (oltre all'eventuale emanazione di norme "di raccordo") stabilire se l'ignoranza evitabile della legge penale meriti un'attenuazione di pena, come per gli ordinamenti tedesco occidentale ed austriaco, oppure se il sistema dell'ignoranza della legge penale debba restare quello risultante a seguito della qui dichiarata parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p.».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile».

- Sentenza n. 260/1990 (red. Baldassarre)

***Il turbamento dell'equilibrio finanziario conseguente all'adozione di una pronuncia additiva non costituisce una ragione preclusiva dell'intervento del giudice costituzionale, al quale il principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, desumibile dall'art. 81 Cost., non pone un limite assoluto di cognizione. Tale principio, infatti, rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte, non potendosi ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato di costituzionalità e non sussistendo alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. In ogni caso, le scelte di bilancio, esprimendo decisioni fondamentali di politica economica, costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento, in quanto frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, che si è tradotto in via giurisprudenziale in precisi modelli di giudizio.***

*Considerato, 1., 3., 5.*

«Un secondo motivo d'inammissibilità è individuato dal resistente nel rilievo che un'eventuale pronuncia di accoglimento comprometterebbe il valore costituzionale

dell'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici (art. 81 della Costituzione), un valore che non potrebbe esser pregiudicato da pronunzie d'illegittimità costituzionale "che non contengano in sé soluzioni di automatico recupero dell'equilibrio finanziario che abbia a risultare turbato dall'intervento del Giudice delle leggi". (...) Anche il secondo motivo addotto dall'Avvocatura Generale dello Stato a sostegno della richiesta d'inammissibilità non può essere accolto. Infatti, pur se questa Corte ha più volte sottolineato che dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio, sentt. nn. 1 del 1966, 12 del 1987), da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. È vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. sentt. nn. 1 del 1966, 22 del 1968 e 12 del 1987) e, soprattutto, il riconoscimento del "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (v. sentt. nn. 26 del 1980, 349 del 1985, 12 e 173 del 1986, 33 del 1987, nonché ordd. nn. 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989). Ma, queste posizioni, occorre ancora sottolinearlo, presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale. (...) La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione siciliana è fondata. Ai sensi dell'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, "spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate". Questa norma generale subisce, tuttavia, un'eccezione costituita dalle "nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime". Non v'è dubbio che l'aumento del 50 per cento delle tasse automobilistiche, disposto dall'art. 4-bis, primo comma, del decreto-legge n. 332 del 1989, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 384 del 1989, rappresenta senz'altro un'entrata tributaria che, a norma dei parametri citati, spetta alla Regione siciliana nei limiti

del gettito riscosso nell'ambito del territorio della Regione stessa. Sotto questo profilo, la disposizione contenuta nell'articolo impugnato, per la quale "l'aumento è acquisito per intero al bilancio dello Stato" è, per la parte indicata, costituzionalmente illegittima. Né, in verità, può riconoscersi alcun fondamento all'osservazione avanzata dall'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale l'aumento previsto dovrebbe essere ricompreso tra i tributi spettanti allo Stato in quanto rientrerebbe nell'eccezione disposta dall'art. 2, primo comma (seconda parte), del d.P.R. n. 1074 del 1965, trattandosi di nuovi tributi destinati per legge a coprire oneri derivanti da "particolari finalità" dello Stato, le quali sarebbero specificate dalla stessa legge impugnata all'art. 4-bis, quarto comma. In realtà, quest'ultima disposizione stabilisce una disciplina, valevole per il solo anno 1990, in base alla quale si impone allo Stato il vincolo di destinare successivamente le somme riscosse, nei limiti di un importo pari a 700 miliardi di lire, a una "ripartizione tra i comuni e le province secondo criteri individuati dalla normativa per la finanza locale per l'anno 1990". Poiché la generica devoluzione di parte del gettito riscosso ai comuni e alle province non può essere considerata equivalente a quella "specifica e diretta indicazione delle particolari finalità" statali ad opera della legge, che, posta a base di nuovi tributi e del loro impiego, autorizza il legislatore a derogare alle norme statutarie che attribuiscono alla Regione siciliana tutte le entrate fiscali riscosse nel territorio della regione (...), non resta che dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, primo comma, nella parte in cui acquisisce per intero al bilancio dello Stato l'aumento del 50 per cento delle tasse erariali automobilistiche in luogo di attribuire alla Regione siciliana il gettito proveniente dalle stesse tasse, riscosso nell'ambito del territorio della medesima regione".

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, primo comma, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332 (Misure fiscali urgenti), nel testo modificato dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384, nella parte in cui non dispone che spetta alla Regione siciliana il provento, derivante dall'aumento delle tasse automobilistiche previsto nello stesso articolo, per un ammontare pari alla quota del gettito riscosso nell'ambito del territorio siciliano».

- Sentenza n. **307/1990** (red. Corasaniti)

***La prestazione introdotta per via di addizione può discendere non solo dall'accertata violazione del principio di uguaglianza in riferimento a specifiche situazioni indicate come termini di raffronto, ma anche dall'integrale inadempimento del dovere del legislatore di porre una disciplina costituzionalmente necessaria in relazione ad altro principio.***

#### *Considerato, 2., 3.*

«La vaccinazione antipoliomielitica per bambini entro il primo anno di vita, come regolata dalla norma denunciata, che ne fa obbligo ai genitori, ai tutori o agli affidatari, comminando agli obbligati l'ammenda per il caso di inosservanza, costituisce uno di quei trattamenti sanitari obbligatori cui fa riferimento l'art. 32 della Costituzione. Tale precetto nel primo comma definisce la salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"; nel secondo comma, sottopone i detti trattamenti a riserva di legge e fa salvi, anche rispetto alla legge, i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Da ciò si desume



che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale. Ma si desume soprattutto che un trattamento sanitario può essere imposto solo nella previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario, e pertanto tollerabili. Con riferimento, invece, all'ipotesi di ulteriore danno alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio - ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica - il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività non è da solo sufficiente a giustificare la misura sanitaria. Tale rilievo esige che in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico, ma non postula il sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri. Un corretto bilanciamento fra le due suindicate dimensioni del valore della salute - e lo stesso spirito di solidarietà (da ritenere ovviamente reciproca) fra individuo e collettività che sta a base dell'imposizione del trattamento sanitario - implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri, di una protezione ulteriore a favore del soggetto passivo del trattamento. In particolare finirebbe con l'essere sacrificato il contenuto minimale proprio del diritto alla salute a lui garantito, se non gli fosse comunque assicurato, a carico della collettività, e per essa dello Stato che dispone il trattamento obbligatorio, il rimedio di un equo ristoro del danno patito. E parimenti deve ritenersi per il danno - da malattia trasmessa per contagio dalla persona sottoposta al trattamento sanitario obbligatorio o comunque a questo ricollegabile - riportato dalle persone che abbiano prestato assistenza personale diretta alla prima in ragione della sua non autosufficienza fisica (persone anche esse coinvolte nel trattamento obbligatorio che, sotto il profilo obbiettivo, va considerato unitariamente in tutte le sue fasi e in tutte le sue conseguenze immediate). Se così è, la imposizione legislativa dell'obbligo del trattamento sanitario in discorso va dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto non prevede un'indennità come quella suindicata. (...) La dichiarazione di illegittimità, ovviamente, non concerne l'ipotesi che il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione della norma suindicata o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento stesso. La norma di legge che prevede il trattamento non va incontro, cioè, a pronuncia di illegittimità costituzionale per la mancata previsione della tutela risarcitoria in riferimento al danno ulteriore che risulti *iniuria datum*. Soccorre in tal caso nel sistema la disciplina generale in tema di responsabilità civile di cui all'art. 2043 c.c. La giurisprudenza di questa Corte è infatti fermissima nel ritenere che ogni menomazione della salute, definita espressamente come (contenuto di un) diritto fondamentale dell'uomo, implichi la tutela risarcitoria *ex art. 2043 c.c.* Ed ha chiarito come tale tutela prescinda dalla ricorrenza di un danno patrimoniale quando, come nel caso, la lesione incida sul contenuto di un diritto fondamentale (sentt. nn. 88 del 1979 e 184 del 1986). È appena il caso di notare, poi, che il suindicato rimedio risarcitorio trova applicazione tutte le volte che le concrete forme di attuazione della legge impositiva di un trattamento sanitario o di esecuzione materiale del detto trattamento non

siano accompagnate dalle cautele o condotte secondo le modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura. E fra queste va ricompresa la comunicazione alla persona che vi è assoggettata, o alle persone che sono tenute a prendere decisioni per essa e/o ad assisterla, di adeguate notizie circa i rischi di lesione (o, trattandosi di trattamenti antiepidemiologici, di contagio), nonché delle particolari precauzioni, che, sempre allo stato delle conoscenze scientifiche, siano rispettivamente verificabili e adottabili. Ma la responsabilità civile opera sul piano della tutela della salute di ciascuno contro l'illecito (da parte di chicchessia) sulla base dei titoli soggettivi di imputazione e con gli effetti risarcitori pieni previsti dal detto art. 2043 c.c. Con la presente dichiarazione di illegittimità costituzionale, invece, si introduce un rimedio destinato a operare relativamente al danno riconducibile sotto l'aspetto oggettivo al trattamento sanitario obbligatorio e nei limiti di una liquidazione equitativa che pur tenga conto di tutte le componenti del danno stesso. Rimedio giustificato (...) dal corretto bilanciamento dei valori chiamati in causa dall'art. 32 della Costituzione in relazione alle stesse ragioni di solidarietà nei rapporti fra ciascuno e la collettività, che legittimano l'imposizione del trattamento sanitario».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1966, n. 51 (Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica) nella parte in cui non prevede, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante, al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 2043 c.c., da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo».

- Sentenza n. **277/1991** (red. Caianiello)

***La preoccupazione di non travalicare i limiti connessi all'adozione di decisioni additive induce la Corte a sottolineare la "possibilità di continuare in via provvisoria ad erogare agli interessati il trattamento economico risultante dalla tabella dichiarata illegittima fino alle determinazioni conseguenti" alla pronuncia di incostituzionalità.***

*Considerato, 4.1., 4.2., 4.3., 4.6., 4.7., 5.*

«L'art. 43 della legge n. 121 del 1981 estende (sedicesimo comma) all'arma dei carabinieri il trattamento economico previsto per il personale della polizia di Stato e dispone (diciassettesimo comma) che l'equiparazione degli appartenenti alla polizia di Stato alle altre forze di polizia, tra le quali è annoverata l'arma dei carabinieri, avviene sulla base della tabella allegata alla legge stessa. (...) il nuovo ordinamento della polizia di Stato si uniforma, sul punto della suddivisione del personale, al generale assetto dei dipendenti civili dello Stato, che, a partire dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, si suddivide non più in carriere (...) bensì in qualifiche, caratterizzate dal tipo di funzioni che le contraddistinguono, in attuazione del principio, ritenuto in generale consono all'art. 36 della Costituzione, della tendenziale corrispondenza del trattamento economico al tipo di funzioni esercitate (...). Ebbene, dovendosi convenire che è questo il criterio che tendenzialmente ispira l'assetto retributivo dei dipendenti pubblici, una volta che lo stesso legislatore ha già ritenuto di estendere ai

carabinieri (...) il trattamento retributivo della polizia di Stato, l'equiparazione prevista dallo stesso art. 43, diciassettesimo comma, fra i vari livelli delle due categorie di personale, suddivise la prima in gradi e la seconda in qualifiche, sarebbe dovuta risultare, nella richiamata tabella C, come determinata in base al "criterio funzionale", perché il solo idoneo a rendere omogeneo, sotto il denominatore comune delle funzioni, il trattamento economico del personale inquadrato nei rispettivi apparati secondo articolazioni diverse. La tabella, invece, non solo non lascia intendere se tale criterio sia stato seguito, ma conferma l'ipotesi opposta quando, avendo omessa l'indicazione delle qualifiche degli ispettori di polizia, spiega l'esclusione in base alla considerazione, esplicitata nella nota in calce, secondo cui "non vi è corrispondenza con i gradi e le qualifiche del precedente ordinamento della pubblica sicurezza né con i gradi del personale delle altre forze di polizia" e quindi, in particolare, con i gradi dei sottufficiali dei carabinieri (...). Ma tale spiegazione, oltre ad essere inappagante, è comunque superflua se non addirittura fuorviante relativamente al punto in cui richiama il precedente ordinamento del corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Inappagante, perché, una volta ritenutosi da parte del legislatore di spiegare in nota alla tabella che la ragione della non inclusione delle qualifiche degli ispettori dipende dalla loro non corrispondenza ai gradi dei sottufficiali, sarebbe stato necessario potersi dedurre, dal contesto della tabella stessa, la ragionevolezza della scelta mentre, in mancanza di ogni altra indicazione circa il criterio seguito, l'esclusione appare irragionevole. (...) Ma il riferimento della nota ai gradi e alle qualifiche del precedente ordinamento della pubblica sicurezza è, comunque (...) superfluo se non addirittura fuorviante perché (...) la tabella C, allegata alla legge, avrebbe "dovuto assolvere al solo compito di individuare l'equiparazione voluta dal diciassettesimo comma dell'art. 43: avrebbe dovuto, cioè, essere una tabella con due soli termini di confronto", le nuove qualifiche della polizia di Stato da una parte, i gradi dell'arma dei carabinieri dall'altra (...). Tutto ciò conferma la tesi dell'irragionevolezza dell'esclusione dalla tabella delle qualifiche degli ispettori di polizia e conseguentemente della avvenuta equiparazione retributiva di tutti i gradi dei sottufficiali dei carabinieri soltanto al ruolo dei sovrintendenti di polizia perché, non risultando che ciò sia avvenuto sulla base di un criterio collegato alla corrispondenza delle funzioni, va ravvisata un'intima contraddizione fra la norma (art. 43, diciassettesimo comma) che rinvia alla tabella e quest'ultima, che non risponde allo scopo per cui è prevista. (...) Nemmeno può stabilirsi se sia stata considerata la tradizionale unitarietà del comparto della polizia di sicurezza, costituito dalla polizia di Stato e dall'arma dei carabinieri, unitarietà che si desume dalle attribuzioni previste per i rispettivi ordinamenti e che congiuntamente li caratterizza, proprio sotto il profilo funzionale, rispetto ad altre forze di polizia. Questo concetto è ribadito dall'art. 16, primo comma, della legge n. 121 del 1981, in virtù del quale (lett. a) l'arma dei carabinieri è posta sullo stesso piano della polizia di Stato essendo definita "forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza", mentre le altre forze di polizia, in quanto istituzionalmente titolari di diverse specifiche funzioni, sono nello stesso articolo menzionate solo per il concorso che possano essere chiamate a prestare nell'espletamento di tale servizio. Non essendovi perciò tra il complesso delle funzioni proprie della polizia di Stato e di quelle proprie dell'arma dei carabinieri apprezzabili diversità, l'esclusione dalla tabella di equiparazione delle qualifiche degli ispettori non trova, anche sotto questo aspetto, ragionevole spiegazione. L'unitarietà del comparto, polizia di Stato, arma dei carabinieri, rende perciò ancora più difficile ipotizzare (...) funzioni assegnate alla prima che non corrispondano a funzioni proprie dall'arma dei carabinieri (...). Sulla base

delle considerazioni che precedono deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma diciassettesimo, della legge 1° aprile 1981, n. 121, della tabella C allegata a detta legge nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono, ai fini della equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri, le qualifiche degli ispettori della polizia di Stato, così omettendo l'individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri. (...) Fatta salva naturalmente la possibilità di continuare in via provvisoria ad erogare agli interessati il trattamento economico risultante dalla tabella dichiarata illegittima fino alle determinazioni conseguenti alla presente pronuncia, questa non può spingersi oltre la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei sensi anzidetti. Un "intervento conseguentemente additivo", anch'esso espressamente richiesto nell'ordinanza di rinvio, è precluso alla Corte dal contenuto del quesito».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, diciassettesimo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza), della tabella C allegata a detta legge, come sostituita dall'art. 9 della legge 12 agosto 1982, n. 569 (Disposizioni concernenti taluni ruoli del personale della polizia di Stato e modifiche relative ai livelli retributivi di alcune qualifiche e all'art. 79 della legge 1° aprile 1981, n. 121) nonché della nota in calce alla tabella, nella parte in cui non includono le qualifiche degli ispettori di polizia, così omettendo la individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'arma dei carabinieri».

- Sentenza n. **218/1995** (red. Granata)

***La Corte riconosce espressamente a sé medesima il potere di operare la reductio ad legitimitatem della disposizione impugnata con lo strumento della sentenza additiva nei casi in cui l'innesto normativo è desumibile "a rime obbligate".***

#### *Considerato, 4.*

«(...) il legislatore ha adottato, nel corso del tempo, tre distinti regimi: quello della non cumulabilità dei trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, con salvezza in ogni caso del trattamento di disoccupazione eventualmente eccedente l'importo del trattamento pensionistico (...); quello (meno favorevole) dell'incompatibilità dei medesimi trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione e dell'indennità di mobilità (...) con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, ma senza alcuna salvezza del trattamento più favorevole (...); quello dell'incompatibilità, come appena indicata, corretta dalla facoltà per coloro che fruiscono dell'assegno o della pensione di mobilità di optare a favore del trattamento di mobilità con conseguente temporanea sospensione del trattamento di invalidità per tutto il periodo di fruizione del primo (...). Orbene rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire eventuali rapporti di non cumulabilità ovvero di incompatibilità tra diverse prestazioni previdenziali o assistenziali. È possibile quindi che in un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco che

vede fronteggiarsi le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno (art. 38 della Costituzione) con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l'equilibrio della finanza pubblica (art. 81 della Costituzione) il legislatore - in una situazione in cui si verificano plurimi eventi oggetto di assicurazioni sociali - valuta come sufficiente l'attribuzione di un unico trattamento previdenziale al fine di garantire al lavoratore assicurato mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia. Questa concentrazione dell'intervento del sistema di sicurezza sociale in un'unica prestazione deve però soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) non potendo pretermettersi che in generale chi subisce plurimi eventi pregiudizievoli si trova esposto ad una situazione di bisogno maggiore di chi ne subisce uno solo e quindi il primo non potrà, rispetto a quest'ultimo, avere un trattamento peggiore, pur dovendo farsi a tal fine una ponderazione globale e complessiva (e non già limitata a specifici aspetti o periodi) della pluralità di trattamenti astrattamente spettanti in ragione della pluralità di eventi verificatisi. Nella fattispecie il regime della rigida incompatibilità, non temperata dalla facoltà di opzione, va valutata con riferimento alla particolare ipotesi in cui i plurimi eventi verificatisi sono quelli del collocamento in mobilità e quello dell'invalidità ed i trattamenti astrattamente concorrenti sono quelli dell'indennità di mobilità e dell'assegno (o pensione) di invalidità. La ponderazione comparata di tali due trattamenti svela l'intrinseca irragionevolezza, che ridonda in disparità di trattamento, del rigido criterio dell'incompatibilità. Pur essendo sia l'assegno che la pensione di invalidità idonei a realizzare *singulatim* la finalità previdenziale dell'assicurazione sociale (art. 38 della Costituzione), si ha però che il lavoratore parzialmente invalido, ove collocato in mobilità, viene a trovarsi in una situazione di più urgente bisogno del lavoratore valido, anch'egli collocato in mobilità, essendo prevedibile che egli, rispetto a quest'ultimo, abbia maggiori esigenze di mantenimento. Invece - essendo l'importo dell'indennità di mobilità maggiore sia della pensione che dell'assegno di invalidità - si ha che, nella medesima comunità di lavoratori collocati in mobilità, i lavoratori invalidi percepiscono una prestazione quantitativamente inferiore a quella dei lavoratori validi. Di tale palese incongruenza - nella fattispecie non giustificata neppure se si considera globalmente la possibile più estesa durata del trattamento di invalidità rispetto a quello di mobilità perché lo stato di invalidità aggrava il rischio della disoccupazione involontaria insito nel collocamento in mobilità - si è reso conto il legislatore stesso che ha corretto il regime dell'incompatibilità introducendo la indicata facoltà di opzione; ma anche nel periodo precedente, per emendare l'evidenziato *vulnus*, la prevista incompatibilità, con riferimento ai suddetti trattamenti concorrenti, avrebbe dovuto comunque far salva la facoltà di opzione. La *reductio ad legitimitatem* è possibile con una pronuncia additiva perché desumibile "a rime obbligate" dalla disciplina dell'opzione successivamente introdotta dagli artt. 2, comma 5, e 12, del decreto-legge n. 299 comma 2 del 1994, convertito in legge n. 451 del 1994 di cui mutua modi ed effetti; opzione quindi esercitabile ora per allora. In tale parte va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché dell'art. 1 della medesima legge n. 236 del 1993 che fa salvi gli effetti prodotti da precedenti analoghe disposizioni di decreti-legge non convertiti (art. 5 del decreto-

legge 11 dicembre 1992, n. 478, art. 5 del decreto-legge 12 febbraio 1993, n. 31, art. 6, comma 7, del decreto-legge 10 marzo 1993, n. 57), nella parte in cui non prevedono che all'atto di iscrizione nelle liste di mobilità i lavoratori che fruiscono dell'assegno o della pensione di invalidità possono optare tra tali trattamenti e quello di mobilità nei modi e con gli effetti previsti dagli artt. 2, comma 5, e 12, comma 2, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito in legge 19 luglio 1994, n. 451 (...).

- Sentenza n. **303/1996** (red. Mirabelli)

*L'addizione può operare nel senso di introdurre, rispetto alla regola discrezionalmente fissata dal legislatore, un'eccezione rispondente ad un criterio di necessità in relazione ai principi ed ai valori costituzionali assunti quale parametro di valutazione della legittimità della disposizione denunciata. In tal modo, il rigido automatismo legislativo è affiancato (e sostanzialmente sostituito) dal prudente apprezzamento giudiziale delle specifiche circostanze del caso concreto.*

*Considerato, 3., 4.*

«Il legislatore ha ritenuto, facendo uso della discrezionalità che gli è propria, di stabilire, sia nel minimo che nel massimo (rispettivamente in diciotto e quaranta anni), il divario di età tra adottanti e adottando in modo rispondente alle finalità peculiari dell'adozione legittimante e tenendo conto delle condizioni sociali nelle quali l'istituto è destinato ad operare. Non viene ora posta in discussione la regola, ragionevolmente stabilita dal legislatore, ma la sua assolutezza, tale da non tollerare eccezione alcuna anche quando l'adozione risponda al preminente interesse del minore e la specifica famiglia di accoglienza, giudicata idonea, sia la sola che possa soddisfare tale interesse, ma sia superato il divario di età rigidamente previsto, pur rimanendo tale divario compreso in quello che di solito può intercorrere tra genitori e figli, sicché l'adozione non può essere disposta ed in concreto ne deriva un danno per il minore stesso. Questa Corte ha già ritenuto che la regola del divario massimo di età tra adottante e adottato non può essere così assoluta da non poter essere ragionevolmente intaccata, in casi rigorosamente circoscritti ed eccezionali, per consentire l'affermazione di interessi, attinenti al minore ed alla famiglia, che trovano radicamento e protezione costituzionale, la cui esistenza in concreto sia rimessa al rigoroso accertamento giudiziale (sentenza n. 148 del 1992). Sotto questo profilo non viene in considerazione l'interesse dei coniugi ad avere figli legittimi di derivazione adottiva. Né, per gli aspetti considerati, il limite di età stabilito dalla disposizione denunciata per l'adozione di minori può essere valutato in relazione all'interesse ed alla posizione dell'adottante, giacché l'intero sistema dell'adozione di minori è eminentemente incentrato sulla valutazione e sulla protezione della personalità e dell'interesse del fanciullo, alla cui accoglienza è preordinato lo stesso apprezzamento dell'idoneità della famiglia adottiva, e quindi dei requisiti richiesti ai suoi componenti. Occorre, invece, considerare l'interesse e la protezione del minore (...). In continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale, relativa al superamento dell'assoluta rigidità delle prescrizioni normative, quanto alla differenza di età tra coniugi adottanti ed adottando (sentenze n. 183 del 1988, n. 44 del 1990, n. 148 del 1992), deve essere riconosciuta la possibilità che il giudice valuti, con rigoroso accertamento, l'eccezionale necessità di consentire, nell'esclusivo interesse del minore, che questi sia inserito nella famiglia di

accoglienza che, sola, può soddisfare tale suo interesse, anche quando, pur rimanendo nella differenza di età che può solitamente intercorrere tra genitori e figli, l'età del coniuge adottante si discosti in modo ragionevolmente contenuto dal massimo di quaranta anni, legislativamente previsto. Tuttavia, affinché non si trasformi in una regola, la cui fissazione è invece rimessa alla discrezionalità del legislatore, l'eccezione deve rispondere ad un criterio di necessità in relazione ai principi ed ai valori costituzionali assunti quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della disposizione denunciata (artt. 2 e 31 della Costituzione). Nel contesto di un istituto preordinato ad assicurare al minore in stato di abbandono una famiglia di accoglienza idonea ad assolvere pienamente la funzione di solidarietà propria della famiglia legittima, la necessità della deroga al criterio rigido del divario di età (fissato dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 184 del 1983) si verifica quando l'inserimento in quella specifica famiglia adottiva risponde al preminente interesse del minore e dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per lo stesso. La questione è dunque, in questi limiti, fondata».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età di uno dei coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore».

- Sentenza n. **416/1996** (red. Zagrebelsky)

***Una decisione additiva può colpire anche una norma di carattere derogatorio allorché il legislatore, riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una disciplina più generale, abbia omissis, in mancanza di un giustificato motivo, di realizzarne integralmente la ratio.***

*Considerato, 4.1., 4.2.*

«L'art. 199 del codice di procedura penale riconosce la facoltà di astenersi dal testimoniare a coloro che siano o siano stati legati all'imputato da particolari vincoli di comunanza di vita: i prossimi congiunti (primo comma), l'adottante o l'adottato nonché - limitatamente ai fatti verificatisi o appresi dall'imputato durante la convivenza coniugale - chi convive o ha convissuto in rapporto di fatto, il coniuge separato, la persona nei cui confronti sia intervenuta sentenza di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto con l'imputato (terzo comma). Dell'esistenza di tale facoltà, questi soggetti, a pena di nullità, devono essere avvertiti dal giudice, il quale li interpella circa la loro volontà di astenersi (secondo comma). In forza poi della serie di rinvii al suddetto art. 199 operati dall'art. 362, nonché, attraverso l'art. 362, dall'art. 351, primo comma, seconda proposizione, del codice di procedura penale, la suddetta disciplina prevista per la testimonianza resa al giudice si estende senza differenze alle informazioni rese al pubblico ministero e alle sommarie informazioni assunte dalla polizia giudiziaria. Ai soggetti indicati dall'art. 199 cod. proc. pen. si applica dunque la medesima disciplina processuale, quali che siano le autorità che raccolgono le dichiarazioni e quale che sia il momento processuale in cui

esse siano rese. Non solo: attraverso il medesimo meccanismo di rimandi, l'identità di disciplina processuale si unisce all'identità degli obblighi e dei limiti degli obblighi che gravano sui dichiaranti (...). A tale identità di disciplina prevista dal codice di procedura penale non corrisponde peraltro un'identica rilevanza sul piano penale sostanziale delle false dichiarazioni rese di fronte all'Autorità giudiziaria, al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria. Di fronte all'Autorità giudiziaria, il mendacio e la reticenza configurano il reato di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) e, di fronte al pubblico ministero, il reato di false informazioni al pubblico ministero (art. 371-*bis* cod. pen.). Manca invece una figura di reato specifica, relativamente alle informazioni false o reticenti alla polizia giudiziaria (...). Le false informazioni alla polizia giudiziaria, tuttavia, pur non rientrando in una specifica figura di reato, non cadono necessariamente nel campo del penalmente irrilevante, non essendo escluso, in linea di principio, che esse possano concorrere, in presenza degli altri elementi previsti dalla legge, a integrare il reato di favoreggiamento personale, a norma dell'art. 378 cod. pen. Stante l'espressa limitazione stabilita nel secondo comma dell'art. 384 cod. pen. ai casi previsti dagli artt. 371-*bis* e 372 e non potendosi estendere al secondo comma il riferimento che all'art. 378 è fatto, in altro contesto, dal primo, la non punibilità delle dichiarazioni mendaci, nella prevista ipotesi di facoltà d'astensione, non si estende al caso in cui esse siano rese alla polizia giudiziaria. (...) Ma che la ricerca di plausibili ragioni giustificative di tale diversità di disciplina possa avere esito positivo è escluso da queste constatazioni: (a) l'identità di condotte materiali che possono risultare rilevanti nelle diverse ipotesi, innanzitutto; (b) l'omogeneità del bene protetto, non necessariamente identico ma in ogni caso consistente nella funzionalità di ciascuna fase rispetto agli scopi propri, nei quali le esigenze investigative (massime all'inizio del procedimento) e quelle della ricerca della verità (massime alla fine del processo) si sommano inestricabilmente, cosicché gli artt. 378, 371-*bis* e 372 finiscono in pratica per presidiare ciascuno una fase distinta del procedimento e del processo, restando simmetricamente esclusa - per predominante giurisprudenza - l'eventualità che la stessa condotta integri la violazione di più d'una di tali norme, secondo lo schema del concorso formale di reati (art. 81 cod. pen.); (c) l'identica rilevanza nel processo delle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria e al pubblico ministero (art. 500 e 512 cod. proc. pen.); (d) la gravità dei fatti di reato, quale risulta dagli apprezzamenti del legislatore stesso circa la misura della pena prevista per l'illecito commesso di fronte alla polizia giudiziaria e per quello di fronte al pubblico ministero (la reclusione fino a quattro anni, secondo, rispettivamente, l'art. 378, primo comma, e l'art. 371-*bis*, primo comma, cod. pen.) - misura inferiore a quella prevista dall'art. 372 cod. pen. per la falsa testimonianza (la reclusione da due a sei anni). Ma soprattutto conduce a ritenere irrazionale l'anzidetta disparità di trattamento la scelta operata dal legislatore processuale - attraverso l'art. 199 cod. proc. pen. e i rinvii a esso contenuti negli artt. 362 e 351 - di attribuire rilevanza ai rapporti interpersonali ivi indicati in tutte le circostanze in cui il soggetto sia chiamato a rendere informazioni, quale che sia l'autorità che deve raccoglierle e senza distinzioni di fasi processuali. La diversità di disciplina, che può riguardare comportamenti materiali identici, oltre a non trovare alcuna ragione giustificatrice in ordine ai presupposti processuali, che il legislatore ha voluto uguali in ogni caso, non si giustifica né rispetto alle conseguenze né rispetto alla gravità dei comportamenti valutata dal legislatore medesimo. Da ciò consegue l'incostituzionalità del secondo comma dell'art. 384 del codice penale, nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità di chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di astenersi dal rendere le



sommario informazioni alla polizia giudiziaria previste dall'art. 351 del codice di procedura penale. Alla relativa declaratoria tramite una decisione che aggiunge altri casi di non punibilità a quelli già previsti, non osta il carattere della norma censurata, carattere derogatorio rispetto al normale regime della punibilità. Il legislatore, infatti, una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la *ratio*, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 384, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per false o reticenti informazioni assunte dalla polizia giudiziaria, fornite da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di astenersi dal renderle, a norma dell'art. 199 del codice di procedura penale».

- Sentenza n. **268/1998** (red. Mirabelli)

***La riconduzione a legittimità costituzionale della disposizione denunciata, operata con un intervento additivo calibrato sulla falsariga di quanto positivamente previsto in un analogo contesto normativo, non pregiudica il potere del legislatore di dettare eventualmente una nuova disciplina.***

*Considerato, 4., 5., 6.*

«Nel disciplinare la condizione di chi ha subito persecuzioni a seguito dell'attività svolta contro il fascismo o per motivi d'ordine razziale, il legislatore ha esercitato la sua discrezionalità nell'organizzare gli uffici cui è demandato l'esercizio della funzione amministrativa istituendo, appunto, una commissione cui è attribuita la competenza ad esaminare le domande di riconoscimento della qualifica di perseguitato politico o razziale e ad accertare la sussistenza delle situazioni che danno titolo alla concessione delle relative provvidenze. La composizione della commissione rispecchia l'esigenza che queste determinazioni siano assunte sulla base di valutazioni che implicano anche l'apprezzamento di situazioni in base alla diretta conoscenza ed esperienza delle vicende che hanno dato luogo agli atti persecutori. In questa prospettiva, si giustifica la partecipazione alla commissione, in numero non maggioritario, di estranei agli apparati amministrativi dei Ministeri interessati, designati dall'associazione nazionale perseguitati politici antifascisti, che riunisce quanti subirono persecuzioni a causa del loro antifascismo: arrestati, processati, detenuti, diffidati, feriti o comunque fatti oggetto di violenze nella persona, danneggiati nei beni o esonerati dalle pubbliche e private attività lavorative, esclusi da cariche elettive, da organi centrali e locali. Questa associazione non solo rappresenta gli interessi delle persone che hanno subito le persecuzioni politiche, ma ha assunto, tra l'altro, il compito di effettuare un preciso censimento delle vittime del fascismo (...); la stessa associazione, in relazione alle finalità che la legge persegue, può dunque offrire l'esperienza di particolari conoscenze, considerate utili per il migliore esercizio della funzione amministrativa. (...) La condizione di chi ha subito persecuzioni per motivi razziali dopo il 7 luglio 1938 (...) presenta, sebbene siano identici i benefici previsti ed il tipo di situazioni lesive cui si è (...) inteso porre rimedio, caratteristiche diverse. Manca, difatti, per costoro ogni collegamento con l'attività politica contro il

fascismo, mentre assume rilievo, come causa delle situazioni lesive della persona, l'appartenenza alla minoranza ebraica: le persecuzioni sono infatti dovute ad una condizione personale, indipendentemente dalle opinioni e dall'attività politica di chi le ha subite. Le discriminazioni nei confronti degli ebrei, lesive dei diritti fondamentali e della dignità della persona, hanno assunto consistenza normativa con un complesso di provvedimenti che hanno toccato i diversi settori della vita sociale: dalla scuola (...), all'esercizio delle professioni (...); dalla materia matrimoniale (...), a quella delle persone, del nome e delle successioni (...); dall'interdizione all'esercizio di determinati uffici, alle limitazioni in materia patrimoniale e nelle attività economiche (...). In questo contesto normativo, la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (...), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica: la legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza, che colpisce con la "persecuzione dei diritti", sulla quale si innesterà, poi, la "persecuzione delle vite". L'esigenza, avvertita dal legislatore, di acquisire il contributo della diretta conoscenza delle vicende persecutorie, quale può essere attinta da competenze esterne all'apparato amministrativo, per l'esame delle domande di concessione dei benefici previsti dalla legge n. 96 del 1955, è stata soddisfatta inserendo nella commissione, appositamente istituita, componenti rappresentativi di quanti hanno subito le persecuzioni. Questo obiettivo è stato tuttavia realizzato solo per la categoria dei perseguitati politici e non per quella dei perseguitati razziali. Posta dal legislatore la distinzione tra le due categorie, costituisce un'irragionevole disparità di trattamento tra di esse l'omesso inserimento nella commissione di una rappresentanza dei perseguitati razziali, perché apporti, analogamente a quanto avviene per i perseguitati politici, il particolare contributo di esperienza e conoscenza delle specifiche situazioni lesive; né, proprio in ragione della diversità di contesti e vicende, la rappresentanza dei perseguitati razziali può ritenersi assorbita dall'associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti. La specificità delle situazioni che fanno capo alle due categorie e la distinta rappresentanza di esse sono state, del resto, già affermate dal legislatore in un analogo contesto normativo. Anche per l'esame delle domande per la concessione di un assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazisti, è stata istituita un'apposita commissione con funzioni del tutto analoghe a quelle della commissione istituita con la norma denunciata, ma prevedendo, accanto ai rappresentanti delle associazioni dei deportati politici e dei perseguitati politici antifascisti, anche un rappresentante dell'Unione delle comunità israelitiche (art. 3 della legge 18 novembre 1980, n. 791). Alla minoranza ebraica è stata dunque riconosciuta una specificità di posizione, e ne è stata attribuita la rappresentanza all'ente che, secondo la legislazione allora vigente, curava gli interessi degli israeliti italiani e delle loro comunità (...). Alla violazione dell'art. 3 della Costituzione può essere posto riparo superando la disparità di trattamento che la norma denunciata determina con i criteri seguiti dal legislatore nell'analogo e già richiamata situazione relativa ai deportati: integrando, quindi, la composizione della commissione con un rappresentante della comunità che ha subito le persecuzioni razziali. Lo stesso legislatore ha individuato tale rappresentanza nell'unione delle comunità israelitiche italiane, ente che, ora con la denominazione di Unione delle comunità ebraiche italiane, è rappresentativo degli ebrei in Italia e ne tutela gli interessi

generali (...). Ricondotta a legittimità costituzionale la norma denunciata, colmando l'omessa previsione nella composizione della commissione di un rappresentante dell'Unione delle comunità ebraiche italiane, permane integro il potere del legislatore di dettare eventualmente una nuova disciplina anche relativa ad una diversa composizione della commissione ed ai criteri di designazione dei suoi componenti».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 10 marzo 1955, n. 96 (Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti) - nel testo sostituito prima dall'art. 4 della legge 8 novembre 1956, n. 1317, e poi dall'art. 4 della legge 22 dicembre 1980, n. 932 - nella parte in cui non prevede che, della commissione istituita per esaminare le domande per conseguire i benefici che la stessa legge prevede, faccia parte anche un rappresentante dell'Unione delle comunità ebraiche italiane».

- Sentenza n. **476/2002** (red. Zagrebelsky)

***Una decisione additiva, inserendo la previsione ingiustificatamente mancante, rimedia ad una discriminazione vietata dalla Costituzione e assicura il rispetto dell'imperativo di razionalità della legge il quale impone che la ratio degli interventi normativi sia perseguita integralmente.***

*Considerato, 2.*

«Il legislatore del 1992 - nel predisporre misure a favore di quanti fossero stati colpiti da patologie determinate dalla somministrazione di sangue ed emoderivati infetti - ha previsto la corresponsione di un indennizzo a favore (a) dei contagiati da infezione da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati e (b) degli operatori sanitari che, "in occasione e durante il servizio", abbiano riportato danni permanenti all'integrità psicofisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da infezione da HIV (art. 1, comma 2, della legge n. 210 del 1992). In corrispondenza con quanto stabilito a favore dei soggetti indicati in (a), ha altresì previsto (art. 1, comma 3, della medesima legge) che i medesimi benefici spettino anche a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali. Nessuna provvidenza è disposta, invece, a favore degli operatori sanitari che abbiano contratto un'epatite a seguito di contatto con sangue e suoi derivati infetti, rompendosi così il parallelismo con la disciplina prevista a favore dei soggetti affetti da infezione da HIV, indicati in (b). Il giudice rimettente denuncia, come totalmente ingiustificata, questa mancata previsione che, del resto, non trova alcuna spiegazione nei lavori preparatori della legge. E, in effetti, la ragione indennitaria, che giustifica le misure a vantaggio delle categorie previste e che il legislatore ha esplicitamente fondato sull'insufficienza dei controlli sanitari fino ad allora predisposti, vale allo stesso modo per la categoria di soggetti non prevista e dunque esclusa. In particolare, non si comprende, se non come una dimenticanza del legislatore, perché il personale sanitario, nei casi indicati, sia ammesso al beneficio quando si abbia a che fare con infezioni da HIV ma non con epatiti, una volta che lo stesso legislatore, valutando i due tipi di patologie, li ha considerati equivalenti, ai fini dell'indennizzo, quando esse risultano contratte a seguito di somministrazione o trasfusione di sangue. L'imperativo di razionalità della legge impone che

la *ratio* degli interventi legislativi del tipo in questione sia perseguita integralmente. Se ciò non avviene, la previsione legislativa ingiustificatamente mancante determina una discriminazione vietata dall'art. 3 della Costituzione. Ciò basta (...) a dimostrare, con la fondatezza della questione sollevata, l'illegittimità costituzionale della disposizione sottoposta al controllo di questa Corte».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede che i benefici previsti dalla legge stessa spettino anche agli operatori sanitari che, in occasione del servizio e durante il medesimo, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti».

- Sentenza n. **253/2003** (red. Onida)

***L'eliminazione di un automatismo legislativo riconosciuto lesivo di principi costituzionali, attraverso l'introduzione di una regola che valorizza la valutazione giudiziale della singola vicenda concreta, non pregiudica il complessivo riassetto di un settore normativo che resta demandato alla discrezionalità del legislatore.***

*Considerato, 3.*

«Il remittente non invoca (...) né la semplice eliminazione della misura di sicurezza, né la sua sostituzione con misure alternative di creazione giurisprudenziale, e nemmeno riferisce la sua censura ad una inadeguatezza di fatto delle strutture degli ospedali psichiatrici giudiziari. Denuncia invece il rigido “automatismo” della regola legale che impone al giudice, in caso di proscioglimento per infermità mentale per un delitto che comporti una pena edittale superiore nel massimo a due anni, di ordinare il ricovero dell'imputato in ospedale psichiatrico giudiziario per un periodo minimo di due anni, o per un periodo più lungo in relazione all'entità della pena edittale prevista, senza consentirgli di disporre, in alternativa, misure diverse, pur quando in concreto tale prima misura non appaia adeguata alle caratteristiche del soggetto, alle sue esigenze terapeutiche e al livello della sua pericolosità sociale: a differenza di quanto avviene sia nel caso del seminfermo di mente (...), sia nel caso del minore non imputabile (...). In sostanza ciò che viene denunciato come incostituzionale è il vincolo rigido imposto al giudice di disporre comunque la misura detentiva (tale è il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario: art. 215, primo comma, n. 3, cod. pen.) anche quando una misura meno drastica, e in particolare una misura più elastica e non segregante come la libertà vigilata, che è accompagnata da prescrizioni imposte dal giudice, di contenuto non tipizzato (e quindi anche con valenza terapeutica), “idonee ad evitare le occasioni di nuovi reati” (art. 228, secondo comma, cod. pen.), appaia capace, in concreto, di soddisfare contemporaneamente le esigenze di cura e tutela della persona interessata e di controllo della sua pericolosità sociale. La legge qui adotta un modello che esclude ogni apprezzamento della situazione da parte del giudice, per imporgli un'unica scelta, che può rivelarsi, in concreto, lesiva del necessario equilibrio fra le diverse esigenze che deve invece necessariamente

caratterizzare, questo tipo di fattispecie, e persino tale da pregiudicare la salute dell'infermo: ciò che (...) non è in alcun caso ammissibile. Non sono poche le ipotesi nelle quali la Corte è dovuta intervenire a correggere od eliminare automatismi di tal genere, nelle quali l'apprezzamento da parte del giudice della situazione concreta, e la conseguente possibilità per il giudice stesso di adottare diverse determinazioni nell'ambito delle previsioni legali, è apparso l'unico modo per realizzare il bilanciamento di diverse esigenze costituzionali (cfr. ad esempio sentenze n. 343 del 1987, n. 306 del 1993, n. 186 del 1995, n. 504 del 1995, n. 173 del 1997, n. 445 del 1997), in particolare con riguardo all'esigenza di flessibilità e di individualizzazione della risposta penale relativa ai soggetti minori (cfr. sentenze n. 46 del 1978, n. 222 del 1983, n. 128 del 1987, n. 78 del 1989, n. 182 del 1991, n. 143 del 1996, n. 109 del 1997, n. 403 del 1997, n. 16 del 1998, n. 450 del 1998 e n. 436 del 1999). La situazione dell'infermo di mente che abbia compiuto atti costituenti oggettivamente reato, ma non sia responsabile penalmente in forza appunto della sua infermità, è per molti versi assimilabile a quella di una persona bisognosa di specifica protezione come il minore. Anche per l'infermo di mente l'automatismo di una misura segregante e "totale", come il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, imposta pur quando essa appaia in concreto inadatta, infrange l'equilibrio costituzionalmente necessario e viola esigenze essenziali di protezione dei diritti della persona, nella specie del diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione. In conclusione, mentre solo il legislatore (la cui inerzia in questo campo, caratterizzato da scelte assai risalenti nel tempo e mai riviste alla luce dei principi costituzionali e delle acquisizioni scientifiche, non può omettersi di rilevare ancora una volta) può intraprendere la strada di un ripensamento del sistema delle misure di sicurezza, con particolare riguardo a quelle previste per gli infermi di mente autori di fatti di reato, e ancor più di una riorganizzazione delle strutture e di un potenziamento delle risorse, questa Corte non può sottrarsi al più limitato compito di eliminare l'accennato automatismo, consentendo che, pur nell'ambito dell'attuale sistema, il giudice possa adottare, fra le misure che l'ordinamento prevede, quella che in concreto appaia idonea a soddisfare le esigenze di cura e tutela della persona, da un lato, di controllo e contenimento della sua pericolosità sociale dall'altro lato. Deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 222 del codice penale nella parte in cui preclude al giudice, che in concreto ravvisi l'inidoneità della misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario a rispondere alle predette esigenze, di adottare un'altra fra le misure previste dalla legge, e in specie la misura della libertà vigilata, accompagnata, ai sensi dell'art. 228, secondo comma, del codice penale, da prescrizioni idonee nella specie ad evitare le occasioni di nuovi reati».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 222 del codice penale (Ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario), nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale (...)».

- Sentenza n. 199/2005 (red. Vaccarella)

***Un dispositivo formalmente additivo, che sanziona l'omessa previsione legislativa di una specifica ipotesi, finisce per produrre, in considerazione della formulazione del testo impugnato, un effetto finale restrittivo della sua portata normativa.***

*Considerato, 7., 7.2.1., 7.2.2., 7.2.3., 7.2.4.*

«La questione di legittimità costituzionale dell'art. 423 cod. nav., nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti, è fondata. (...) con la sola esclusione del trasporto marittimo, per ogni tipo di trasporto oggetto di disciplina speciale (rispetto a quella codicistica) il legislatore - nel derogare, con la previsione del limite del risarcimento del vettore, alla regola, di cui all'art. 1693 cod. civ., della responsabilità *ex recepto* - ha sempre fatto oggetto di espressa e distinta disciplina l'ipotesi in cui la perdita o l'avaria delle cose trasportate dipenda da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti: ipotesi considerata ora per escludere *tout court* l'applicabilità del limite (trasporto aereo e trasporto su strada), ora per raddoppiare l'importo di quel limite (trasporto per ferrovia). (...) Dalle numerose pronunce dedicate da questa Corte alla disciplina del limite di risarcimento del vettore per perdita o avaria delle cose trasportate in relazione all'ipotesi di dolo o colpa grave, si desume, da un lato, che il legislatore ben può, nella sua discrezionalità, optare o per l'esclusione *sic et simpliciter* dell'operatività del limite stesso ovvero per una congrua elevazione del massimale e, dall'altro lato, che tale seconda soluzione presuppone "idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno", quali può fornire, sempre che l'importo-base sia fissato in misura congrua dalla legge, un meccanismo di periodico adeguamento. (...) La disciplina di cui all'art. 423, comma primo, cod. nav., pertanto, confligge con l'art. 3 Cost., nella parte in cui - a differenza di quanto previsto per ogni altro tipo di trasporto - irragionevolmente omette di considerare, assoggettando anch'essa al limite di risarcimento, l'ipotesi di perdita o avaria delle cose trasportate dovuta a dolo o colpa grave del vettore marittimo o di suoi dipendenti o preposti. A confutazione dell'irragionevolezza di tale disparità di trattamento non può invocarsi (...) il carattere risalente e peculiare della disciplina interna del trasporto marittimo in quanto mutuata da quella pattizia internazionale, dal momento che, se è vero che l'art. 423, comma primo, cod. nav. rispecchia quanto (nel 1942) prevedeva la Convenzione di Bruxelles del 1924, è anche vero che successivamente (con il Protocollo di Visby del 1968) pure la disciplina pattizia si è evoluta nel senso di escludere l'operatività del limite nel caso di dolo o di colpa con previsione; il che (...) rende viepiù manifesta l'irragionevolezza (...) dell'esclusione della rilevanza del dolo e della colpa grave sul limite del risarcimento nel solo trasporto marittimo interno. Né la disciplina della responsabilità del vettore marittimo può dirsi talmente peculiare, e gravosa per il vettore, da giustificare per sé l'assoggettamento al limite di risarcimento anche dell'ipotesi di dolo o colpa grave (...). Constatata, in linea di principio, l'irragionevolezza della norma censurata nella parte in cui disciplina come irrilevante, ai fini del limite del risarcimento, l'ipotesi di dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti, a ciò potrebbe in tesi avviarsi (...) sia esentando *sic et simpliciter* tale ipotesi dal limite sia prevedendo un congruo aumento del limite stesso. La circostanza, peraltro, che il limite fissato (nel 1954) dall'art. 423, comma primo, cod. nav. sia (divenuto) manifestamente inadeguato (come questa Corte ha sottolineato

fin dalla sentenza n. 401 del 1987) comporta che, in assenza di “idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento” (cfr. sentenza n. 420 del 1991), la dichiarazione di incostituzionalità deve consistere – così come previsto dall’art. 952, comma primo, cod. nav. (correttamente indicato dalla Corte rimettente quale *tertium comparationis*) e dalla disciplina del trasporto su strada – nell’esclusione dell’operatività del limite del risarcimento in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti o preposti».

*Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 423, comma primo, del codice della navigazione (regio decreto 30 marzo 1942, n. 327), nella parte in cui non esclude il limite del risarcimento dovuto dal vettore marittimo in caso di responsabilità determinata da dolo o colpa grave sua o dei suoi dipendenti o preposti».

- Sentenza n. **432/2005** (red. Flick)

***Una pronuncia additiva costituisce lo strumento idoneo per ricondurre a legittimità costituzionale le scelte del legislatore in punto di individuazione dei destinatari di una specifica provvidenza, le quali, benché necessariamente circoscritte in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, devono sempre essere operate in ossequio al principio di ragionevolezza.***

*Considerato, 5., 5.2.*

«L’art. 8 della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come sostituito dall’art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25, stabilisce particolari provvidenze in favore di talune categorie, in materia di servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale: in particolare, a decorrere dal 1° agosto 2004, accanto alle categorie di beneficiari indicate nel comma 1 del medesimo articolo, il diritto alla circolazione gratuita su tali servizi è riconosciuto anche “ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100% [...] e loro eventuali accompagnatori, secondo le modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale”. Rispetto alle restanti categorie di soggetti previste nel comma 1 - tutte, per così dire, soggettivamente qualificate dalla origine (invalidi di guerra e di servizio; deportati nei campi di sterminio nazisti; invalidi a causa di atti di terrorismo e vittime della criminalità organizzata), o dalla natura della invalidità (privi di vista per cecità assoluta e sordomuti) - gli invalidi menzionati nel comma 2 della stessa norma presentano, come tratto comune e unificante, esclusivamente la percentuale di invalidità: nella specie, la più elevata in assoluto. La *ratio* del beneficio è, dunque, riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare - attraverso la fruizione gratuita del servizio – l’accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell’ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della “causa” normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione. (...) La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un

regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti “i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria. La disposizione in discussione si pone in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Carta fondamentale, perché il relativo scrutinio va circoscritto all'interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza (...) si atteggia - nella disposizione - come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di *favor*, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate. Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che - mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio - a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri - comunitari o extracomunitari - ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione. D'altra parte, (...) l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) espressamente sancisce il principio secondo il quale “gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”. Questa disposizione (...) costituisce, a norma dell'art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, principio fondamentale “ai sensi dell'art. 117 della Costituzione” (ovviamente nel testo allora vigente) “nelle materie di competenza legislativa delle regioni”, fra le quali rientra quella del trasporto regionale. Un principio, dunque, il quale - al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni - ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori - come senz'altro è avvenuto nella



disposizione oggetto di impugnativa - dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga. A conclusioni analoghe può altresì giungersi con riferimento agli artt. 2 e 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone *handicappate*), che – nell’ambito dei principi fondamentali e per quanto attiene alle prestazioni in tema di *handicap* – equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Non essendo, quindi, enucleabile dalla norma impugnata altra *ratio* che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali, ne deriva la illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma stessa, per violazione dell’art. 3 della Costituzione».

#### *Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall’art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili».

- Sentenza n. **50/2008** (red. Quaranta)

***L’addizione normativa può essere operata anche con la parziale integrazione testuale della disposizione impugnata.***

#### *Considerato, 7.1., 8.*

«Dall’analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all’incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell’intesa con la Conferenza unificata (...). Ne consegue che il comma 1252, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contiene, dopo le parole “con proprio decreto”, le parole “da adottare d’intesa con la Conferenza unificata” di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (...). Il comma 1261 prevede, da un lato, l’incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all’art. 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006, dall’altro, stabilisce che una quota debba

essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Nel prosieguo, tale norma demanda al Ministro per i diritti e le pari opportunità di stabilire con decreto le modalità di ripartizione delle relative risorse finanziarie, “che dovrà prevedere una quota parte da destinare all’istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d’azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere”. (...) Nella parte in cui la norma, invece, destina risorse al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, essa, essendo finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, è riconducibile sia all’ambito materiale dell’ordine pubblico e sicurezza, sia a quello dell’ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). Nondimeno, perseguendo il legislatore anche l’obiettivo di proteggere le vittime dei predetti fatti delittuosi, attraverso apposite misure di carattere sociale contenute, in particolare, nel “piano d’azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere”, deve ritenersi sussistente anche la competenza delle Regioni in materia di servizi sociali. Non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l’applicazione del principio di prevalenza, ne consegue la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione che, nelle specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo. Da ciò consegue che il comma in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il suddetto decreto sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata».

#### *Dispositivo*

«(...) a) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006;  
b) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 635, della legge n. 296 del 2006;  
c) dichiara l’illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole “con proprio decreto”, le parole “da adottare d’intesa con la Conferenza unificata”;  
d) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1261, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole “il Ministro per i diritti e le pari opportunità” le parole “previa acquisizione del parere della Conferenza unificata”;  
e) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1267, della legge n. 296 del 2006 (...).».

- Sentenza n. **333/2009** (red. Frigo)

***L’evoluzione legislativa riguardante l’istituto interessato dalla questione determina il venir meno dell’ostacolo all’invocato intervento additivo, precedentemente ravvisato nel difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata, poiché la positiva affermazione di uno specifico principio processuale rende univoco e determinato il precetto introdotto dalla Corte per sanare la riscontrata lesione dei parametri costituzionali.***

*Considerato, 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 4.*

«(...) nei primi anni successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di rito, questa Corte - avendo riguardo alle nuove contestazioni "fisiologiche" - ritenne che la preclusione alla fruizione dei vantaggi connessi al giudizio abbreviato e all'applicazione della pena su richiesta, che si determina nei confronti dell'imputato nelle ipotesi previste dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., non fosse censurabile (...). infatti, (...) l'interesse dell'imputato ai riti alternativi trova tutela solo in quanto la sua condotta consenta l'effettiva adozione di una sequenza procedimentale che, evitando il dibattimento, permetta di raggiungere l'obiettivo di una rapida definizione del processo. La modifica dell'imputazione o la contestazione suppletiva, d'altronde, è una eventualità non infrequente, in un sistema processuale imperniato sulla formazione della prova in dibattimento, e non imprevedibile (...). Il relativo "rischio" rientra, perciò, nel "calcolo" che l'imputato effettua allorché si determina a chiedere o meno i riti semplificati: "onde egli non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta" (sentenza n. 129 del 1993). (...) Con la successiva sentenza n. 265 del 1994, questa Corte ha escluso, tuttavia, che le considerazioni ora ricordate possano valere anche nell'ipotesi della contestazione dibattimentale "tardiva". Le valutazioni dell'imputato in ordine alla convenienza dei riti alternativi (...) vengono, infatti, a dipendere "anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero": sicché, quando, in conseguenza "di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui è incorso il pubblico ministero", l'imputazione subisce "una variazione sostanziale", risulta "lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali". In tale ipotesi, la libera scelta dell'imputato verso il rito alternativo - scelta che rappresenta una delle modalità di espressione del diritto di difesa (...) - risulta "sviata da aspetti di 'anomia' caratterizzanti la condotta processuale del pubblico ministero", (...), riscontrabili già sulla base degli elementi acquisiti dall'organo dell'accusa nel corso delle indagini. La preclusione dei riti alternativi nella situazione considerata è stata ritenuta contrastante anche con l'art. 3 Cost., "venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione delle risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero nell'esercitare l'azione penale (...)". Con riguardo all'applicazione della pena su richiesta delle parti, tali considerazioni hanno quindi determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento detta applicazione, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale. (...) Diverso esito ha avuto lo scrutinio, operato dalla medesima sentenza, dell'omologa questione (...) relativa al giudizio abbreviato: essendosi ritenuto che, rispetto a tale rito, la scelta tra le varie alternative ipotizzabili per porre rimedio al *vulnus* costituzionale - egualmente ravvisabile - restasse affidata in via esclusiva al legislatore, con conseguente declaratoria di inammissibilità della questione stessa. La Corte ha osservato, in specie, che, a differenza del "patteggiamento" - il quale si traduce in un semplice accordo sulla pena, con effetti di immediata definizione del processo, donde l'assenza di ostacoli ad una sua collocazione in corso di dibattimento - il rito abbreviato "si realizza attraverso una vera e propria 'procedura', inconciliabile con quella dibattimentale". In quest'ottica, l'adozione di un meccanismo di trasformazione del rito non poteva dunque "ritenersi scelta costituzionalmente obbligata". Al

di là, infatti, dell'“opinabilità di tale soluzione da un punto di vista tecnico-sistematico”, essa si sarebbe posta “in termini alternativi rispetto ad altre possibili opzioni, rientranti nella discrezionalità legislativa” (...). La decisione si è posta, sul punto, in linea di continuità con la precedente sentenza n. 129 del 1993, che aveva dichiarato parimenti inammissibile, per assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (...), una questione (...) finalizzata a restituire all'imputato la facoltà di accesso al giudizio abbreviato in una diversa ipotesi di perdita “incolpevole” della stessa (quella, cioè, in cui la relativa richiesta, ritualmente proposta dall'imputato, fosse stata rigettata dal giudice per le indagini preliminari con decisione ritenuta ingiustificata dal giudice dibattimentale). In tale occasione (...) la Corte aveva specificamente invitato il legislatore a realizzare “un appropriato congegno normativo che compon[esse]” (...) “le interferenze tra giudizio abbreviato e giudizio dibattimentale”; “sempreché”, peraltro (...) “la disciplina del giudizio abbreviato non [fosse stata] modificata secondo le indicazioni della sentenza n. 92 del 1992”: ossia tramite l'introduzione di un meccanismo di integrazione probatoria, inteso ad evitare che l'accesso al rito abbreviato venisse a dipendere - in rapporto all'originario presupposto della definibilità del processo allo stato degli atti - dalla completezza o meno delle indagini preliminari condotte dal pubblico ministero. (...) Le considerazioni poste a base delle (...) citate sentenze (...) - le quali avevano come termine di riferimento l'originaria disciplina del giudizio abbreviato - vanno, peraltro, necessariamente riviste alla luce delle rilevanti modifiche successivamente introdotte dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479. Tale novella, infatti, da un lato ha svincolato il rito alternativo dai presupposti della definibilità del processo allo stato degli atti e del consenso del pubblico ministero; dall'altro, ha introdotto quel meccanismo di integrazione probatoria la cui mancanza aveva indotto questa Corte (...) a ritenere necessario - allo scopo di restituire all'imputato la facoltà di accesso al rito semplificato, nel caso di perdita “incolpevole” della stessa - un intervento legislativo volto a comporre le interferenze tra giudizio abbreviato e giudizio dibattimentale. A fronte dell'attuale assetto dell'istituto, il giudizio abbreviato non può più considerarsi incompatibile con l'innesto nella fase del dibattimento. (...) Alla luce dell'odierno quadro normativo, “non vi è d'altro canto alcun ostacolo a che [...] sia lo stesso giudice del dibattimento [...] a disporre e celebrare il giudizio abbreviato. Anzi, tale soluzione è conforme alle finalità di economia processuale che connotano il giudizio abbreviato quale rito alternativo al dibattimento”. (...) Tali rilievi risultano estensibili, *mutatis mutandis*, anche alla fattispecie che qui interessa. L'accesso al rito alternativo per il reato oggetto della contestazione suppletiva “tardiva”, difatti, anche quando avvenga in corso di dibattimento, risulta comunque idoneo a produrre un effetto di economia processuale, giacché consente - quantomeno - al giudice del dibattimento di decidere sulla nuova imputazione allo stato degli atti, evitando il possibile supplemento di istruzione previsto dall'art. 519 cod. proc. pen. (...) inoltre, (...) la soluzione della restituzione degli atti al pubblico ministero - già indicata dalla sentenza n. 265 del 1994 quale possibile alternativa alla trasformazione del rito, per evitare la perdita della facoltà di accesso al giudizio abbreviato in rapporto al reato “tardivamente” contestato - va ritenuta “eccentrica e incongrua rispetto all'attuale sistema”, improntato “all'opposto principio di non regressione del procedimento” (...). Con ciò sostanzialmente individuando, quale unico rimedio percorribile, quello della rimessione nei termini. Si deve dunque concludere che l'ostacolo, precedentemente ravvisato da questa Corte, all'intervento additivo invocato dal rimettente è venuto meno. Tale intervento si impone, oltre che per rimuovere i profili di contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. già rilevati dalla

sentenza n. 265 del 1994 (...), anche per eliminare la differenza di regime, in punto di recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi di fronte ad una contestazione suppletiva “tardiva”, a seconda che si discuta di “patteggiamento” o di giudizio abbreviato: differenza che, nell’attuale panorama normativo, si rivela essa stessa fonte d’una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell’art. 3 Cost. (...). Va dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente oggetto di contestazione dibattimentale, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell’azione penale. (...) i profili di violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. (...) sussistono, allo stesso modo, anche in rapporto alla parallela ipotesi in cui la nuova contestazione dibattimentale consista (...) nella modifica dell’imputazione originaria per diversità del fatto (...). Ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va, dunque, dichiarata l’illegittimità costituzionale anche dell’art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell’azione penale».

#### *Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell’azione penale;

dichiara, in applicazione dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’illegittimità costituzionale dell’art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell’azione penale».

- Sentenza n. **231/2013** (red. Morelli)

***La ritenuta impraticabilità di un’interpretazione adeguatrice sfocia in una pronuncia additiva che riallinea il contenuto precettivo della disposizione impugnata alla sua ratio. L’intervento così operato, in coerenza con il petitum e nei limiti di rilevanza della questione, non preclude l’esercizio di più puntuali scelte legislative.***

*Considerato, 6.5., 6.6., 7., 8., 9.*

«Nell’attuale mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali, (...) l’altro (speculare) profilo di contraddizione (per sbilanciamento in difetto) – teoricamente (...) già presente nel sistema della lettera *b*) del primo comma, dell’art. 19, ma di fatto sin qui oscurato dalla esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali – viene invece ora compiutamente ad emersione. E si riflette nella concretezza di fattispecie in cui (...) dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo è derivata la

negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva. In questa nuova prospettiva si richiede, appunto, una rilettura dell'art. 19, primo comma, lettera *b*), dello Statuto dei lavoratori, che ne riallinei il contenuto precettivo alla *ratio* che lo sottende. (...) L'aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario di alcun contratto collettivo, ma dotato dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori, che ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative, era già stata del resto rilevata; e dalle riflessioni svolte in proposito era scaturita anche la sollecitazione ad una interpretazione adeguatrice della norma in questione, alla stregua della quale, superandosi lo scoglio del suo tenore letterale, che fa espresso riferimento ai sindacati "firmatari", si ritenesse condizione necessaria e sufficiente, per soddisfare il requisito previsto dall'art. 19, quella di aver effettivamente partecipato alle trattative, indipendentemente dalla sottoscrizione del contratto. (...) I Tribunali rimettenti, a differenza di quanto ritenuto da altri giudici di merito, hanno escluso, però, la possibilità della richiamata interpretazione adeguatrice, reputata incompatibile con il testo dell'art. 19, e perciò hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale all'odierno esame, al fine di conseguire, attraverso una pronuncia additiva, quel medesimo risultato di estensione della titolarità dei diritti sindacali, sulla base della nozione di "effettività dell'azione sindacale", alle organizzazioni che abbiano partecipato alle trattative, ancorché non firmatarie del contratto. (...) La Corte giudica corretta questa opzione ermeneutica, risultando effettivamente univoco e non suscettibile di una diversa lettura l'art. 19, tale, dunque, da non consentire l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale. Ma alla luce di una siffatta testuale interpretazione la disposizione in oggetto non sfugge alle censure sollevate dai rimettenti. Infatti, nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost. Risulta, in primo luogo, violato l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza intrinseca di quel criterio, e della disparità di trattamento che è suscettibile di ingenerare tra sindacati. Questi ultimi infatti nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa. E se, come appena dimostrato, il modello disegnato dall'art. 19, che prevede la stipulazione del contratto collettivo quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali, condiziona il beneficio esclusivamente ad un atteggiamento consonante con l'impresa, o quanto meno presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale, risulta evidente anche il *vulnus* all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale. La quale, se trova, a monte, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, la tutela dell'art. 28 dello Statuto nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative, si scontra poi, a valle, con l'effetto

legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla sua decisione di non sottoscrivere il contratto. Ciò che si traduce, per un verso, in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l'altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo *ad excludendum*. (...) Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera *b*), della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda. (...) L'intervento additivo così operato dalla Corte, in coerenza con il *petitum* dei giudici *a quibus* e nei limiti di rilevanza della questione sollevata, non affronta il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost., né individua – e non potrebbe farlo – un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori in azienda nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale. Ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Compete al legislatore l'opzione tra queste od altre soluzioni».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera *b*), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

- Sentenza n. **45/2015** (red. Lattanzi)

***La mancata risposta del legislatore ad un precedente monito, lanciato con una sentenza di inammissibilità per carenza di una soluzione costituzionalmente obbligata per la rimozione del denunciato vulnus, dà luogo al successivo accoglimento della questione. L'impossibilità per la Corte di operare la scelta più opportuna (per il difetto delle cd. rime obbligate) e l'esigenza di ancorare la decisione alla prospettazione del rimettente determinano l'introduzione di un rimedio definito non completamente appagante ma necessario per***

***ripristinare la legalità costituzionale, in attesa che il legislatore approvi la soluzione già suggerita nella pronuncia monitoria (e dunque auspicata).***

*Considerato, 6.2., 6.3.*

«Più di recente, la questione degli “eterni giudicabili” è stata riproposta a questa Corte in una prospettiva diversa, analoga a quella dell’ordinanza di rimessione, basata sulla prospettazione dell’illegittimità costituzionale della disciplina della sospensione della prescrizione, anziché di quella della sospensione del procedimento. Era stata sollevata, per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., e questa Corte, con la sentenza n. 23 del 2013, ha riconosciuto l’esistenza di “una reale anomalia insita nelle norme correlate concernenti la sospensione della prescrizione estintiva [...] e la sospensione del processo per incapacità dell’imputato”. Nonostante ciò, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, rilevando che, per porre rimedio alla riscontrata anomalia, le “possibilità di intervento normativo” erano “molteplici in ordine alle modalità procedurali configurabili” e che la loro scelta spettava al legislatore. Nel dichiarare l’inammissibilità, però, la Corte ha rivolto un monito al legislatore, affermando che “non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia”. (...) All’anomalia il legislatore non ha ancora posto rimedio, sicché oggi la Corte, non potendo operare una scelta della soluzione più opportuna, che compete al legislatore, e dovendo rimanere strettamente ancorata alla questione sottoposta, è chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale della sospensione senza limiti del corso della prescrizione, nel caso di incapacità processuale irreversibile dell’imputato, e la soluzione non può che essere negativa. Deve infatti ribadirsi che “L’infinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo – con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell’imputato, dovuta all’effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione – presenta il carattere della irragionevolezza, giacché entra in contraddizione con la *ratio* posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione del processo. La prima è legata, tra l’altro, sia all’affievolimento progressivo dell’interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati, sia al “diritto all’oblio” dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela. La seconda poggia sul diritto di difesa, che esige la possibilità di una cosciente partecipazione dell’imputato al procedimento. Nell’ipotesi di irreversibilità dell’impedimento di cui sopra risultano frustrate entrambe le finalità insite nelle norme sostanziali e processuali richiamate, con la conseguenza che le ragioni delle garanzie ivi previste si rovesciano inevitabilmente nel loro contrario” (sentenza n. 23 del 2013). Va, inoltre, sottolineata la differenza tra le diverse situazioni di sospensione, anche per incapacità di partecipare coscientemente al processo, destinate a una durata limitata nel tempo e la sospensione derivante da un’incapacità irreversibile, che è destinata a non avere termine, dando luogo per l’imputato alla condizione di “eterno giudicabile”. La differenza è fondamentale e rende irragionevole l’identità di disciplina. La sospensione è assimilabile a una parentesi, che una volta aperta deve anche chiudersi, altrimenti si modifica la sua natura e si altera profondamente la fattispecie alla quale la sospensione si applica. Una sospensione del



corso della prescrizione senza fine determina di fatto l'imprescrittibilità del reato, e questa situazione, in violazione dell'art. 3 Cost., dà luogo a una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che vengono a trovarsi in uno stato irreversibile di incapacità processuale. Del resto l'incompatibilità della sospensione della prescrizione con una situazione destinata a protrarsi indefinitivamente nel tempo è confermata dalla disposizione del quarto comma dell'art. 159 cod. pen., aggiunto dall'art. 12, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (...), la quale, nel caso di sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili, di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., ha posto un limite alla sospensione del corso della prescrizione, stabilendo che la sua durata "non può superare i termini previsti dal secondo comma dell'articolo 161" del codice penale, e cioè che, una volta maturato tale termine, la sospensione deve cessare anche se continua l'irreperibilità e la correlativa sospensione del procedimento. Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen. (...) è fondata. Una volta eliminato l'ostacolo al fluire della prescrizione, diventa necessariamente limitata nel tempo anche la sospensione del procedimento, il quale, dopo il decorso del termine di prescrizione, è destinato a chiudersi con una sentenza di improcedibilità per estinzione del reato. In questo modo si evita che il procedimento penale si protragga per tutta la durata della vita dell'imputato in stato d'incapacità, anche se il rimedio può non apparire completamente appagante. Infatti, quando il tempo necessario a prescrivere è ancora lungo, è ugualmente lunga la durata della sospensione del procedimento, con l'onere per il giudice di periodici, inutili accertamenti peritali. Sotto questo aspetto una soluzione, prospettata anche da questa Corte nella sentenza n. 23 del 2013, potrebbe ravvisarsi nella definizione del procedimento con una sentenza di non doversi procedere per incapacità irreversibile dell'imputato, ed è ciò che prevede l'art. 9 del disegno di legge n. 2798, presentato alla Camera il 23 dicembre scorso, che intende inserire nel codice di procedura penale un nuovo articolo 72-*bis*. Con questa disposizione, se sarà approvata, l'incapacità irreversibile dell'imputato avrà una disciplina specifica, ma, nell'attesa, per le ragioni esposte, non può non riconoscersi la fondatezza della questione di legittimità costituzionale (...), e deve pertanto dichiararsi, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile».

- Sentenza n. **96/2015** (red. Morelli)

***L'accertato contrasto con gli invocati parametri costituzionali non consente alla Corte di sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e di pronunciare un'illegittimità additiva. Un futuro intervento di ulteriore puntualizzazione dell'introdotta prescrizione, riservato alla***

***discrezionalità delle scelte del legislatore, non solo non è pregiudicato ma è addirittura auspicato dallo stesso giudice costituzionale.***

*Considerato, 9., 10.*

«Nel merito, la questione è fondata, in relazione al profilo (...) che attiene al *vulnus* effettivamente arrecato, dalla normativa denunciata, agli artt. 3 e 32 Cost. Sussiste, in primo luogo, un insuperabile aspetto di irragionevolezza dell'indiscriminato divieto, che le denunciate disposizioni oppongono, all'accesso alla PMA, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni. E ciò in quanto, con palese antinomia normativa (...), il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali – quale consentita dall'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza) – quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano, appunto “accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna”. Vale a dire che il sistema normativo, cui danno luogo le disposizioni censurate, non consente (pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire “prima” alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute. Dal che, quindi, la violazione anche dell'art. 32 Cost., in cui incorre la normativa in esame, per il mancato rispetto del diritto alla salute della donna. Senza peraltro che il *vulnus*, così arrecato a tale diritto, possa trovare un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all'aborto. La normativa denunciata costituisce, pertanto, il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento – ed è lesiva del diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l'altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria – nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che, nel quadro di disciplina della legge in esame, possano ricorrere alla PMA le coppie affette da patologie siffatte, adeguatamente accertate, per esigenza di cautela, da apposita struttura pubblica specializzata. Ciò al fine esclusivo della previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro, alla stregua del medesimo “criterio normativo di gravità” già stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge n. 194 del 1978. (...) Una volta accertato che, in ragione dell'assolutezza della riferita esclusione, le disposizioni in questione si pongono in contrasto con parametri costituzionali “questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità” (sentenza n. 162 del 2014), essendo poi compito del legislatore introdurre apposite disposizioni al fine della auspicabile individuazione (anche periodica, sulla base della evoluzione tecnico-scientifica) delle patologie che possano giustificare l'accesso alla PMA di coppie fertili e delle correlative procedure di accertamento (anche agli effetti della preliminare sottoposizione alla diagnosi preimpianto) e di una opportuna previsione di forme di autorizzazione e di controllo delle strutture abilitate ad effettuarle (anche valorizzando, eventualmente, le discipline già

appositamente individuate dalla maggioranza degli ordinamenti giuridici europei in cui tale forma di pratica medica è ammessa). Ciò non essendo, evidentemente, in potere di questa Corte, per essere riservato alla discrezionalità delle scelte, appunto, del legislatore».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche».

- Sentenza n. **64/2016** (red. Sciarra)

*Il difetto della transitorietà, intesa quale attributo costituzionalmente imposto delle disposizioni statali limitative della spesa regionale, dà luogo ad una declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua di una normativa destinata a produrre effetto per un arco temporale indefinito. Non potendo sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della censurata normativa, la Corte desume il termine finale, idoneo ad assicurare la natura transitoria delle misure statali e a preservare gli equilibri della finanza pubblica, dal carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (scandite dalla legge di stabilità lungo un orizzonte di regola triennale) e dalle specifiche caratteristiche dell'intervento legislativo in questione, volto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge di stabilità 2014. Pertanto, l'ultimo anno del predetto periodo (il 2016) è individuato quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale.*

*Considerato, 6.1., 6.1.1., 6.1.2., 6.1.3.*

«(...) le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà» (*ex plurimis*, sentenze nn. 79 e 44 del 2014, 205 del 2013). La «prima di tali condizioni (...) deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono “puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa”, sempre che “da esse possa desumersi un limite complessivo, nell’ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile “l’extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale”» (sentenze nn. 236 e 36 del 2013, 262, 211 e 139 del 2012, 182 del 2011). «La disposizione censurata soddisfa la prima delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale. L’art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 66 del 2014, nell’intento di contenere detta spesa, ha anzitutto disposto l’applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell’art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso

istituzionale (oltre che un'analogia riduzione nei casi di utilizzo senza titolo di tali beni). Si tratta, all'evidenza, di una puntuale misura di riduzione di una specifica spesa, relativa, in particolare, ai singoli menzionati canoni di locazione passiva. La stessa impugnata disposizione, tuttavia, consente alle Regioni (e alle Province autonome) di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, "misure alternative di contenimento della spesa corrente", purché queste consentano di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni. L'attribuzione di tale facoltà dimostra che la prevista riduzione della spesa relativa ai canoni di locazione passiva è vincolante, in realtà, per le Regioni, non nel senso della necessaria osservanza di tale specifico precetto – gli enti regionali possono infatti adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative a quella da esso prevista – ma solo come limite complessivo di spesa. Il contenuto inderogabile della disposizione impugnata consiste, in effetti, esclusivamente nell'obbligo, per le Regioni, di ridurre la propria spesa corrente di un ammontare complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione della riduzione dei canoni di locazione; la quale costituisce, dunque, solo uno dei possibili strumenti di contenimento della spesa regionale. Ne deriva che l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*) [...] detta una puntuale misura di riduzione di una singola spesa, ma ciò non esclude che da esso "possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa" (sentenza n. 139 del 2012). Anche la norma impugnata, dunque, "non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale e incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica"» (sentenze nn. 139 del 2012 e 182 del 2011). L'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*) «non soddisfa, invece, la seconda delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali, che, nell'imporre limiti alla spesa regionale, devono caratterizzarsi per la transitorietà. Le disposizioni restrittive della spesa regionale devono dunque operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente (sentenza n. 79 del 2014). Le misure di riduzione della spesa per canoni di locazione e per utilizzi senza titolo previste dai commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 – di cui il censurato art. 24, comma 4, lettera *b*), dispone l'applicazione alle Regioni – producono effetto, viceversa, per un arco temporale indefinito, in quanto dipendente dalla variabile durata dei contratti e degli utilizzi senza titolo ai quali esse si applicano (e, nel caso dei contratti scaduti o rinnovati, anche dalla diversa data di scadenza o rinnovo di questi). La mancanza di precisi limiti temporali di efficacia è, poi, ancora più evidente, nella misura di riduzione del canone prevista dal comma 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, la quale, stante la sua applicazione ai contratti "di nuova stipulazione", opera su tutti i futuri contratti stipulati *ex novo* dalle Regioni, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014. A questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame. Occorre, tuttavia, desumere dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione "un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso" (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012). Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica"). Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti

pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016). Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale. (...) L'art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 64 del 2014, è, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano “sino all'anno 2016”».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera *b*), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano “sino all'anno 2016” (...).».

### *Additive di principio*

- Sentenza n. 202/1976 (rel. De Marco)

***La rimozione di una preclusione, ritenuta costituzionalmente incompatibile per accertata carenza, allo stato attuale, del relativo presupposto giustificativo, dà luogo all'introduzione di un principio accompagnato da analitiche indicazioni rivolte al legislatore e all'amministrazione, affinché il diritto costituzionale così affermato abbia modo di esplicarsi concretamente.***

*Considerato, 6., 7., 8., 9.*

«(...) la legittimità costituzionale del monopolio statale per quanto attiene alle trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale non è contestata dalle ordinanze di rimessione; le quali anzi - in conformità con le statuizioni della sentenza di questa Corte n. 225 del 1974 recepite dal legislatore nell'art. 1 della legge n. 103 del 1975 - ne riconoscono il carattere di servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale. La tesi fondamentale (...) sulla quale poggiano le denunciate violazioni di norme costituzionali, consiste nell'affermazione che il presupposto del riconoscimento della legittimità di tale monopolio è la limitatezza dei canali disponibili e che tale presupposto non sussiste per quanto attiene alle trasmissioni su scala locale. Ai fini del decidere è, quindi, necessario accertare se e sino a qual punto siano esatti i termini giuridici e di fatto sui quali poggia la tesi come sopra riassunta. (...) dalle sentenze n. 59 del 1960 e n. 225 del 1974 risulta in modo del tutto evidente che questa Corte al riconoscimento della legittimità del monopolio statale è pervenuta sul presupposto della limitatezza dei canali utilizzabili. Ma, nel contempo, emerge la considerazione dell'attività d'impresa di cui si tratta, come servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale. Stante ciò, ove si constati - come è ragionevole fare sulla base delle diffuse cognizioni tecniche e delle pratiche realizzazioni in atto esistenti - la ingiustificatezza, allo stato attuale, della tesi secondo cui sussisterebbe una concreta limitatezza in ordine alle frequenze utilizzabili per le trasmissioni radiofoniche e televisive, deve riconoscersi su scala locale che il relativo presupposto non possa ulteriormente essere invocato. Il che, però, non richiede né tanto meno comporta che debba escludersi la legittimità costituzionale delle norme che riservano allo Stato le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale. Giacché (...) la radiodiffusione sonora e televisiva su scala nazionale rappresenta un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale. (...) la normativa *de qua*, oggetto di denuncia, si appalesa costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Sotto il profilo della violazione dell'art. 3, in quanto che, se non sussiste la illimitatezza di frequenze, propria delle trasmissioni via cavo, esiste, tuttavia, per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti, cosicché il non consentirla - al contrario di quanto si è fatto per le trasmissioni via cavo - implica violazione del principio di eguaglianza, sancito dalla norma a riferimento. Sotto il profilo della violazione dell'art. 21 della Costituzione, giacché, esclusa la possibilità di monopoli od oligopoli per le trasmissioni su scala locale, viene meno l'unico motivo che per queste ultime trasmissioni possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che

anche un monopolio di Stato necessariamente comporta. (...) Il riconoscimento del diritto di iniziativa privata, nei limiti risultanti da quanto precede, data la connessione con il servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale, costituito, tra l'altro, dalla diffusione via etere su scala nazionale di programmi radiofonici e televisivi ed affidato al monopolio statale, postula la necessità dell'intervento del legislatore nazionale perché stabilisca l'organo dell'amministrazione centrale dello Stato competente a provvedere all'assegnazione delle frequenze ed all'effettuazione dei conseguenti controlli, e fissi le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale di cui sopra e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi, anche internazionali, conformi a Costituzione. In particolare si dovranno stabilire: a) i requisiti personali del titolare dell'autorizzazione e dei suoi collaboratori, che diano affidamento di corretta e responsabile gestione delle trasmissioni; b) le caratteristiche tecniche degli impianti e la relativa zona di servizio, nonché la specificazione delle frequenze e dei canali utilizzabili; c) l'esatta indicazione dell'ambito di esercizio, il cui carattere "locale" deve essere ancorato a ragionevoli parametri d'ordine geografico, civico, socio-economico, che consentano di circoscrivere una limitata ed omogenea zona di utenza, senza, peraltro, eccessive restrizioni, tali da vanificare l'esercizio medesimo; d) eventuale fissazione di turni ed adozione di ogni altro accorgimento tecnico, al fine di non turbare il normale svolgimento del servizio come sopra riservato allo Stato ai sensi degli artt. 1 e 2 della citata legge n. 103 del 1975 e di ogni altro servizio parimenti riservato allo Stato; ed al fine di rendere possibile il concorrente esercizio di attività da parte degli altri soggetti autorizzati; e) limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie, in connessione con gli analoghi limiti imposti al servizio pubblico affidato al monopolio statale; f) ogni altra condizione necessaria perché l'esercizio del diritto, previa autorizzazione, si svolga effettivamente nell'ambito locale e non dia luogo a forme di concentrazione o situazioni di monopolio o oligopolio. Ove concorrano le condizioni, da stabilire nei modi sopra indicati, il rilascio dell'autorizzazione è vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento. (...) Va, infine, rilevato che nell'art. 14, comma primo, lett. d), della legge n. 103 del 1975 è posta a carico della società concessionaria "la realizzazione graduale di altri impianti radiofonici e televisivi, ad esaurimento delle disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione"; e va considerato che dalla presente declaratoria di illegittimità costituzionale consegue, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la stessa declaratoria per il detto art. 14 per la parte in cui è previsto l'esaurimento delle disponibilità».

#### *Dispositivo*

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale; (...)

d) dichiara, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della citata legge 14 aprile 1975, n. 103 nella parte in cui prevede la possibilità che mediante le realizzazioni di impianti da parte della società concessionaria siano esaurite le

disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione».

- Sentenza n. **215/1987** (red. Spagnoli)

***Un dispositivo apparentemente sostitutivo cela l'introduzione di un principio ritenuto costituzionalmente obbligato in virtù dell'interpretazione congiunta degli evocati parametri; l'inserimento del principio nel contenuto precettivo della disposizione impugnata è idoneo ad orientare immediatamente l'attività dei competenti organi amministrativi, in attesa che il legislatore detti, nell'esercizio della propria discrezionalità, una compiuta disciplina.***

*Considerato, 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9.*

«(...) l'ordinanza di rimessione (...) incentra le proprie censure sulla genericità della previsione di cui all'impugnato art. 28, lamentando la carenza di disposizioni, quali quelle di cui alle citate leggi nn. 517 del 1977 e 270 del 1982, idonee a garantire ai portatori di *handicaps*, con la predisposizione di strumenti all'uso idonei, la frequenza della scuola secondaria superiore. La questione dedotta investe, perciò, il terzo comma del citato art. 28, in quanto, limitandosi a disporre che "sarà facilitata" tale frequenza, non assicura l'effettiva e concreta realizzazione di tale diritto (...). La disposizione impugnata ha indubbiamente un contenuto esclusivamente programmatico, limitandosi ad esprimere solo un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecise e future facilitazioni. Il suo tenore non è perciò idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'*handicappato* aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore; a garantirla, cioè, come diritto pieno pur ove non sussistano (...) le condizioni che - se concretamente verificate - ne limitano la fruizione per la scuola dell'obbligo a termini del precedente secondo comma del medesimo articolo. Per la scuola secondaria superiore, inoltre, non solo mancano norme che apprestino gli strumenti atti a corredare tale diritto di opportuni supporti organizzativi e specialistici - come avviene per la scuola dell'obbligo (...); ma la disposizione impugnata, non è, per la sua formulazione, idonea a costituire il fondamento cogente né della disciplina, che - pur se in modo parziale e disorganico - è stata finora emanata a livello di normazione regionale o secondaria, né delle iniziative che sul piano della gestione concreta competono (...) agli organi scolastici. (...) Per valutare la condizione giuridica dei portatori di *handicaps* in riferimento all'istituzione scolastica occorre innanzitutto considerare, da un lato, che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità, dall'altro che l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti. La partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione. Insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica è dunque un essenziale fattore di recupero del portatore di *handicaps* e di superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo



sviluppo della personalità. Da siffatto ordine concettuale ha indubbiamente preso le mosse il legislatore ordinario allorquando (...) ha da un lato previsto l'inserimento in via di principio dei minorati nella normale scuola dell'obbligo – onde evitare i possibili effetti di segregazione ed isolamento ed i connessi rischi di regressione – dall'altro ha concepito le forme di integrazione, sostegno ed assistenza ivi previste come strumenti preordinati ad agevolare non solo l'attuazione del diritto allo studio ma anche la piena formazione della personalità degli alunni *handicappati*. Ora, è innegabile che le esigenze di apprendimento e socializzazione che rendono proficua a questo fine la frequenza scolastica non vengono meno col compimento della scuola dell'obbligo; anzi, proprio perché si tratta di complessi e delicati processi nei quali il portatore di *handicaps* incontra particolari difficoltà, è evidente che una loro artificiosa interruzione, facendo mancare uno dei fattori favorevoli allo sviluppo della personalità, può comportare rischi di arresto di questo, quando non di regressione. Altrettanto innegabile è, d'altra parte, che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'*handicappato* nella società e nel mondo del lavoro; e che lo stesso svolgimento di attività professionali più qualificate di quelle attingibili col mero titolo della scuola dell'obbligo - e quindi il compimento degli studi inferiori - può favorire un più ricco sviluppo delle potenzialità del giovane svantaggiato e quindi avvicinarlo alla meta della piena integrazione sociale. (...) Statuendo che "la scuola è aperta a tutti", e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. (...) In tali disposizioni, l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espresse prescrizioni idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma. Ciò però non significa che l'applicazione di questo possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine, la cui rimozione è postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma (...). In particolare, assumere che il riferimento ai "capaci e meritevoli" contenuto nel terzo comma dell'art. 34 comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli *handicappati* in quanto "incapaci" equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale (...) l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola. Per costoro, d'altra parte, capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione (...); ed il precludere ad essi l'inserimento negli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità - soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti (cioè le "altre provvidenze" di cui all'art. 34, quarto comma) idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio - significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno

attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione. Inoltre, se l'obiettivo è quello di garantire per tutti il pieno sviluppo della persona e se, dunque, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, non v'ha dubbio che alle condizioni di minorazione che tale sviluppo ostacolano debba prestarsi speciale attenzione e che in quest'ottica vadano individuati i compiti della scuola quale fondamentale istituzione deputata a tal fine. Di ciò si è mostrato consapevole il legislatore ordinario, che non a caso nelle leggi del 1971 e 1977 dianzi citate ha al riguardo congiuntamente indicato i fini dell'"istruzione" e della "piena formazione della personalità" (...), inquadrando in tale contesto le specifiche disposizioni dettate in favore dei minorati. Che poi ai medesimi compiti sia deputata anche l'istruzione superiore è dimostrato, prima ancora che da specifiche disposizioni in tal senso (...), dall'ovvia constatazione che essa stessa è strumento di piena formazione della personalità. (...) Per i minorati, d'altra parte - a dimostrazione della speciale considerazione di cui devono essere oggetto - il perseguimento dell'obiettivo ora indicato non è stato dal Costituente rimesso alle sole disposizioni generali. L'art. 38, terzo comma, prescrive infatti che "gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale". Attesa la chiara formulazione della norma, che sancisce un duplice diritto, non potrebbe dedursi dalla sua collocazione nel titolo dedicato ai rapporti economici che essa garantisca l'educazione solo in quanto funzionale alla formazione professionale e che quindi solo per questa via sia a tali soggetti assicurato l'inserimento nella vita produttiva: se così fosse, il primo termine sarebbe evidentemente superfluo. Certo, la seconda garanzia - che nei confronti dei portatori di *handicaps* trova specifica attuazione nella legge quadro in materia di formazione professionale, attraverso la prescrizione alle regioni di "idonei interventi" atti ad "assicurarne il completo inserimento nell'attività formativa e favorirne l'integrazione sociale" (...) - ha per costoro fondamentale importanza, specie per quei casi di *handicaps* gravi o gravissimi per i quali risulti concretamente impossibile l'apprendimento e l'integrazione nella scuola secondaria superiore (...). Se, quindi, l'educazione che deve essere garantita ai minorati ai sensi del terzo comma dell'art. 38 è cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale - che si rivolge a chi ha assolto l'obbligo scolastico o ne è stato prosciolto (...) - è giocoforza ritenere che la disposizione sia da riferire all'educazione conseguibile anche attraverso l'istruzione superiore. Benché non si esaurisca in ciò, l'educazione è infatti "l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti" che consegue all'insegnamento ed all'istruzione con questo acquisita (...). Sotto quest'aspetto, dunque, la disposizione in discorso integra e specifica quella contenuta nell'art. 34, per quanto concerne l'istruzione che va garantita ai minorati; e la sua collocazione nel III, anziché nel II titolo della I parte della Costituzione ben si giustifica coll'essere l'istruzione in questione finalizzata anche all'inserimento di tali soggetti nel mondo del lavoro. Garantire a minorati ed invalidi tale possibilità anche attraverso l'istruzione superiore corrisponde perciò ad una precisa direttiva costituzionale (...). (...) onde garantire l'effettività del diritto all'educazione (...) di minorati ed invalidi - e quindi dei portatori di *handicaps* - lo stesso art. 38 dispone, al quarto comma, che ai compiti a ciò inerenti debbano provvedere "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Ciò, per un verso, evidenzia la doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di *handicaps* la frequenza degli istituti d'istruzione anche superiore (...). Per altro verso, la disposizione pone in risalto come all'assolvimento di tali compiti siano deputati primariamente gli organi pubblici. Di ciò

si ha, sotto altro e più generale profilo, significativa conferma nella disposizione di cui all'art. 31, primo comma, Cost., che, facendo carico a tali organi di agevolare, con misure economiche e "altre provvidenze", l'assolvimento dei compiti della famiglia - tra i quali è quello dell'istruzione ed educazione dei figli (art. 30) - presuppone che esso possa per vari motivi risultare difficoltoso: ed è evidente che se vi è un settore in cui la dedizione della famiglia può risultare in concreto inadeguata, esso è proprio quello dell'educazione e sostegno dei figli *handicappati*. Ciò dà la misura dell'impegno che in tale campo è richiesto tanto allo Stato quanto alle Regioni, alle quali ultime spetta in particolare provvedere, con i necessari supporti, all'assistenza scolastica in favore dei "minorati psico-fisici" (...). Nello stesso senso depongono, del resto, i compiti posti alla Repubblica dall'art. 32 Cost., atteso l'ausilio al superamento od attenuazione degli *handicaps* (ovvero ad evitare interruzioni di tali positive evoluzioni) che può essere fornito (...) dall'integrazione negli istituti d'istruzione superiore (...). Alla stregua delle suesposte considerazioni, l'art. 28, terzo comma, della legge n. 118 del 1971 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di *handicaps*, prevede che "Sarà facilitata", anziché disporre che "È assicurata", la frequenza alle scuole medie superiori. In questo modo, la disposizione acquista valore immediatamente precettivo e cogente, ed impone perciò ai competenti organi scolastici sia di non frapporre a tale frequenza impedimenti non consentiti alla stregua delle precisazioni sopra svolte, sia di dare attuazione alle misure che, in virtù dei poteri-doveri loro istituzionalmente attribuiti, ovvero dell'esistente normazione regionale, secondaria o amministrativa (...), possano già allo stato essere da essi concretizzate o promosse. Spetta ovviamente al legislatore il compito - la cui importanza ed urgenza è sottolineata dalle considerazioni sopra svolte - di dettare nell'ambito della propria discrezionalità una compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione a tale rilevante problema umano e sociale».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 - recante "Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili" - nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di *handicaps*, prevede che "Sarà facilitata", anziché disporre che "È assicurata" la frequenza alle scuole medie superiori».

- Sentenza n. **497/1988** (red. Corasaniti)

***L'introduzione di un meccanismo costituzionalmente imposto rimanda alle necessarie scelte attuative del legislatore.***

#### *Considerato, 5.*

«La norma impugnata mira a dare attuazione all'art. 38, comma secondo, Cost., il quale riconosce ai lavoratori il diritto sociale a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria. La protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost. Ora non può ritenersi rispondente ai richiamati precetti costituzionali una norma che, come quella impugnata, mentre fa consistere nella corresponsione di una somma di danaro (indennità) quell'apprestamento di mezzi

adeguati alle esigenze di vita che è il contenuto della protezione costituzionale in argomento, non stabilisca, di fronte al fenomeno in atto della notevole diminuzione del potere di acquisto della moneta, un meccanismo diretto ad assicurare anche in prospettiva temporale l'adeguatezza nei sensi suindicati dell'indennità e quindi del trattamento di disoccupazione involontaria. Non vi è dubbio, d'altra parte, che (...) il trattamento stabilito con la norma impugnata sia da ritenere inadeguato, quanto meno a causa dell'incidenza - non considerata dalla norma impugnata - della svalutazione monetaria sull'indennità, che di esso costituisce, in quanto modo prescelto dalla legge per la realizzazione della garanzia costituzionale, il nucleo essenziale (...). Di ciò questa Corte deve trarre le conseguenze, nell'esercizio dei propri poteri, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata stessa (cfr. per valutazioni analoghe, la sentenza n. 560 del 1987). Compete quindi al legislatore l'adeguamento dell'importo dell'indennità come determinato dalla norma che si dichiara costituzionalmente illegittima».

*Dispositivo*

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30 (Norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali), convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1974, n. 114, per la parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento del valore monetario ivi indicato».

- Sentenza n. **295/1991** (red. Corasaniti; inammissibilità)

***Oggetto delle sentenze additive (di principio) è un'omissione legislativa; simili pronunce si indirizzano sia al legislatore, competente a disciplinare il meccanismo costituzionalmente imposto, sia ai giudici comuni, abilitati medio tempore a risolvere le controversie concrete alla luce del principio indicato dalla Corte.***

*Considerato, 3.*

«La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa – com'è quella ravvisata nell'ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l'effettività di questo – mentre lascia al legislatore, riconoscendone l'innegabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto».

- Sentenza n. **88/1992** (red. Spagnoli)

***L'assenza di un criterio costituzionalmente obbligato per la compiuta soluzione della questione determina la portata solo di principio dell'intervento additivo, al quale deve far seguito l'esercizio della discrezionalità legislativa nel rispetto delle coordinate tracciate dalla Corte.***

*Considerato, 6.*

La «previsione rigida e indiscriminata del cumulo» del reddito personale con quello del coniuge, per l'ammissione alla pensione sociale, «per tutti gli anziani - e cioè sia per coloro che vedano normalmente scemate le proprie energie per la vecchiaia, sia per coloro che invece divengano effettivamente e propriamente invalidi, e di conseguenza incapaci di attendere in piena autonomia alle attività e alle occupazioni proprie della loro età - non può non dirsi in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. Tale previsione infatti arbitrariamente parifica situazioni di per sé evidentemente diverse, che comportano differenti esigenze di assistenza ed esigono perciò anche una valutazione differenziata del ragionevole punto di equilibrio circa il concorso tra la solidarietà coniugale e quella collettiva. Da tale punto di vista, il livello di reddito del coniuge oltre il quale è giustificato escludere l'intervento dello Stato non può essere lo stesso sia per le ipotesi in cui all'età avanzata si collega solamente uno stato di bisogno economico, sia per le situazioni in cui il coniuge è chiamato a sopperire - anche mediante l'impiego di risorse finanziarie - ad esigenze di cura ed assistenza ulteriori e ben più gravose, anche se non assimilabili a quelle necessarie a fronteggiare le drammatiche condizioni poste a presupposto della concessione all'anziano della provvidenza, specifica e aggiuntiva, dell'indennità di accompagnamento (...). Nelle predette situazioni, l'art. 38 della Costituzione - secondo quanto questa Corte ha già affermato (sentenza n. 75 del 1991) - richiede che la solidarietà collettiva non si limiti ad intervenire soltanto allorché i redditi cumulati dei coniugi siano talmente contenuti da consentire loro una condizione di vita assolutamente modesta. Non esistendo nell'ordinamento alcun criterio, che possa dirsi costituzionalmente obbligato, per differenziare adeguatamente il regime del cumulo nelle suddette situazioni, questa Corte deve limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 153 del 1969 nella parte in cui non prevede, a favore degli anziani divenuti invalidi dopo il sessantacinquesimo anno di età ed aspiranti alla pensione sociale, un meccanismo differenziato di determinazione del limite di reddito cumulato con quello del coniuge. La configurazione di simile meccanismo è rimessa alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto dei principi sopra enunciati e secondo i criteri chiariti da questa Corte nella sentenza n. 295 del 1991».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), come modificato dall'art. 3 del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114 e dall'art. 3 della legge 3 giugno 1975, n. 160, nella parte in cui, nell'indicare il limite di reddito cumulato con quello del coniuge, ostativo al conseguimento della pensione sociale, non prevede un meccanismo differenziato di determinazione per gli ultrasessantacinquenni divenuti invalidi (...)».

- Sentenza n. **109/1993** (red. Baldassarre)

*Nei giudizi in via d'azione, anche instaurati prima della riforma costituzionale del 2001, il principio introdotto per via di addizione può consistere nella previsione, costituzionalmente imposta, di uno strumento di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali idoneo a rendere concretamente operante il principio di leale cooperazione.*

### *Considerato, 3.*

«L'art. 6 della legge n. 215 del 1992 (...), al primo comma, demanda a un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, la determinazione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dal già ricordato art. 4. (...) vanno parzialmente accolte le censure che le stesse ricorrenti muovono al secondo comma dell'art. 6, per il quale le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari, ma senza alcuno strumento di cooperazione con le regioni o le province autonome, le cui materie di propria competenza siano interessate dal suddetto decreto. Le censure delle ricorrenti vanno accolte su quest'ultimo punto, poiché l'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, giustificato dalla necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale in ordine all'attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell'eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria, produce indubbe interferenze sullo svolgimento delle competenze regionali (o provinciali), allorché le agevolazioni da concedere riguardino imprese operanti in settori materiali sottoposti alla disciplina dei poteri regionali (o provinciali) medesimi. In relazione a tali interferenze, il principio costituzionale di leale cooperazione esige che la decisione statale di concessione delle predette agevolazioni sia preceduta da forme di raccordo con le regioni (o le province autonome) nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie dei benefici previsti dalla legge n. 215 del 1992. Tale esigenza di cooperazione, che peraltro la disposizione impugnata soddisfa unicamente nei rapporti con gli altri ministeri (mediante il "concerto"), si impone tanto più nei rapporti con le regioni e le province autonome, dal momento che l'art. 12 della legge impugnata prevede che queste ultime concorrano - attraverso la predisposizione di propri programmi di "azioni positive" coerenti con quelli nazionali - al raggiungimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziale perseguiti dalla legge stessa. Per le ragioni ora esposte, quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario e alle province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e regioni (o province autonome)».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), nella parte in cui non prevede un meccanismo di cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato concernente la concessione delle agevolazioni alle imprese condotte da donne o a prevalente partecipazione femminile allorché queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle Regioni e delle Province autonome (...)».

- Sentenza n. **243/1993** (red. Spagnoli)

*L'adozione di una pronuncia meramente caducatoria ovvero di un'additiva semplice può arrecare un vulnus alla Costituzione persino più grave di quello al quale il promovimento della questione ha inteso porre rimedio. Pertanto, la Corte opta per l'introduzione di un principio che deve necessariamente e tempestivamente essere sviluppato dal legislatore, destinatario di un puntuale monito ad intervenire per prevenire ulteriori e più specifici pronunciamenti del giudice costituzionale.*

*Considerato, 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14.*

«(...) l'indennità integrativa speciale è una voce retributiva che, per come è stata regolata, ha avuto la caratteristica di crescere nel tempo non solo in cifra, ma anche, nella generalità dei casi, in rapporto al complesso della retribuzione, specialmente in ragione dei processi inflattivi che si sono verificati nell'ultimo ventennio. È così accaduto che la quota di retribuzione rappresentata dall'indennità integrativa speciale è divenuta sempre maggiore con il passare degli anni (e questo [...] è stato particolarmente evidente per le retribuzioni dei livelli bassi e medi). Ciò ha comportato che l'esclusione dell'indennità integrativa speciale dal computo delle indennità di fine rapporto ha provocato effetti di depauperamento di tali indennità sempre maggiori e non più compensati (...) da altri più favorevoli fattori di calcolo (...). L'equilibrio che prima poteva ipotizzarsi tra i vari trattamenti nonostante la diversità dei relativi sistemi si è quindi progressivamente alterato - ed è destinato ad alterarsi sempre di più con il passare del tempo - senza che a questo fenomeno corrisponda alcuna razionale giustificazione (...). La sperequazione tra i diversi settori del pubblico impiego che si è venuta in tal modo a determinare e ad aggravarsi progressivamente si riproduce poi anche all'interno di ciascuno dei settori nei quali l'indennità integrativa speciale è esclusa dal computo del trattamento di fine lavoro, poiché tale esclusione incide sulle retribuzioni più basse in misura proporzionalmente maggiore di quanto essa non incida sulle retribuzioni più alte. Infatti, l'indennità integrativa speciale maturata fino all'entrata in vigore del d.P.R. 1 febbraio 1986 n. 13, è corrisposta in misura sostanzialmente uguale, in cifra, per tutti i dipendenti pubblici, quale che sia il loro livello retributivo, mentre con tale decreto è stata prevista, per gli adeguamenti successivi alla sua entrata in vigore, una indicizzazione solo parziale della parte di retribuzione eccedente un determinato ammontare-base, uguale per tutti, che viene invece rivalutato integralmente. Ciò implica che l'indennità integrativa speciale costituisce, per i livelli più bassi, una quota della retribuzione complessiva molto più alta (attualmente tale quota supera talora anche la metà) di quella che essa rappresenta per i livelli più elevati (...). E ne consegue, automaticamente, che l'esclusione dell'indennità integrativa speciale depauperava i trattamenti di fine lavoro, in rapporto alla retribuzione complessiva, in misura proporzionalmente maggiore per i livelli retributivi più bassi rispetto a quelli più alti, per i quali operano incisivi meccanismi di compensazione. La disciplina in esame, pertanto, produce non soltanto disparità sostanziali tra l'uno e l'altro settore del pubblico impiego, ma anche disparità interne a ciascun settore; e queste ultime sono particolarmente irragionevoli e particolarmente ingiuste, perché volte a danno delle categorie meno abbienti. (...) Con riferimento al principio di proporzionalità di cui all'articolo 36 della Costituzione, va ricordato (...) che l'indennità di fine rapporto - proprio in ragione della sua funzione e della sua natura - è sempre rapportata alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro. L'esclusione dell'indennità

integrativa speciale dalla base di calcolo del trattamento di fine lavoro (...) fa sì che il rapporto tra trattamento di fine lavoro e retribuzione vada riducendosi automaticamente con il passare del tempo, senza che ciò corrisponda ad una riduzione della qualità o della quantità del lavoro. Ne consegue una lesione del principio di proporzionalità stabilito dall'articolo 36. (...) l'indennità integrativa speciale è uno strumento per adeguare il valore reale della retribuzione alle variazioni del valore reale della moneta cagionate dall'inflazione. Tale adeguamento - in qualunque modo attuato - è essenziale per conservare il rapporto di proporzionalità, garantito dall'articolo 36, tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, posto che tale rapporto richiede ovviamente di essere riferito ai valori reali di entrambi i suoi termini. L'adeguamento delle retribuzioni alle variazioni del costo della vita può essere perseguito con una molteplicità di strumenti: ma se - e nella misura in cui - la legge o la contrattazione abbiano scelto la via degli adeguamenti automatici, obliterarli significa ledere il rapporto di proporzionalità costituzionalmente necessitato. (...) Il principio di sufficienza assume un autonomo rilievo per le retribuzioni più basse, in relazione alle quali l'indennità integrativa speciale (...) assolve anche ad una ineliminabile funzione di conservare alla retribuzione reale quella capacità di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa che costituisce il secondo e più strettamente cogente criterio stabilito dall'articolo 36 della Costituzione. Questa considerazione induce a rilevare che l'esclusione dell'indennità integrativa speciale dall'indennità di buonuscita o dall'indennità di anzianità è potenzialmente idonea ad incidere - per le retribuzioni più basse - sullo stesso criterio di sufficienza, rapportato alle specifiche e già dette funzioni "previdenziali" che tale istituto retributivo è deputato ad assolvere. (...) l'esclusione *in toto* dell'indennità integrativa speciale dal calcolo dei trattamenti di fine rapporto qui in discussione produce sostanziali e ingiustificabili sperequazioni e impedisce il pieno rispetto dei principi costituzionali della proporzionalità e sufficienza della retribuzione, anche differita, del lavoro dipendente. Di conseguenza le norme legislative dalle quali consegue tale esclusione (...) debbono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con gli articoli 3 e 36 della Costituzione (...). Tale dichiarazione non può, peraltro, tradursi in una pronuncia meramente caducatoria (...): (...) decisiva in contrario è la considerazione che una simile pronuncia, colpendo il globale sistema di calcolo dei diversi trattamenti di fine rapporto, paralizzerebbe la stessa corresponsione delle indennità attualmente dovute, così determinando gravi lesioni degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione. L'adeguamento alla legalità costituzionale non si può ottenere neppure (...) mediante una pronuncia additiva di questa Corte alla quale consegua un puro e semplice inserimento dell'indennità in questione nella base di computo del trattamento di fine rapporto. Una simile operazione compenserebbe lo squilibrio già evidenziato, ma - rimanendo invariate tutte le altre modalità di calcolo delle indennità di fine rapporto, come pure le discipline attinenti ai contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro - ne potrebbe creare altri, anche se in direzione opposta, nei confronti di entrambi i settori del lavoro subordinato qui adottati come termini di comparazione e cioè sia nei confronti del lavoro privato, sia nei confronti del pubblico impiego alle dipendenze degli enti locali. (...) Orbene non appare congruo che una pronuncia che intenda porre rimedio ad una violazione del principio di uguaglianza, crei a sua volta disuguaglianze, sia pure di segno opposto. E comunque un simile risultato non sarebbe conforme a quell'indirizzo di omogeneizzazione che invece la Corte ha chiesto al legislatore di seguire. (...) Escluso, pertanto, il ricorso alla ipotesi ora esaminata, ed esclusa altresì la caducazione integrale della



normativa impugnata, al fine di ricondurre quest'ultima a piena conformità ai principi costituzionali occorre invece che il computo dell'indennità integrativa speciale nel calcolo dei trattamenti di fine rapporto avvenga in modo da assicurare - insieme al rispetto del principio di proporzionalità e di sufficienza - una effettiva e ragionevole equivalenza nel risultato complessivo, senza la quale continuerebbe a sussistere - sia pure in forma diversa - una ulteriore situazione di squilibrio. Simile risultato non può essere perseguito se non approntando - tenendo conto della diversità dei sistemi di gestione, alimentazione ed erogazione - appositi meccanismi idonei a realizzare l'equivalenza delle indennità di fine rapporto qui considerate: non solo quindi all'interno del settore del pubblico impiego, ma anche, in prospettiva, nei confronti del lavoro privato, in considerazione del ricordato processo di assimilazione in corso, delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e della esigenza di una graduale eliminazione delle differenze che ancora si registrano tra i due settori del lavoro subordinato e che non trovino giustificazione nella specialità delle situazioni. La determinazione di tali meccanismi spetta al legislatore anche in vista dell'adozione delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle indispensabili risorse finanziarie. È riservato al suo discrezionale apprezzamento - nel rispetto del canone di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali - di determinare i livelli sui quali attestare la perequazione tra i diversi trattamenti, in relazione ai vari elementi che li costituiscono, tenendo in debito conto i contributi e gli accantonamenti posti dalla legge a carico dei lavoratori, in rapporto a quelli corrisposti dall'amministrazione, e, più in generale, equilibrando e compensando vantaggi e svantaggi che emergono dalle vigenti normative riguardo alle modalità di calcolo delle indennità (...). Detti meccanismi di riequilibrio e di compensazione dovranno essere modellati in modo tale da perseguire anche l'obiettivo di uniformare i trattamenti di fine lavoro ai principi di proporzionalità e di sufficienza di cui all'articolo 36 della Costituzione, considerando la rimarcata diversa valenza che l'esclusione dell'indennità integrativa speciale ha avuto ed ha nei confronti di coloro che sono collocati ai livelli meno elevati della scala retributiva, rispetto a coloro che si trovano più in alto. Pertanto, le compressioni nel computo dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di fine rapporto che siano eventualmente indispensabili al fine di realizzare la perequazione, non potranno incidere sulle posizioni dei soggetti meno retribuiti, per i quali occorre comunque evitare che si verifichino pregiudizi al principio della sufficienza della retribuzione e alla funzione previdenziale dell'indennità di fine rapporto. (...) Stante la necessaria valutazione di tutti i principi e gli interessi in gioco, la complessiva omogeneizzazione delle prestazioni di fine rapporto potrà richiedere di essere realizzata secondo moduli improntati al principio di gradualità (cfr., tra le più recenti, le decisioni nn. 419 del 1989; 101, 260, 401 e 422 del 1990; 119 del 1991) nei quali trovino adeguata considerazione la concreta disponibilità dei mezzi finanziari, e l'esigenza di perequare con priorità - anche in relazione a situazioni pregresse - i trattamenti corrispondenti alle retribuzioni più basse per le quali l'attuale situazione normativa lede il principio della sufficienza e pregiudica l'effettività della funzione previdenziale. (...) Pertanto, la dichiarazione di incostituzionalità colpisce le norme impuginate nella parte in cui non prevedono meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale nei trattamenti di fine rapporto considerati. Tali meccanismi saranno realizzati dal legislatore secondo scelte discrezionali che rispettino i principi indicati specificamente nel paragrafo precedente. Questa dichiarazione comporta il riconoscimento della titolarità - in capo ai soggetti interessati - del diritto ad un adeguato computo dell'indennità integrativa speciale ai fini della determinazione

del loro trattamento di fine rapporto. Spetta però al legislatore, determinando la misura, i modi e i tempi di detto computo, rendere in concreto realizzabile il diritto medesimo. Poiché dunque l'intervento del legislatore - in forza della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale - è necessario per reintegrare l'ordine costituzionale violato, esso deve avvenire con adeguata tempestività. Considerato che lo stesso legislatore dovrà provvedere al reperimento e alla destinazione delle risorse occorrenti a far fronte agli oneri finanziari che ne conseguono, la predisposizione dei suddetti meccanismi di omogeneizzazione dovrà essere avviata in occasione della prossima legge finanziaria, o comunque nella prima occasione utile per l'impostazione e la formulazione di scelte globali della politica di bilancio. Naturalmente ove ciò non avvenisse, oppure se i tempi del graduale adeguamento alla legalità costituzionale si prolungassero oltre ogni ragionevole limite, ovvero, se i principi enunciati nella presente decisione risultassero disattesi, questa Corte, se nuovamente investita del problema, non potrebbe non adottare le decisioni a quella situazione appropriate».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dei combinati disposti dell'articolo 1, terzo comma, lettere *b*) e *c*), della legge 27 maggio 1959, n. 324 (Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza) con gli articoli 3 e 38 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato); con gli articoli 13 e 26 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente) e con gli articoli 14 della legge 14 dicembre 1973, n. 829 (Riforma dell'Opera di previdenza a favore del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato) e 21 della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"), nella parte in cui non prevedono, per i trattamenti di fine rapporto ivi considerati, meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale secondo i principi ed i tempi indicati in motivazione (...).».

- Sentenza n. **284/1995** (red. Vassalli)

***La ritenuta persistente impossibilità di pervenire ad un intervento additivo puntuale non impedisce alla Corte, dopo anni di inerzia del Parlamento, di rimuovere un'ingiustificata disparità di trattamento e di lanciare al legislatore un incisivo monito affinché adotti, nel rispetto del principio di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali, la non più differibile disciplina attuativa.***

*Considerato, 2., 4., 5., 6.*

«Comune oggetto di censura è l'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nel testo sostituito ad opera dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nella parte in cui non prevede l'applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ai reati militari. (...) La questione è fondata. Vanno, anzitutto, condivise le deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato circa il rilievo delle innovazioni normative invocate dai giudici *a quibus* a dimostrazione di un assetto così strutturato da consentire un intervento additivo della Corte. Ed invero, mentre del tutto generico risulta il richiamo al codice di procedura penale del 1988, non

sembra che l'abrogazione dell'art. 54 della legge n. 689 del 1981 offra un contributo decisivo in grado di superare gli ostacoli già ampiamente enucleati dalla sentenza n. 279 del 1987, non foss'altro perché le previsioni "novellate" risultano sempre predisposte con esclusivo riferimento ai reati comuni, come (...) univocamente emerge dal regime delle esclusioni oggettive di cui all'art. 60 della legge n. 689 del 1981, rimasto indenne da ogni intervento legislativo. Del resto, sulla base della stessa *ratio decidendi* posta a fondamento della sentenza n. 279 del 1987, la Corte, prima ancora che la disciplina delle sanzioni sostitutive venisse in parte riscritta dal legislatore, aveva, con ordinanza n. 230 del 1990, già contestato - dichiarando la manifesta inammissibilità della medesima questione - che la "semplice eliminazione dall'ordinamento dell'art. 54 della legge n. 689 del 1981" rappresentasse "una via praticabile o costituzionalmente obbligata per la risoluzione" del quesito prospettato. Un tale intervento "ablativo", infatti, avrebbe "l'effetto di modificare l'intero sistema di identificazione dei reati per cui sono ammesse le pene sostitutive, privandolo di uno dei due cardini su cui l'ha imperniato il legislatore (l'entità della pena edittale da quantificarsi con riferimento alla sfera della competenza pretorile) e risolvendosi in una integrale ridefinizione della normativa in questione". Così da rendere chiaro come non il solo fatto che le sanzioni sostitutive risultassero applicabili esclusivamente ai reati di competenza del pretore costituissero dato ostativo ad una pronuncia d'illegittimità. Ciò è tanto vero che nella sentenza n. 279 del 1987 si riscontrarono quali ulteriori ostacoli al fine di rintracciare una soluzione costituzionalmente obbligata, da un lato, la insuscettività di rendere applicabili le esclusioni oggettive di cui all'art. 60 della legge n. 689 del 1981, dall'altro lato, una serie di "difficoltà, non decisive ma comunque non agevolmente superabili", a partire "dalla non previsione di pene pecuniarie nel codice penale militare di pace, che renderebbe problematica l'operatività della sanzione sostitutiva della pena pecuniaria", per finire con i "particolari contenuti delle altre due sanzioni sostitutive, la semi-detenzione e la libertà controllata, non sempre adeguabili allo stato di militare". Se ne deve, dunque, trarre la conclusione che non la sola mancata previsione dell'applicabilità delle sanzioni sostitutive ai reati militari precludesse l'effetto "estensivo" allora invocato ma che tale effetto non fosse comunque raggiungibile attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale per l'impossibilità di disporre di un quadro normativo in grado di dare regolamentazione - sia pure solo interlocutoriamente - alla disciplina risultante dall'effetto caducatorio. (...) La permanente impossibilità di pervenire ad un intervento di tipo additivo non è, però, di ostacolo alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento (...) dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non prevede l'applicabilità delle sanzioni sostitutive ai reati militari. Già la sentenza n. 279 del 1987 ebbe ad affermare come la declaratoria di inammissibilità cui era giocoforza pervenire andava considerata soluzione "sicuramente inappagante per i quesiti che la giustizia propone con giustificata preoccupazione", richiamando "l'attenzione del legislatore sull'ormai indifferibile esigenza di dare alla materia in esame una più adeguata normativa". Il fatto che, a distanza di circa otto anni, il legislatore non abbia ritenuto di dare alcuna regolamentazione ad una materia del cui attuale immodificato assetto questa Corte aveva indicato il grave contenuto discriminatorio nei confronti dei condannati militari (nessuna proposta o disegno di legge risulta, infatti, presentato) rende doveroso disporre che una tale ingiustificata disparità di trattamento non abbia ulteriormente a protrarsi; il tutto secondo la linea già tracciata dalla precedente pronuncia d'inammissibilità attenta a rimarcare, nell'ottica della decisione

“manipolativa”, come non vi fosse posto per quell’intervento richiestole, ma che tuttavia, “fra le non poche carenze addebitabili al settore quella della mancata regolamentazione delle sanzioni sostitutive per le pene militari brevi non è né la meno grave né la meno bisognosa di urgente soluzione”. (...) Senonché, ferma restando la caducazione della norma censurata e la conseguente applicabilità anche ai reati militari delle sanzioni sostitutive - secondo le modalità che verranno definite dal legislatore e nei limiti di pena stabiliti dall’art. 53, primo, secondo e quarto comma, della legge n. 689 del 1981 - residua l’esigenza di comporre le antinomie emergenti tra il sistema dettato dalla legge di modifiche al sistema penale e le particolari categorie di soggetti nei confronti dei quali le ulteriori norme della legge n. 689 del 1981 devono essere applicate. Con la conseguenza che gli altri precetti della stessa legge che dettino prescrizioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi saranno riferibili anche ai reati militari, alla condizione che esse non risultino incompatibili con la posizione soggettiva del condannato. Rimane riservato al legislatore, nel rispetto del principio di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali, il compito di apprestare una disciplina che adegui il regime delle sanzioni sostitutive sia alle peculiari finalità rieducative della pena militare sia al particolare *status* del condannato. Un intervento divenuto ormai davvero indifferibile anche in vista di non determinare, in conseguenza del vuoto normativo, una nuova disparità di trattamento, questa volta a favore dei militari e non certo addebitabile al *decisum* della Corte. Si allude, in particolare, al regime delle esclusioni oggettive, relativamente ai reati che abbiano una corrispondenza teleologica nel codice penale militare di pace rispetto alle previsioni dell’art. 60 della legge n. 689 del 1981 (o ad altre esclusioni che il legislatore, nell’esercizio del suo potere discrezionale, riterrà di introdurre). Sempre nell’ottica di un’effettiva rispondenza alla funzione afflittiva delle sanzioni sostitutive non si potrà, poi, non tener conto di quelle che la sentenza n. 279 del 1987 indicò come condizioni ostative ad una pronuncia di illegittimità. Così, relativamente alla pena pecuniaria, la sua estraneità al sistema penale militare (v. sentenza n. 280 del 1987) pare, infatti, contraddetta pure dall’art. 57, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, che la “considera sempre tale, anche se sostitutiva della pena detentiva”. Quanto, poi, alla semidetenzione ed alla libertà controllata, sarà necessaria un’opera di adattamento in grado di modellare la forza afflittiva di tali sanzioni allo *status* di militare».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l’applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ai reati militari, secondo i principi di cui in motivazione».

- Sentenza n. **171/1996** (red. Guizzi)

***L’accertata compromissione delle finalità della legge e la verificata riduzione della sua efficacia fondano l’introduzione di un principio destinato ad essere svolto dal legislatore attraverso l’organica definizione, preclusa alla Corte, delle misure atte a realizzare l’equilibrata tutela dei beni coinvolti.***

*Considerato, 3.1., 3.3., 3.4., 3.5.*

«L'ordinamento repubblicano si fonda sul pieno riconoscimento della libertà di associazione e dell'attività sindacale e sull'espressa garanzia del diritto di sciopero entro i limiti indispensabili alla salvaguardia di altri interessi costituzionalmente protetti. Vi è dunque un'area, connessa alla libertà di associazione, che è oggetto di salvaguardia costituzionale ed è significativamente più estesa rispetto allo sciopero. Si che è accordata una generale tutela alle iniziative - le quali si traducano in aggregazioni sociali di varia natura che possono esprimersi anche mediante astensioni collettive dal lavoro - volte a difendere peculiari interessi di categoria, non soltanto economici, e a garantire un corretto esercizio della libera professione. E qui vengono in rilievo le potestà che, a salvaguardia di interessi pubblici, l'ordinamento attribuisce agli ordini professionali per rimuovere situazioni pregiudizievoli (...). Il riconoscimento che la Carta costituzionale assicura all'autonomia dei singoli e dei gruppi e all'insieme delle libertà sopra richiamate, vale altresì per l'astensione dal lavoro di quei professionisti che svolgono - come gli avvocati e i procuratori legali - la propria attività in condizioni di indipendenza. E, dunque, se da un lato è vero che l'astensione da ogni attività defensionale non può configurarsi come diritto di sciopero e non ricade sotto la specifica protezione dell'art. 40, dall'altro va però sottolineato che nel caso in esame viene in rilievo il *favor libertatis*, il quale ispira la prima parte della Costituzione e si pone come fondamentale criterio regolatore di tale ambito di rapporti, garantendo la libertà di ogni formazione sociale e postulando, nel contempo, la concorrente tutela degli altri valori di rango costituzionale. D'altro canto, se l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo, essa non può essere ridotta a mera facoltà di rilievo costituzionale. E ciò senza dimenticare le indubbe peculiarità dell'avvocatura considerate in più parti della Carta costituzionale: nell'art. 24, che garantisce la difesa tecnica a supporto del diritto di agire in giudizio; negli artt. 104, quarto comma, e 135, secondo comma, che conferiscono agli avvocati la legittimazione sia per l'elezione al Consiglio superiore della magistratura sia per la nomina o elezione alla Corte costituzionale; e infine nell'art. 106, terzo comma, che prevede per loro la possibilità di essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione. (...) La salvaguardia degli spazi di libertà dei singoli e dei gruppi che ispira l'intera prima parte della Costituzione non esclude, tuttavia, che vi siano altri valori costituzionali meritevoli di tutela. Vengono così in evidenza i diritti fondamentali dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, in specie il diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, nonché i principi di ordine generale che sono posti a tutela della giurisdizione. Significativamente l'art. 1, primo comma, della legge n. 146 del 1990 qualifica come essenziale il servizio pubblico che garantisce il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati: quello alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione. Esso dunque fa riferimento non tanto a prestazioni determinate oggettivamente, quanto al nesso teleologico fra queste e gli interessi e beni costituzionalmente protetti. Coerentemente, il secondo comma, lettera a), dello stesso articolo, annovera fra i servizi pubblici essenziali "l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione". Quando la libertà degli avvocati e procuratori si eserciti in contrasto con la tavola di valori sopra richiamata, essa non può non arretrare per la forza prevalente di quelli. (...) Nata per garantire i servizi pubblici essenziali

e, quindi, i beni della vita ch'essi mirano a tutelare, la legge n. 146 omette di disciplinare situazioni che - al pari dello sciopero - possono determinare lesioni non rimediabili ai detti beni. E non regolando analiticamente procedure e modalità per le diverse ipotesi di astensione dal lavoro, non predispone specifiche misure idonee a evitare che vengano compromessi i beni primari della convivenza civile che non tollera la paralisi della funzione giurisdizionale e, quindi, esige prescrizioni volte ad assicurare, durante l'astensione dall'attività giudiziaria, le prestazioni indispensabili. Già nella sentenza n. 114 del 1994, questa Corte ha indicato con preoccupazione le gravi conseguenze che all'esercizio della giurisdizione possono derivare dalle astensioni senza preavviso e a tempo indeterminato; ma in considerazione del principio di stretta legalità contenuto nell'art. 25 della Costituzione - che delimita i poteri della Corte costituzionale precludendo l'adozione d'ogni pronuncia additiva *in malam partem* - si è ritenuta inammissibile la richiesta di una sentenza additiva mirante a sospendere il corso della prescrizione al di fuori dei casi previsti dalla legge. Nella stessa sentenza si ricorda come la legge n. 146 del 1990 disciplini il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ricomprendendovi anche l'amministrazione della giustizia proprio al fine di salvaguardare beni essenziali costituzionalmente protetti. A tal proposito, (...) non vi è ragione per cui debbano restare esenti da regolamentazione forme di protesta collettiva, le quali compromettono, al pari dello sciopero, il pieno e ordinato esercizio di funzioni, come quella giurisdizionale, che assumono rilievo fondamentale nell'ordinamento; e ha quindi rivolto un invito al legislatore, auspicando l'introduzione d'una disciplina che colmi la lacuna denunciata (...). Nell'adottare siffatta decisione, la Corte aveva presente l'impegno e lo scrupolo deontologico con cui avvocati e procuratori assolvono quotidianamente una funzione insostituibile per il corretto svolgimento della dinamica processuale. Così come non era dimentica dei meriti storici che l'avvocatura ha acquisito anche fuori delle aule di giustizia, contribuendo alla crescita culturale e civile del Paese e, soprattutto, alla difesa delle libertà. L'invito al legislatore era necessario, ma si è rivelato inadeguato, essendo trascorsi invano due anni senza che l'auspicato intervento normativo si sia realizzato. In questi due anni la situazione si è deteriorata al punto da destare allarme per il ripetersi di astensioni non regolamentate, sì che acuto è il disagio e concreto il pregiudizio per l'amministrazione della giustizia e, conseguentemente, per i diritti fondamentali della persona che in essa trovano tutela. Si è fatto uso della "libertà sindacale" tanto che in alcuni distretti giudiziari vi è stata per lunghi periodi la paralisi di tutte le attività, con inevitabili effetti perversi che ancora oggi si avvertono. D'altra parte, la questione in esame pone problemi nuovi rispetto a quelli vagliati con la sentenza n. 114: sollevata in riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 146, palesa l'incongruenza fra gli obiettivi ispiratori di essa e i suoi strumenti operativi, limitati all'esercizio del diritto di sciopero quale risulta dalla legislazione e dagli svolgimenti giurisprudenziali. (...) I dubbi di costituzionalità sulla normativa del 1990 sono dunque parzialmente fondati. L'obiettivo della legge n. 146 è la garanzia dei servizi pubblici essenziali, costruita com'è in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona: l'art. 1, primo comma, è in tal senso emblematico, ma la restante parte della legge - nel mirare esclusivamente alla protezione dall'abuso del diritto di sciopero - non appresta una razionale e coerente disciplina che includa tutte le altre manifestazioni collettive capaci di comprimere detti valori primari. Non si può procedere a una interpretazione estensiva o analogica dei diversi meccanismi contenuti nella legge, tale da ricomprendere l'astensione dal lavoro di soggetti che non siano lavoratori subordinati né presentino quell'indice di "non indipendenza"

che ne rivela la debolezza economica; e tuttavia, l'astensione dalle udienze di questi attori del processo, la cui presenza è necessaria, incide - in misura non minore dello sciopero del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie - sull'amministrazione della giustizia, che è servizio pubblico essenziale. La mancata previsione di tale ipotesi fra quelle che la legge n. 146 individua, ne compromette le finalità e ne riduce l'efficacia, ponendo nel contempo un problema, non più eludibile, di legittimità costituzionale. La salvaguardia degli spazi di libertà riservati ai singoli, e ai gruppi, che ispira la prima parte della Carta costituzionale non esclude che vi siano altri valori costituzionali meritevoli di tutela, come s'intravede nell'impianto della legge n. 146, dove vengono in rilievo diritti fondamentali - quello di azione e quello di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione - che sono attribuiti ai soggetti destinatari, a vario titolo, della funzione giurisdizionale. Ora, avendo l'esperienza rivelato le carenze della legge n. 146, si impone una più ampia regolamentazione anche in riferimento all'astensione collettiva dal lavoro non qualificabile, per l'assenza dei suoi tratti tipici, come esercizio del diritto di sciopero; e si richiedono, quanto meno, un congruo preavviso e un ragionevole limite temporale di durata, peraltro già previsti da codici di autoregolamentazione recentemente adottati da vari organismi professionali che, tuttavia, non hanno efficacia generale. Un'adeguata disciplina, ormai indilazionabile, è strumentale alla salvaguardia dei principi e valori costituzionali più volte menzionati: il buon andamento dell'amministrazione della giustizia postula che il legislatore, coerentemente con i canoni costituzionali richiamati, specifichi anche le prestazioni essenziali da adempiere durante l'astensione, le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza. Sì che deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146, nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e d'un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede, altresì, gli strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione stessa, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza. Nel sottolineare che l'astensione di avvocati e procuratori da ogni attività defensionale non rientra compiutamente, per la sua morfologia, nei meccanismi procedurali previsti dagli artt. 8, 9, 10, 12, 13 e 14 della legge n. 146, la Corte non può che lasciare al legislatore di definire in modo organico le misure atte a realizzare l'equilibrata tutela dei beni coinvolti, essendole preclusa l'individuazione nel dettaglio delle soluzioni».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede altresì gli strumenti idonei a individuare e assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza (...)».

- Sentenza n. 185/1998 (red. Guizzi)

*L'introduzione del principio è accompagnata dall'enunciazione di puntuali limiti oggettivi, soggettivi e cronologici che circoscrivono l'obbligo costituzionale del legislatore di dettare, nell'esercizio della propria ragionevole discrezionalità e con la massima tempestività, la disciplina necessaria per sanare il riscontrato vulnus alla Costituzione.*

*Considerato, 5., 8., 9., 10.*

«(...) per meglio comprendere la questione è necessario muovere dal decreto-legge n. 536 del 1996, e dagli atti conseguenti alla sua conversione in legge. L'art. 1, comma 4, di tale decreto, contempla uno speciale elenco di "farmaci innovativi", erogabili a totale carico del servizio sanitario nazionale "qualora non esista valida alternativa terapeutica"; esso conferisce alla Commissione unica del farmaco (d'ora in poi CUF) il potere di dettare procedure e criteri per la redazione e l'aggiornamento periodico di detto elenco. Il d.l. del 1996 non definisce, dunque, la natura dei farmaci innovativi, né le procedure, né le metodologie prescrittive, rinviando alla discrezionalità tecnica della CUF. Che con atto del 17 gennaio 1997 (...) ha dettato prescrizioni sulla documentazione da presentare, a cura delle associazioni di malati, delle società scientifiche, di organismi sanitari pubblici o privati; richiedendo, fra le informazioni necessarie, quella sul "completamento favorevole di studi clinici di fase 1 e 2", con particolare riferimento "ai problemi della qualità e della sicurezza". Il decreto-legge n. 23 del 1998, all'art. 2, comma 1, ultima proposizione, fa anch'esso riferimento ai risultati di studi clinici di fase seconda, integrando la previsione originaria del decreto-legge n. 536 del 1996 e vincolando in negativo con tale criterio (che acquista forza di legge) l'attività dell'organo tecnico per quanto attiene alla redazione dell'elenco dei farmaci innovativi. Esso recepisce e rende normativamente vincolante, a questi fini, le fasi della sperimentazione, quanto meno la seconda, che consiste di studi terapeutici pilota, volti a dimostrare l'attività biologica e la sicurezza, a breve termine, del principio attivo. (...) È fondata la censura avanzata per lesione dell'art. 3 della Costituzione, nei limiti di seguito precisati. (...) questa Corte non è chiamata a pronunciarsi, in alcun modo, circa gli effetti e l'efficacia terapeutica di detto trattamento, per il cui accertamento è in corso la sperimentazione prevista dall'art. 1. Non è chiamata, né potrebbe esserlo, a sostituire il proprio giudizio alle valutazioni che, secondo legge, devono essere assunte nelle competenti sedi, consapevole com'è dell'essenziale rilievo che, in questa materia, hanno gli organi tecnico-scientifici. E neppure è chiamata a pronunciarsi sul divieto, in sé, che vengano inseriti nell'elenco dei "farmaci innovativi", contemplato dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 536 del 1996, medicinali privi, allo stato, di risultati di studi clinici di fase seconda; divieto stabilito dall'art. 2, ultima parte, del decreto-legge n. 23 del 1998. La Corte è chiamata a pronunciarsi, sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza, in riferimento al diritto alla salute (artt. 3 e 32 della Costituzione), sulla conseguenza di tale divieto d'inserimento, che consiste nella non erogabilità, a carico del servizio sanitario nazionale, dei medicinali occorrenti per il "multitratamento"; medicinali - mette conto notare - singolarmente validati in relazione a specifiche e diverse destinazioni terapeutiche, ma soltanto ora sottoposti a sperimentazione cumulativa in campo oncologico. La questione ha ad oggetto la valutazione, alla stregua dei parametri anzidetti, della conformità alla Costituzione di un atto normativo che con disposizione singolare e in deroga alle procedure ordinarie prevede, da un lato, una sperimentazione clinica semplificata e



accelerata dei medicinali impiegati nel “multitrattamento”, consentendo ai medici, sino al termine della sperimentazione, il loro impiego nel campo oncologico (...); e, dall’altro, per l’effetto del divieto di inserimento nell’elenco dei farmaci innovativi (...), fa ricadere sui privati non ammessi alla sperimentazione le spese necessarie all’acquisto di tali medicinali. (...) La determinazione del legislatore di avviare la sperimentazione di un complesso di sostanze e l’autorizzazione al loro impiego nei confronti di altri soggetti estranei alla sperimentazione, prima che siano noti gli esiti di essa (in deroga alla regola posta dal comma 1 dell’art. 3 del decreto-legge n. 23), non sottendono, certo, un “riconoscimento della utilità di impiego” dei medicinali compresi nel multitrattamento (art. 1). Costituiscono, però, un “fatto legislativo” che ha una sua oggettività, tale da differenziarlo da un qualsiasi mero “fatto sociale” spontaneo. Ora, nei casi di esigenze terapeutiche estreme, impellenti e senza risposte alternative, come quelle che si verificano in alcune patologie tumorali, va considerato che dalla disciplina della sperimentazione, così prevista, scaturiscono indubbiamente aspettative comprese nel contenuto minimo del diritto alla salute. Sì che non può ammettersi, in forza del principio di uguaglianza, che il concreto godimento di tale diritto fondamentale dipenda, per i soggetti interessati, dalle diverse condizioni economiche. Sotto il profilo della garanzia costituzionale della salute come diritto, in relazione al campo oncologico di cui al comma 3 dell’art. 3 del decreto-legge, non appaiono sufficienti né la previsione (...) volta alla determinazione di un ridotto prezzo di vendita dei medicinali facenti parte del “multitrattamento Di Bella”, concordato tra il Ministro della sanità e le aziende farmaceutiche; né lo stanziamento (...) di una somma assegnata ai comuni, per l’anno 1998, destinata al finanziamento di contributi agli indigenti per spese sanitarie particolarmente onerose. (...) La dichiarazione d’illegittimità costituzionale delle norme censurate è circoscritta entro i limiti che seguono: a) limite di oggetto, in relazione ai farmaci rientranti nel “multitrattamento Di Bella”, di cui all’art. 1 del decreto-legge n. 23 del 1998. Soltanto per tali farmaci, oggetto di sperimentazione clinica e di un’autorizzazione speciale temporanea all’uso terapeutico, fuori della sperimentazione, disposte con normativa *ad hoc* si verificano le condizioni che distinguono questo da tutti gli altri possibili casi di “speranza terapeutica” riposta in qualsivoglia terapia che si supponga efficace; b) limite di soggetti, in relazione ai pazienti affetti da patologie tumorali comprese tra quelle sottoposte alla sperimentazione in corso, di cui all’art. 1, rispetto ai quali il medico ritenga sotto la propria responsabilità, e sulla base di elementi obiettivi, che non esistano valide alternative terapeutiche tramite medicinali o trattamenti già autorizzati per tali patologie. Negli altri casi - quando cioè esista la possibilità di un trattamento già sperimentato e validato - la pretesa che lo Stato debba essere comunque tenuto a fornire gratuitamente altre prestazioni mediche, anche solo ipoteticamente efficaci, non sarebbe ragionevole. Non possono ricadere, infatti, sul servizio sanitario nazionale le conseguenze di libere scelte individuali circa il trattamento terapeutico preferito, anche perché ciò disconoscerebbe il ruolo e le responsabilità che competono allo Stato, attraverso gli organi tecnoscientifici della sanità, con riguardo alla sperimentazione e alla certificazione d’efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica; c) limite di tempo in relazione al periodo della sperimentazione di cui all’art. 1, cioè fino al momento in cui sia possibile disporre di dati scientificamente attendibili, in base ai quali si possa uscire dalla situazione di incertezza attuale circa la non implausibile efficacia del “multitrattamento Di Bella”, momento in cui dovrà operare la disciplina a regime. Entro i limiti suddetti, il legislatore è costituzionalmente tenuto a

provvedere, nella sua discrezionalità, agli interventi volti a garantire che possano usufruire del “multitrattamento Di Bella” anche i soggetti, non ammessi alla sperimentazione, che non sono nelle condizioni di affrontare i relativi costi a causa di insufficienti disponibilità economiche, alla stregua di criteri che spetta esclusivamente al legislatore stabilire secondo ragionevolezza. Necessario per ricondurre la disciplina legislativa a conformità costituzionale, tale intervento dovrà aver luogo con la più grande tempestività in ragione della particolare urgenza».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale del combinato disposto dell’art. 2, comma 1, ultima proposizione, e dell’art. 3, comma 4, del d.l. 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 1998, n. 94, nella parte in cui non prevede l’erogazione a carico del servizio sanitario nazionale dei medicinali impiegati nella cura delle patologie tumorali, per le quali è disposta la sperimentazione di cui all’art. 1, a favore di coloro che versino in condizioni di insufficienti disponibilità economiche, secondo i criteri stabiliti dal legislatore, nei limiti oggettivi, soggettivi e temporali di cui in motivazione (...)».

- Sentenza n. **417/1998** (red. Contri)

***La carenza di una soluzione univoca desumibile dai parametri invocati esige il necessario intervento del legislatore per l’attuazione del principio introdotto dalla Corte, nel rispetto delle indicazioni contenute in motivazione.***

*Considerato, 4., 5.*

La questione di legittimità costituzionale della norma che prevede che i contributi indebitamente versati all’INPS dagli artigiani siano, salvo il caso di dolo dell’assicurato, restituiti a quest’ultimo od ai suoi aventi causa senza interessi, «nei limiti di seguito precisati, è fondata. Per scrutarne il merito è tuttavia necessario scinderne due differenti profili. Occorre verificare, in primo luogo, se debba ritenersi costituzionalmente dovuta l’estensione dell’obbligo di corrispondere gli interessi legali; in secondo luogo, se debba ritenersi imposta dalla Costituzione l’estensione, all’ipotesi di cui si tratta, della disciplina della decorrenza degli interessi contenuta nell’art. 2033 cod. civ. Quanto al primo profilo, il *vulnus* recato al principio di eguaglianza dalla disciplina impugnata deriva non già dalla esclusione degli interessi legali, bensì dalla esclusione totale di interessi, che la disciplina impugnata non riconosce neppure in una misura ridotta. Legittimamente il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, potrebbe decidere di quantificare gli stessi in una diversa, purché non simbolica, misura, tenendo conto anche, eventualmente, delle molteplici e differenti possibili cause di indebito contributivo. Una volta stabilito, coerentemente con l’art. 3 della Costituzione, il principio che impone il riconoscimento all’assicurato, in una misura non simbolica da determinarsi discrezionalmente ad opera del legislatore, degli interessi sulla contribuzione indebitamente pagata alla gestione, si presenta il problema della decorrenza degli stessi. Anche sotto questo secondo profilo, la Costituzione non richiede una meccanica estensione dei principi di cui all’art. 2033 cod. civ., che non assurgono al rango di principi costituzionali. Il legislatore può anzi scegliere tra una pluralità di soluzioni, tutte idonee a

ristabilire la conformità alla Costituzione della disciplina dell'indebito contributivo degli artigiani iscritti nella gestione speciale dell'INPS per i lavoratori autonomi. Non essendo desumibile dai parametri invocati una soluzione univoca né in ordine alla quantificazione degli interessi, né in ordine alla loro decorrenza, questa Corte deve limitarsi a dichiarare la disciplina impugnata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la liquidazione di alcuna somma a titolo di interessi. La individuazione dei criteri di quantificazione di tale somma è tuttavia rimessa al necessario intervento del legislatore, al quale spetta il compito di trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di ragionevole armonizzazione della disciplina impugnata con i principi generali in tema di indebito oggettivo "derogabili entro i limiti precisati" e l'esigenza di tener conto delle particolarità della materia dell'indebito contributivo dei lavoratori autonomi assicurati presso l'INPS. Spetta al legislatore valutare l'opportunità di diversificare la disciplina in relazione alla molteplicità delle possibili cause di indebito contributivo. Così come allo stesso compete di disciplinare il termine di decorrenza necessario a consentire all'Istituto l'attività di verifica e di controllo dei presupposti della restituzione. Gli interessi da corrispondere sulla somma indebitamente pagata dall'assicurato dovranno pertanto maturare dalla scadenza di un congruo termine, decorrente dalla presentazione della domanda di restituzione, idoneo a consentire all'INPS l'accertamento del carattere indebito dei contributi chiesti in restituzione, nonché l'assenza del dolo, a norma delle stesse disposizioni censurate. (...) La dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei medesimi termini e limiti sopra precisati, deve estendersi, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche all'art. 15 della legge 9 gennaio 1963, n. 9 (Elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri), come sostituito dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 613 del 1966, ed al primo comma di quest'ultimo articolo, concernente gli esercenti attività commerciali. Tra le due disposizioni da ultimo menzionate "alle quali deve estendersi in via consequenziale la dichiarazione di incostituzionalità" e l'ultimo comma dell'articolo 7 della legge n. 463 del 1959, impugnato nel presente giudizio nel testo modificato dall'art. 12 della legge n. 613 del 1966, vi è infatti "in virtù della equiparazione disposta dallo stesso art. 12" piena coincidenza testuale, ed i medesimi motivi che impongono di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, ultimo comma, della legge n. 463 del 1959, come sostituito dal predetto art. 12, sussistono anche con riferimento alla restituzione dei contributi indebitamente versati da coltivatori diretti ed esercenti attività commerciali».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, ultimo comma, della legge 4 luglio 1959, n. 463 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli artigiani ed ai loro familiari), come modificato dall'art. 12 della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), nella parte in cui non prevede la corresponsione di una somma a titolo di interessi dalla scadenza di un congruo termine, secondo i principi di cui in motivazione;

2) dichiara in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 9 gennaio 1963, n. 9 (Elevazione dei trattamenti minimi

di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri), come sostituito dall'art. 12, secondo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613, e dell'art. 12, primo comma, della legge 22 luglio 1966, n. 613 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi), nella parte in cui non prevedono la corresponsione di una somma a titolo di interessi dalla scadenza di un congruo termine, secondo i principi di cui in motivazione».

- Sentenza n. **26/1999** (red. Zagrebelsky)

***L'introduzione del solo principio consegue alla riscontrata illegittimità dell'omissione legislativa ed alla ritenuta inidoneità degli strumenti del giudizio di costituzionalità sulle leggi a rimediare all'accertato vizio. Al legislatore è perciò rivolto l'invito ad esercitare la propria funzione normativa in attuazione dei principi costituzionali.***

*Considerato, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 4.*

«L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti. I diritti inviolabili dell'uomo, il riconoscimento e la garanzia dei quali l'art. 2 della Costituzione pone tra i principi fondamentali dell'ordine giuridico, trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione. La restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta dunque affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione (sentenza n. 114 del 1979). L'art. 27, terzo comma, della Costituzione stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Tali statuizioni di principio, nel concreto operare dell'ordinamento, si traducono non soltanto in norme e direttive obbligatorie rivolte all'organizzazione e all'azione delle istituzioni penitenziarie ma anche in diritti di quanti si trovino in esse ristretti. Cosicché l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità - nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina - non possono mai consistere in "trattamenti penitenziari" che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà. La dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso - anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile - è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale, conformemente, del resto, all'impronta generale che l'art. 1, primo comma, della legge n. 354 del 1975 ha inteso dare all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario. Al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di absolutezza, inviolabilità e

universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere (sentenza n. 212 del 1997). L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98 del 1965) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sentenza n. 18 del 1982): un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'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. A questi orientamenti fondamentali, che rappresentano un rovesciamento di prospettiva rispetto alle concezioni vigenti nel sistema giuridico precostituzionale, l'ordinamento penitenziario - materia di legge, alla stregua dell'art. 13 della Costituzione - deve conformarsi. (...) La questione di costituzionalità che la Corte è chiamata a decidere non riguarda la difesa giudiziaria dell'insieme dei diritti di cui il soggetto sottoposto a restrizione della libertà personale sia titolare. Non riguarda innanzitutto i diritti che sorgono nell'ambito di rapporti estranei all'esecuzione penale, i quali trovano protezione secondo le regole generali che l'ordinamento detta per l'azione in giudizio. Ugualmente estranee all'oggetto della presente decisione sono le posizioni soggettive che possono venire in considerazione nel momento applicativo degli istituti propri dell'esecuzione penale, incidendo concretamente sulla misura e sulla qualità della pena (...). In tali casi, valendo pienamente la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione (sentenza n. 349 del 1993), il codice di procedura penale (...) ha configurato il procedimento applicativo in termini sicuramente giurisdizionali, affidandolo alla magistratura di sorveglianza, presso la quale le posizioni soggettive di quanti si trovino a subire una pena limitativa della libertà possono trovare adeguata protezione. La presente questione di legittimità costituzionale riguarda invece specificamente la tutela giurisdizionale dei diritti la cui violazione sia potenziale conseguenza del regime di sottoposizione a restrizione della libertà personale e dipenda da atti dell'amministrazione a esso preposta. (...) Specificamente, si tratta della tutela dei diritti suscettibili di essere lesi per effetto (a) del potere dell'amministrazione di disporre, in presenza di particolari presupposti indicati dalla legge, misure speciali che modificano le modalità concrete del "trattamento" di ciascun detenuto; ovvero per effetto (b) di determinazioni amministrative prese nell'ambito della gestione ordinaria della vita del carcere (...). La questione prospettata invita a procedere oltre nell'opera, intrapresa da tempo dal legislatore e dalla giurisprudenza, di diffusione delle garanzie giurisdizionali entro le istituzioni preposte all'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale, innanzitutto gli istituti carcerari, e a perseguire in tal modo, come obiettivo, la sottoposizione della vita in tali istituti ai principi e alle regole generali dello stato di diritto. (...) L'idoneità del procedimento su reclamo davanti al magistrato di sorveglianza a essere luogo di promuovimento della questione incidentale di legittimità costituzionale (...) e quindi l'affermata sufficienza dei caratteri di giurisdizionalità - specificamente in relazione al carattere soggettivo del procedimento - ai fini della proposizione della questione stessa non vale tuttavia affatto come riconoscimento dell'idoneità di tale procedimento sotto il diverso rispetto della garanzia del diritto costituzionale di azione in giudizio. Ed è precisamente sotto questo aspetto che viene sollevata, e sollevata fondatamente, la presente questione di

legittimità costituzionale. Il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del generico diritto di "reclamo", delineato nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, nonché nell'art. 70 del regolamento di esecuzione (...) è, all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale. Quale semplice veicolo di doglianza, il reclamo è indirizzato a eterogenee autorità amministrative o politiche (il direttore dell'istituto, gli ispettori del Ministero, il direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena, il Ministro di grazia e giustizia, il presidente della giunta regionale, il Capo dello Stato: nn. 1, 4 e 5 dell'art. 35), o soggetti estranei all'organizzazione penitenziaria ma interessati all'esecuzione delle pene, sotto il profilo della legalità e della tutela della salute (le autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto: n. 3), o, infine, al magistrato di sorveglianza (n. 2). Nulla è previsto circa le modalità di svolgimento della procedura o l'efficacia delle decisioni conseguenti. Solo per il reclamo a coloro i quali, rispetto all'esecuzione delle pene, sono investiti di una specifica responsabilità – l'amministrazione penitenziaria e il magistrato di sorveglianza - è previsto un obbligo di informazione, verso il detenuto che ha presentato il reclamo, "nel più breve tempo possibile ... dei provvedimenti adottati e dei motivi che ne hanno determinato il mancato accoglimento" (art. 70, quarto comma, del d.P.R. n. 431 del 1976), un obbligo generico cui non corrisponde alcun rimedio in caso di violazione e che, comunque, è fine a se stesso, non essendo preordinato all'esercizio conseguente di un diritto di impugnativa da parte dell'interessato. E in effetti è consolidata giurisprudenza (a) che la decisione del magistrato è presa *de plano*, al di fuori cioè di ogni formalità processuale e di ogni contraddittorio; (b) che la decisione che accoglie il reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, senza forza giuridica cogente e senza alcuna specifica stabilità, e (c) che avverso la decisione del magistrato di sorveglianza non sono ammessi né ulteriori reclami al tribunale di sorveglianza né, soprattutto, il ricorso per cassazione. Da tutto questo si trae che il reclamo di detenuti o internati, ancorché rivolto al magistrato, non si distingue da una semplice doglianza, in assenza di alcun potere dell'interessato di agire in un procedimento che ne consegua. Ciò che si presenta, senza necessità di alcun'altra considerazione, contrario alla garanzia che la Costituzione prevede nel caso della violazione dei diritti. (...) Poiché nella norma che riconosce una possibilità di generica doglianza ai detenuti e agli internati, vale a dire nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, mancano del tutto i caratteri obiettivi della giurisdizione, il giudice rimettente rivolge la sua attenzione alle previsioni (...) che, in casi particolari (...), delineano un procedimento davanti al magistrato di sorveglianza contrassegnato invece da elementi giurisdizionali e di tali previsioni chiede, attraverso una pronuncia costituzionale additiva, un'estensione del campo applicativo. Tali previsioni, nella sostanza della prospettazione della questione costituzionale, rappresenterebbero, oltre che il *tertium comparationis* argomentativo dell'irrazionalità denunciata, anche il dato normativo che, attraverso la sua estensione alle ipotesi carenti di tutela giurisdizionale, dovrebbe consentire di "chiudere" la questione. Non è tuttavia così. La rilevata incostituzionalità per omissione, nella disciplina dei rimedi giurisdizionali contro le violazioni dei diritti dei detenuti e degli internati, si presta a essere rimediata attraverso scelte tra una gamma di possibilità, relative all'individuazione sia del giudice competente sia delle procedure idonee nella specie a tenere conto dei diritti in discussione e a proteggere la funzionalità dell'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale. Tali scelte, nell'ordinamento penitenziario attuale, il legislatore ha compiuto caso per caso, in relazione a esigenze

singolarmente considerate e secondo gradi diversi di articolazione e completezza degli schemi processuali di volta in volta utilizzabili (...). In ogni caso, l'elemento fondamentale che accomuna tutti questi rimedi posti a tutela di posizioni soggettive connesse all'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale è la loro idoneità ad assicurare la tutela, di volta in volta, dei diritti del detenuto secondo modalità di natura giurisdizionale. Questa matrice unitaria è stata in numerose occasioni valorizzata e sottolineata dalla giurisprudenza di questa Corte, ogni volta che è stata sottoposta al controllo di costituzionalità una normativa riconducibile all'ambito del "trattamento" in carcere e alla relativa gestione amministrativa. E ogni volta si è ribadita l'esigenza costituzionale della garanzia della giurisdizione, escludendosi ogni potere dell'amministrazione penitenziaria libero da controlli, a fronte dei diritti dei detenuti (sentenze nn. 349 e 410 del 1993; 227 del 1995; 351 del 1996). Ma, entro questa impostazione comune, i procedimenti e le varianti previsti nei singoli casi sono numerosi e importanti, cosicché manca un rimedio giurisdizionale che possa essere considerato di carattere generale. Nel sistema della legge, il rimedio generale c'è ma è costituito dalla procedura non giurisdizionale su reclamo generico. Ma è di questo che, per l'appunto, il giudice rimettente fondatamente si duole, senza peraltro che vi sia nell'ordinamento, come s'è visto, la possibilità di individuare, oltre le discipline singolari, una norma e una procedura giurisdizionale che questa Corte sia abilitata a estendere e generalizzare. (...) Per le considerazioni che precedono deve concludersi che la questione proposta deve essere accolta per la parte in cui con essa viene denunciata nella disciplina dell'ordinamento penitenziario, e in particolare negli artt. 35 e 69, che disciplinano le funzioni e i provvedimenti del magistrato di sorveglianza, un'incostituzionale carenza di mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti di coloro che si trovano ristretti nella loro libertà personale; ma allo stesso tempo, che non può essere accolta l'indicazione rivolta a estendere, a tale scopo, lo specifico procedimento che il medesimo art. 69, in riferimento all'art. 14-ter prevede. Pertanto, fondata essendo la questione di costituzionalità relativamente al difetto di garanzia giurisdizionale ma gli strumenti del giudizio di costituzionalità sulle leggi non permettendo di introdurre la normativa volta a rimediare a tale difetto, non resta che dichiarare l'incostituzionalità della omissione e contestualmente chiamare il legislatore all'esercizio della funzione normativa che a esso compete, in attuazione dei principi della Costituzione».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), quest'ultimo come sostituito dall'art. 21 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale».

- Sentenza n. 32/1999 (red. Vassalli)

***Nelle more del necessario intervento legislativo è compito del giudice trarre dal sistema in vigore, come integrato dall'addizione di principio operata dalla Corte, le più corrette soluzioni attuative.***

*Considerato, 4., 5., 6., 7.*

«(...) questa Corte, con sentenza n. 77 del 1997, ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 294, comma 1, del codice di procedura penale, "nella parte in cui non prevede che, fino alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento il giudice proceda all'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere immediatamente e comunque non oltre cinque giorni dall'inizio di esecuzione della custodia" e dell'art. 302 dello stesso codice, "limitatamente alle parole 'disposta nel corso delle indagini preliminari'". La delimitazione temporale e di fase a suo tempo operata era strettamente connessa al requisito della rilevanza, contestandosi da parte di tutte le ordinanze di rimessione che il giudice fosse tenuto a procedere all'interrogatorio prescritto dall'art. 294, comma 1, esclusivamente nella fase delle indagini preliminari. (...) Una volta superate le ragioni ostative all'applicabilità del regime dell'interrogatorio previsto dall'art. 294, comma 1, al di là del limite della fase delle indagini preliminari, diviene contrastante, oltre che con il principio di eguaglianza, anche con il diritto di difesa, una norma che non estende tale dovere dalla fase successiva alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento fino al momento dell'inizio del dibattimento stesso. Tanto più che l'intervallo di tempo fra trasmissione degli atti ed inizio del dibattimento può essere contrassegnato da una estensione maggiore rispetto a quello che va dalla richiesta di rinvio a giudizio all'espletamento dell'udienza preliminare; con la conseguenza di rendere, in via di principio, ancor più irragionevole la diversità di trattamento rispetto alla previsione già dichiarata costituzionalmente illegittima. Tanto da caratterizzare un simile regime come avente l'unica, e certo non costituzionalmente tutelabile, finalità di protrarre senza limiti di tempo la presa di contatto tra imputato e giudice e, di conseguenza, di adottare un trattamento deteriore per il latitante. Può, dunque, qui ripetersi, a maggior ragione, che un regime di tal genere priva "l'imputato *in vinculis* del più efficace strumento di difesa avente ad oggetto la cautela disposta: di quel colloquio, cioè, con il giudice relativo alle condizioni che hanno legittimato l'adozione della misura cautelare ed alla loro permanenza" (v. sentenza n. 77 del 1997). (...) L'affermazione, costituzionalmente imposta, che l'interrogatorio di garanzia, oltre che un obbligo del giudice costituisce un diritto fondamentale della persona sottoposta alla custodia anche nella fase successiva alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento e fino all'inizio del dibattimento stesso, non comporta soluzioni necessitate quanto al giudice a cui affidare il compito di procedere all'interrogatorio e agli atti da utilizzare a tal fine, né in ordine al termine congruo entro cui l'interrogatorio deve essere effettuato e alle conseguenze connesse all'inosservanza del termine stesso. È compito del legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali affermati dalla presente decisione, operare le scelte discrezionali che sottostanno alla soluzione degli anzidetti problemi, tenendo conto delle specifiche esigenze connesse alla nuova fase processuale - diversa da quelle a cui si riferiva l'originale disciplina dell'art. 294 cod. proc. pen. come integrata dalla sentenza n. 77 del 1997 di questa Corte - alla quale viene esteso l'obbligo dell'interrogatorio di garanzia. In attesa dell'intervento legislativo, sarà il giudice a



trarre dal sistema in vigore, come integrato dalla presente pronuncia, le soluzioni più corrette in ordine alla competenza, alle modalità e al termine per l'osservanza dell'obbligo di interrogatorio, nonché a valutare, anche in relazione alle concrete situazioni processuali, incidenza, effetti e modo di operare della pronuncia medesima sulle misure cautelari in atto. (...) Deve, conseguentemente essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 294, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che fino all'apertura del dibattimento il giudice proceda all'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 294, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che fino all'apertura del dibattimento il giudice proceda all'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare in carcere».

- Sentenza n. **61/1999** (red. Contri)

***La dichiarazione di illegittimità può colpire una norma, più che per il suo contenuto, per l'assenza di un'alternativa, la cui precisa individuazione, stante l'impossibilità di desumere dalla Costituzione una soluzione univocamente necessitata, è demandata al legislatore.***

*Considerato, 6.*

«La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 45 del 1990, nella parte in cui non prevedono, in favore dell'interessato, la facoltà di scelta fra la ricongiunzione e la totalizzazione, o comunque la possibilità di optare per un meccanismo alternativo alla ricongiunzione onerosa, (...) è fondata nei limiti appresso precisati. Il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi consente al soggetto - in possesso dei requisiti dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva in virtù di una *fiction iuris* potendosi a tal fine sommare i periodi di iscrizione a diverse gestioni - di percepire da ciascun ente previdenziale, in base al criterio del *pro-rata* una quota della prestazione proporzionata al periodo di iscrizione, calcolata applicando le norme in vigore per l'ente medesimo. Il riconoscimento ai liberi professionisti del diritto alla totalizzazione non comporta l'impropria estensione di norme previdenziali destinate a consentire la ricongiunzione in ipotesi non comparabili con quelle in esame. D'altro canto, l'accoglimento della questione entro i limiti di seguito specificati è imposto dall'esigenza di neutralizzare, con l'introduzione del diritto alla totalizzazione (per il caso in cui essa rappresentasse l'unica possibilità di accesso alla prestazione pensionistica), elementi di irrazionalità ed iniquità che la disciplina impugnata evidenzia (...). L'introduzione del diritto alla totalizzazione dei periodi assicurativi - meno vantaggiosa per l'assicurato, ma per lui priva di oneri - consente di porre rimedio alla situazione denunciata dalle ordinanze di rimessione senza alterare il sistema discrezionalmente delineato dal legislatore previdenziale, tendente a diversificare la disciplina della ricongiunzione delle posizioni previdenziali in relazione ai diversi profili professionali e sulla base di valutazioni delle compatibilità finanziarie interne alle diverse gestioni, non sostituibili in questa sede da valutazioni diverse del giudice della costituzionalità delle leggi. La ricongiunzione così come disciplinata dalle disposizioni censurate può rimanere nell'ordinamento senza vulnerare i principi costituzionali invocati dai rimettenti solo se

ridotta a mera opzione - più vantaggiosa, ma anche più costosa per l'assicurato - alternativa alla totalizzazione dei periodi assicurativi, il ricorso alla quale il legislatore deve rendere sempre possibile fino a quando in una delle gestioni dove è iscritto l'interessato non abbia maturato i requisiti di età e di anzianità contributiva, e dal momento che l'onere di ricongiunzione potrebbe risultare talmente elevato da precludere l'esercizio del diritto di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 45 del 1990. L'istituto di cui si tratta (...) può comportare costi aggiuntivi per le gestioni interessate. All'onere derivante agli enti di previdenza dalla mancata sterilizzazione della contribuzione insufficiente non può, tuttavia, annettersi alcuna rilevanza; il costo derivante alla gestione cedente dall'obbligo di corrispondere - in luogo del valore nominale dei contributi versati dall'interessato, rivalutato nella misura del 4,50 per cento all'anno - un segmento di prestazione di importo, nel lungo periodo, eventualmente più elevato è, d'altra parte, imposto dai principi costituzionali evocati nelle ordinanze di rimessione, ed in particolare dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione, al fine di garantire al lavoratore il diritto alla prestazione previdenziale. Finalità ed effetto della ricongiunzione (...) è consentire all'assicurato di concentrare presso la gestione prevedibilmente destinata ad erogare la prestazione la posizione assicurativa già posseduta dal lavoratore nella gestione, o nelle gestioni, di provenienza, nella sua integrale consistenza (sentenza n. 374 del 1997). La ricongiunzione dei periodi assicurativi, operandosi solitamente presso la gestione cui l'assicurato afferisce al termine della sua attività lavorativa, garantisce, di norma, l'accesso al regime più favorevole ed alla prestazione più elevata, specie se si tratta di casse di previdenza per i liberi professionisti (...) che liquidano la pensione in base al sistema retributivo, assumendo a base di calcolo il reddito professionale degli ultimi anni di iscrizione e contribuzione. La facoltà di operare la ricongiunzione presso l'ente previdenziale di attuale afferenza può rappresentare, talora, un'opportunità per il lavoratore, chiamato a contribuire all'operazione in una misura congrua e proporzionata; talaltra, l'unica via di accesso alla prestazione, subordinata al pagamento di un onere che in qualche caso può risultare non sostenibile, o tale da assorbire per diversi anni la prestazione medesima. In queste ipotesi, l'onere particolarmente gravoso della ricongiunzione può effettivamente provocare la paventata "sterilizzazione" della contribuzione versata presso gestioni diverse e, nella peggiore delle ipotesi, la privazione del diritto al trattamento pensionistico, qualora in nessuna delle predette gestioni sia stato raggiunto il minimo contributivo prescritto. Nonostante le anomalie e gli elementi di irrazionalità che (...) caratterizzano la disciplina della ricongiunzione censurata dai giudici a *quibus* quest'ultima - occorre ribadire - non può formare oggetto di una pronuncia meramente caducatoria, se non altro in considerazione della lesione degli stessi parametri costituzionali invocati che deriverebbe dalla conseguente esclusione di qualsiasi possibilità di ricongiunzione dei periodi assicurativi per i liberi professionisti. Essa, d'altro canto, si appalesa incostituzionale, più che per il suo contenuto, per l'assenza di alternative in caso di eccessiva onerosità, quando l'assicurato non abbia maturato il diritto alla pensione in una delle gestioni previdenziali alle quali ha contribuito. I principi costituzionali impongono la previsione di un'alternativa alla ricongiunzione che risulti onerosa in misura tale da esporre l'assicurato al rischio di rimanere sprovvisto di qualsiasi tutela previdenziale, nonostante il versamento di contributi per un numero complessivo di anni eventualmente anche superiore rispetto all'anzianità contributiva richiesta nei diversi sistemi pensionistici. L'alternativa di cui si tratta non può tuttavia essere indicata in un diverso - meno oneroso e meno vantaggioso, sotto il profilo dell'entità della prestazione

- regime di ricongiunzione: la Costituzione, da un lato, come si è chiarito, non consente di estendere integralmente ai liberi professionisti la disciplina del ricongiungimento dei periodi assicurativi dettata dal legislatore per i lavoratori autonomi, né tantomeno quella riguardante i lavoratori subordinati, sia per l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto, sia per l'effetto di sperequazione che ne deriverebbe sul versante opposto; dall'altro lato, non consente di desumere né una soluzione univocamente necessitata, né principi e criteri da indicare al legislatore per la delineazione e la precisazione di modelli di ricongiunzione differenti ed alternativi. La ricongiunzione dei periodi assicurativi è stata concepita dal legislatore come operazione destinata a permettere la concentrazione, nella gestione di attuale afferenza, delle diverse posizioni previdenziali maturate dal lavoratore presso le gestioni alle quali sia stato iscritto nel corso della sua vita lavorativa. La disciplina relativa ha come scopo prioritario quello di provvedere - attraverso la previsione dell'onere corrispondente ad una quota più o meno consistente della riserva matematica - alla copertura assicurativa necessaria per alimentare l'incremento di pensione derivante dall'operazione. Si tratta di normative calibrate sui diversi ordinamenti e sulle diverse gestioni di destinazione, reciprocamente non comparabili ai fini del sindacato di costituzionalità, espressione di una discrezionalità la cui ampiezza, in tema di ricongiunzione, la Corte ha già riconosciuto al legislatore previdenziale in più occasioni (v. le sentenze nn. 508 del 1991, 527 e 184 del 1987). Esclusa la possibilità di prefigurare regole per la ricongiunzione alternative a quelle previste dalle disposizioni denunciate, non resta che indicare allo stato - nella totalizzazione dei periodi assicurativi - principio già risultante da varie disposizioni del nostro ordinamento previdenziale - il sistema alternativo che il legislatore dovrà disciplinare affinché l'eccessiva onerosità della ricongiunzione non esponga l'assicurato - costretto nel corso della sua esistenza ad una più o meno accentuata mobilità e pertanto carente dei requisiti per accedere alla prestazione in una singola gestione - al rischio di veder sterilizzata la contribuzione versata per un numero di anni tale da raggiungere, nel complesso, l'anzianità contributiva richiesta, evitando così che il lavoratore abbandoni il mondo produttivo senza alcuna prospettiva di tutela previdenziale. (...) la totalizzazione costituisce un principio già noto alla normativa previdenziale sia interna sia comunitaria (oltre che internazionale). (...) L'esame delle menzionate disposizioni mostra tuttavia che la disciplina della totalizzazione - principio, basato sul criterio del *pro-rata* che indubbiamente possiede una sua ben delineata fisionomia - può variare, per quanto concerne taluni aspetti di dettaglio, sotto più di un profilo, specie per quanto riguarda la determinazione del reddito pensionabile ai fini del calcolo della (quota di) pensione e, più in generale, l'adattamento del principio di cui si tratta alle particolarità dei diversi regimi previdenziali. Si presenta pertanto, nell'ambito del modello rappresentato dalla totalizzazione dei periodi assicurativi, una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee a costituire, per l'assicurato che in nessuna gestione previdenziale abbia maturato il diritto alla prestazione, un'alternativa alla ricongiunzione onerosa prevista dalle disposizioni denunciate, in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta. Il necessario intervento legislativo dovrà precisare le modalità di attuazione del principio della totalizzazione dei periodi assicurativi, intesa come alternativa alla ricongiunzione che risultasse eccessivamente onerosa per il soggetto che non abbia maturato i requisiti di accesso alla prestazione pensionistica in nessuno degli ordinamenti previdenziali ai quali ha contribuito nel corso della sua vita lavorativa. Potrà naturalmente il legislatore disciplinare la materia in maniera diversa purché venga comunque evitato che, a causa dell'eccessiva

onerosità del sistema, risulti di fatto vanificato il diritto dell'assicurato di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi. Nei limiti sopra precisati, gli artt. 1 e 2 della legge n. 45 del 1990 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono, in alternativa alla ricongiunzione onerosa, il diritto dell'assicurato che in nessuna gestione previdenziale abbia maturato il diritto alla pensione di avvalersi di una forma di totalizzazione dei periodi assicurativi, secondo modalità legislativamente previste, ed in conformità ai principi sopra indicati».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45 (Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti), nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto, in alternativa alla ricongiunzione, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione (...)».

- Sentenza n. **179/1999** (red. Chieppa)

***L'impraticabilità di una pronuncia meramente caducatoria ovvero di una sentenza additiva semplice deriva, rispettivamente, dalla necessità di evitare intollerabili vuoti normativi e dall'impossibilità di rintracciare un rimedio univoco al riscontrato vulnus costituzionale. Pertanto, la Corte si limita ad introdurre un principio destinato, nelle more dell'ineludibile intervento legislativo, ad essere applicato dal giudice, che ricaverà dall'ordinamento le regole specifiche per la soluzione dei casi concreti.***

*Considerato, 6., 8., 9., 10.*

«(...) la reiterazione in via amministrativa degli anzidetti vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune regioni a statuto speciale (v., per quest'ultimo profilo, sentenze n. 344 del 1995; n. 82 del 1982; n. 1164 del 1988) non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale. Infatti possono esistere ragioni giustificative accertate attraverso una valutazione procedimentale (con adeguata motivazione) dell'amministrazione preposta alla gestione del territorio o rispettivamente apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà (v. sentenze n. 344 del 1995; nn. 186 e 185 del 1993; n. 1164 del 1988). Invece, assumono certamente carattere patologico quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga *sine die* o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza (sentenza n. 344 del 1995). Ciò ovviamente in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo (sentenze n. 344 del 1995; n. 575 del 1989), e fermo, beninteso, che l'obbligo dell'indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia). (...) Il potere della pubblica amministrazione di programmazione urbanistica e di realizzazione dei progetti relativi alle esigenze generali (...) non si può consumare per il semplice fatto della scadenza dei termini di

durata dei vincoli urbanistici innanzi delimitati, ove persistano o sopravvengano situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per differenti finalità (...). Tuttavia, negli anzidetti casi, la mancata previsione di qualsiasi indennizzo si pone in contrasto con i principi costituzionali ricavabili dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione, e di conseguenza ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale. Tale dichiarazione non può tradursi in una sentenza caducatoria, posto che una simile pronuncia colpirebbe nel complesso i poteri di programmazione del territorio, che devono poter essere esercitati nonostante la intervenuta scadenza dei vincoli, ferma la necessità di previsione di indennizzo. (...) Neppure si può ottenere in questa sede un completo adeguamento alla legalità costituzionale mediante una pronuncia che provveda a fissare i criteri per la concreta liquidazione del *quantum* dell'indennizzo nei casi sopra specificati. Per la determinazione concreta dell'indennizzo in conseguenza della reiterazione di vincoli urbanistici esistono molteplici variabili, che non possono essere definite in sede di verifica di legittimità costituzionale con una sentenza additiva, in quanto detto indennizzo non è, nella quasi totalità dei casi (in ciò sta la netta differenza rispetto alla diversa - anche per natura - indennità di esproprio), rapportabile a perdita di proprietà. Né può essere utilizzato un criterio di liquidazione ragguagliato esclusivamente al valore dell'immobile, in quanto il sacrificio subito consiste, nella maggior parte dei casi, in una diminuzione di valore di scambio o di utilizzabilità. Inoltre l'indennizzo per il protrarsi del vincolo è un ristoro (non necessariamente integrale o equivalente al sacrificio, ma neppure simbolico) per una serie di pregiudizi, che si possono verificare a danno del titolare del bene immobile colpito, e deve essere commisurato o al mancato uso normale del bene, ovvero alla riduzione di utilizzazione, ovvero alla diminuzione di prezzo di mercato (locativo o di scambio) rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione che ha imposto il vincolo. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale non dell'intero complesso normativo che consente la reiterazione dei vincoli, ma esclusivamente della mancata previsione di indennizzo in tutti i casi di permanenza del vincolo urbanistico (preordinato all'espropriazione o comportante l'assoluta inedificabilità) oltre i limiti di durata fissati dal legislatore (quali indici di ordinaria sopportabilità da parte dei singoli), ove non risulti in modo inequivocabile l'inizio della procedura espropriativa. Con la conseguenza che la reiterazione del vincolo deve comportare la previsione di indennizzo nei sensi suindicati, restando al legislatore ogni possibilità di intervento, anche attraverso procedure semplificate, per la concreta liquidazione dell'indennizzo stesso. Naturalmente (...) non da qualsiasi reiterazione di vincolo urbanistico discende un pregiudizio al soggetto titolare del bene e un correlativo obbligo a carico dell'amministrazione di corrispondere un indennizzo. Nell'ambito del modello indennitario si possono presentare una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro a favore del soggetto che subisce il vincolo, in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta. Il necessario intervento legislativo dovrà precisare le modalità di attuazione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo nei sensi sopra indicati, delimitando le utilità economiche suscettibili di ristoro patrimoniale nei confronti della pubblica amministrazione, e potrà esercitare scelte tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica (v. ordinanza n. 165 del 1998), mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro (...), ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti

interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati. (...) L'esigenza di un intervento legislativo sulla quantificazione e sulle modalità di liquidazione dell'indennizzo non esclude che - anche in caso di persistente mancanza di specifico intervento legislativo determinativo di criteri e parametri per la liquidazione delle indennità - il giudice competente sulla richiesta di indennizzo, una volta accertato che i vincoli imposti in materia urbanistica abbiano carattere espropriativo nei sensi suindicati, possa ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione di obbligazioni indennitarie, nella specie come obbligazioni di ristoro del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo. (...) In conclusione restano al di fuori dell'ambito dell'indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni - ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici -, i vincoli derivanti da limiti non ablatori 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 sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile. Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo secondo modalità legislativamente previste ed in conformità ai principi sopra richiamati».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo».

- Sentenza n. **270/1999** (red. Santosuosso)

***La Corte, nel sanzionare la denunciata incongruenza normativa, rimanda al legislatore la scelta fra le diverse soluzioni praticabili; peraltro, in assenza del necessario intervento legislativo, sarà il giudice a individuare nel complessivo sistema la regola idonea a disciplinare la fattispecie in conformità ai principi indicati nella decisione di incostituzionalità.***

#### *Considerato, 3., 4., 5.*

«(...) la lavoratrice madre è destinataria di una specifica legislazione protettiva, che trova ampia giustificazione nelle norme costituzionali di cui agli artt. 3, secondo comma, 4, 31, 32 e 37 della Costituzione. Il nostro ordinamento giuridico risulta inoltre integrato dalle fonti normative comunitarie e internazionali dirette ad una incisiva tutela degli interessi sia delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (...), sia del figlio (...). In questo quadro, l'istituto dell'astensione obbligatoria dal lavoro *post partum* previsto dalla

norma impugnata (...) oltre ad essere volto a tutelare la salute della donna, considera e protegge il rapporto che, in tale periodo, necessariamente si instaura tra madre e figlio, anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono decisive sia per un corretto sviluppo del bambino, sia per lo svolgimento del ruolo della madre. (...) L'art. 4, primo comma, della legge n. 1204 del 1971, nel prevedere due periodi di astensione obbligatoria (uno anteriore e uno posteriore al parto) contiene una formulazione letterale che appare rigidamente determinata sia in ordine alla durata, che alla decorrenza. Ciò è confermato dall'art. 6 del d.P.R. 25 novembre 1976, n. 1026 (Regolamento di esecuzione della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sulla tutela delle lavoratrici madri) che individua nel giorno successivo al parto il *dies a quo* del secondo periodo di astensione dal lavoro; ma tale rigidità rivela aspetti irragionevoli in relazione a casi di parto prematuro. In questa ipotesi è notoriamente indispensabile che il bambino - per un periodo talvolta lungo - sia affidato alle cure di specialisti ed all'apparato sanitario, mentre la madre, una volta dimessa e pur in astensione obbligatoria dal lavoro, non può svolgere alcuna attività per assistere il figlio ricoverato nelle strutture ospedaliere; ed è invece obbligata a riprendere l'attività lavorativa quando il figlio deve essere assistito a casa. È pertanto innegabile che detta situazione contrasti sia col principio della parità di trattamento, sia col valore della protezione della famiglia e con quello della tutela del minore, con violazione dei parametri costituzionali invocati. Va pertanto dichiarata l'incostituzionalità della norma censurata. (...) da tempo è stata rilevata l'incongruenza della disposizione in parola nell'ipotesi di parto prematuro, e si propongono diverse soluzioni con specifico riguardo alla decorrenza del periodo di astensione, spostandone l'inizio o al momento dell'ingresso del neonato nella casa familiare, o alla data presunta del termine fisiologico di una gravidanza normale; la prima soluzione è analoga a quella relativa all'ipotesi di affidamento preadottivo del neonato (sentenza n. 332 del 1998). La seconda è parsa meritevole di essere seguita dal disegno di legge n. 4624 che detta "Disposizioni per sostenere la maternità e la paternità e per armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia" presentato dal Governo alla Camera dei Deputati in data 3 marzo 1998. La scelta fra le diverse possibili soluzioni spetta al legislatore. Peraltro, accertata l'illegittimità costituzionale della norma, in assenza di intervento legislativo sarà il giudice a individuare nel complessivo sistema normativo la regola idonea a disciplinare la fattispecie in conformità dei principi indicati (sentenze n. 347 del 1998 e n. 295 del 1991)».

#### *Dispositivo*

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, lettera c), della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri) nella parte in cui non prevede per l'ipotesi di parto prematuro una decorrenza dei termini del periodo dell'astensione obbligatoria idonea ad assicurare una adeguata tutela della madre e del bambino».

- Sentenza n. **309/1999** (red. Mezzanotte)

*L'introduzione di un principio risponde all'esigenza di colmare un assoluto vuoto di tutela in riferimento ad un diritto costituzionale; tuttavia, la Corte non può spingersi oltre nella definizione del livello di protezione che dipende da scelte discrezionali rimesse al bilanciamento legislativo.*

*Considerato, 3., 4., 5., 6.*

«Questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato (sentenze nn. 267 del 1998, 416 del 1995, 304 e 218 del 1994, 247 del 1992, 455 del 1990) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest'ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite. (...) Il diritto fondamentale garantito dall'art. 32 della Costituzione non è adeguatamente salvaguardato dalla disciplina contenuta negli artt. 1 e 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618, dettata in attuazione della delega di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Con tale disciplina lo Stato assume l'onere di provvedere all'assistenza sanitaria dei cittadini italiani all'estero per tutto il periodo della loro permanenza al di fuori del territorio nazionale, purché si tratti di persone che quivi svolgano attività lavorativa (alla quale è equiparata la fruizione di borse di studio presso università o fondazioni straniere) e che non godano, mediante forme di assicurazione obbligatoria o volontaria, di prestazioni di assistenza previste da leggi speciali o fornite dal datore di lavoro. Le varie categorie di beneficiari, elencate nell'art. 2 del citato d.P.R. n. 618 del 1980, hanno in comune il fatto che la permanenza all'estero è giustificata da motivi di lavoro o dalla fruizione di borse di studio. Non rileva la qualità del datore di lavoro, che può essere un soggetto pubblico o anche privato; si prescinde dalla qualifica o dalle mansioni del lavoratore ed è indifferente la stessa natura del rapporto che può essere sia di lavoro subordinato che di lavoro autonomo, nel quale è compresa l'attività dei liberi professionisti. Se sussiste una connessione tra la permanenza all'estero anche temporanea e l'attività di lavoro, di prestazione d'opera o di servizio, o, nei casi contemplati, l'attività di studio, il riconoscimento del diritto è pieno. Alla erogazione della assistenza si provvede in forma diretta, sulla base di convenzioni da stipularsi con enti, istituti o medici privati che assicurino i medesimi livelli di prestazione garantiti dal piano sanitario nazionale, ovvero in forma indiretta, mediante il rimborso delle spese sostenute dall'assistito, nei casi in cui non sia stato possibile stipulare convenzioni ovvero queste siano cessate o sospese o non garantiscano prestazioni analoghe a quelle spettanti in Patria, o ancora nei casi di urgenza o di necessità, quando l'assistito non abbia potuto far ricorso alle istituzioni o ai sanitari convenzionati (art. 3 del d.P.R. n. 618 del 1980). L'istanza di protezione del diritto alla salute anche al di fuori dei confini nazionali che informa l'intera legge è così pregnante che la titolarità delle provvidenze non viene subordinata ad alcun parametro di reddito, e spetta perciò anche alle persone agiate, che pure potrebbero sopportare, in tutto o in parte, il pagamento delle prestazioni mediche di cui necessitano senza un troppo grave nocimento per le loro condizioni finanziarie o patrimoniali. Ciò denota che il diritto alla salute, qui declinato come diritto all'assistenza in caso di malattia, ha assunto una configurazione legislativa che ne rispecchia la vocazione espansiva. (...) La disciplina in esame è tuttavia censurabile, alla luce dell'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui con essa si nega 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. Non potrebbe obiettarsi che la scelta legislativa sia nel senso che i cittadini che non possono provvedere personalmente alle proprie cure abbiano l'onere di non lasciare il territorio nazionale o quello degli Stati dove, in caso di malattia, è loro garantita l'assistenza sanitaria. L'indigenza è già di per sé ostativa all'effettivo godimento dei diritti in genere e del diritto di espatrio in particolare; la perdita della assistenza sanitaria gratuita in caso di soggiorno temporaneo nel territorio di alcuni Stati esteri costituisce aggravamento di una condizione materiale negativa; aggravamento che al legislatore è vietato introdurre. Il principio contenuto nell'art. 32 della Costituzione postula infatti che il diritto alle cure gratuite sia assicurato anche al cittadino che, in disagiate condizioni economiche, si rechi all'estero. I motivi del soggiorno al di fuori del territorio nazionale, diversi dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio, 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 personalità. (...) Una volta rilevato che nel bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella disciplina censurata non può essere ignorata la posizione delle persone a favore delle quali la garanzia costituzionale è posta dall'art. 32 con il massimo di cogenza, questa Corte non può procedere oltre. Esulerebbe dalla sfera della giustizia costituzionale definire nei dettagli i presupposti soggettivi, le condizioni oggettive, i modi, le procedure e le forme nelle quali il diritto degli indigenti deve realizzarsi. Si tratta infatti di valutazioni alle quali non sono estranei margini di discrezionalità apprezzabili solo dal legislatore. La stessa nozione di indigenza utilizzata nell'articolo 32, e che in una recente sentenza è stata fatta coincidere con quella di insufficienti disponibilità economiche (sentenza n. 185 del 1998), non possiede un significato puntuale e sempre identico a se stesso, sì che possano essere determinati con una sentenza di questa Corte i limiti di reddito o i tetti patrimoniali al di sotto dei quali le condizioni economiche di una persona siano da ritenere insufficienti a fronteggiare le esigenze terapeutiche, anche perché i criteri di cui il legislatore può far uso per determinare il contenuto di tale nozione possono variare a seconda della maggiore o minore onerosità di una cura. Sotto un concorrente profilo, spetta poi al legislatore e non a questa Corte identificare il tipo di patologie per le quali l'indigente, che si trovi all'estero, ha diritto a cure gratuite. Il valore espresso dall'articolo 32 della Costituzione, nel suo puntualizzarsi in un diritto fondamentale del cittadino, può assumere accentuazioni diverse e graduate che dipendono anche dalla gravità della patologia e dall'entità dei rischi connessi al differimento della terapia. In molte ipotesi imporre l'onere del rientro in Patria può non significare negare il diritto del non abbiente; per converso, il confine tra il diritto alla cura immediata e il diritto all'integrità della persona può risultare in concreto assai labile, e il contenuto dell'un diritto può confondersi, in casi estremi, col contenuto dell'altro fino anche a risolversi nel diritto alla vita. In casi simili il sostegno dello Stato non dovrebbe mai mancare. La definizione del livello di tutela da accordare all'indigente all'estero postula dunque scelte che non possono essere direttamente compiute da questa Corte ma che sono rimesse al bilanciamento legislativo. Così come, d'altronde, spetta al legislatore adottare le cautele e gli accorgimenti idonei a far sì che il diritto alle cure gratuite per l'indigente all'estero non trasmodi in un diritto dei cittadini di rifiutare le cure offerte in Italia dal servizio sanitario nazionale e di scegliere liberamente lo Stato nel quale curarsi a spese della collettività. Tutto questo, si ripete, è materia di scelta legislativa. Quello che l'articolo 32 della Costituzione certamente

non tollera, e che spetta a questa Corte colmare con il presente intervento di principio, è l'assoluto vuoto di tutela, risultante dalla disciplina censurata, per gli indigenti che si trovino temporaneamente nel territorio di Stati esteri nei quali non è loro garantita alcuna forma di assistenza sanitaria gratuita».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), e 1 e 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618 (Assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero), nella parte in cui, a favore dei cittadini italiani che si trovano temporaneamente all'estero, non appartengono alle categorie indicate nell'articolo 2 del medesimo decreto e versano in disagiate condizioni economiche, non prevedono forme di assistenza sanitaria gratuita da stabilirsi dal legislatore».

- Sentenza n. **158/2001** (red. Santosuosso)

***L'intervento della Corte sanziona la mancanza dell'esplicita previsione nella norma denunciata di un diritto di rango costituzionale (le ferie dei lavoratori detenuti), le cui modalità di godimento, diversificate in funzione delle fattispecie concrete, dovranno essere precisate dal legislatore, dal giudice e dall'amministrazione.***

*Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.*

«Il lavoro dei detenuti, che nella concezione giuridica posta alla base del regolamento carcerario del 1931 si poneva come un fattore di aggravata afflizione, cui dovevano sottostare quanti erano stati privati della libertà, è oggi divenuto, a seguito delle innovazioni dell'ordinamento penitenziario ispirate all'evoluzione della sensibilità politico-sociale, un elemento del trattamento rieducativo. Lo stesso carattere obbligatorio del lavoro penitenziario dei condannati e degli internati si pone come uno dei mezzi al fine del recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo. La legge prevede, perciò, che al condannato sia assicurato un lavoro, nella forma consentita più idonea, ivi comprese quella dell'esercizio in proprio di attività intellettuali, artigianali ed artistiche (...) o quella del tirocinio retribuito (...). Il crescente favore del legislatore nei confronti dell'impegno lavorativo dei detenuti si è via via manifestato attraverso l'introduzione di nuove opportunità, in linea anche con le indicazioni espresse nella Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987 (...) secondo cui il lavoro carcerario dovrebbe, per organizzazione e regole giuridiche, avvicinarsi il più possibile alle normali condizioni del lavoro libero. Accanto alle sperimentate figure del lavoro esterno e di quello "a domicilio" carcerario, si è così prevista la possibilità per imprenditori pubblici e privati di organizzare e gestire direttamente le lavorazioni all'interno degli istituti, fino a promuovere forme di autorganizzazione, mediante cooperative sociali che consentono il superamento del divieto di assunzione della qualità di socio per l'incapacità derivante da condanne penali e civili (...). Nell'ambito delle diverse tipologie di lavoro dei detenuti, la norma in esame (art. 20 dell'ordinamento penitenziario) contempla quindi l'instaurazione di un rapporto di lavoro con la stessa amministrazione penitenziaria: rapporto il cui rigoroso accertamento spetta al giudice, e che, peraltro, non può

identificarsi in una qualsiasi attività che comporti un impegno psicofisico all'interno delle carceri. Ove ne sussistano le caratteristiche, alla soggezione derivante dallo stato di detenzione si affianca, distinguendosene, uno specifico rapporto di lavoro subordinato, con il suo contenuto di diritti (...) e di obblighi. Vero è che il lavoro del detenuto, specie quello intramurario, presenta le peculiarità derivanti dalla inevitabile connessione tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario; per cui è ben possibile che la regolamentazione di tale rapporto conosca delle varianti o delle deroghe rispetto a quella del rapporto di lavoro in generale. Tuttavia, né tale specificità, né la circostanza che il datore di lavoro possa coincidere con il soggetto che sovrintende alla esecuzione della pena, valgono ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato. (...) Questa Corte, già nella sentenza n. 103 del 1984, con riguardo alla giurisdizione, aveva avvertito non esservi ragione di distinzione tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti o internati (...). Nella successiva sentenza n. 1087 del 1988 resa peraltro in un contesto normativo non ancora arricchito dalla molteplicità di esperienze lavorative intramurarie ora possibili la Corte aveva sì sottolineato la differenza tra il lavoro ordinario e quello svolto all'interno del carcere alle dipendenze dell'Amministrazione, ma aveva sin da allora escluso che quest'ultimo non dovesse essere protetto alla stregua dei precetti costituzionali. Più recentemente (sentenza n. 26 del 1999) ha poi affermato che l'idea secondo la quale la restrizione della libertà personale comporta come conseguenza il disconoscimento delle "posizioni soggettive", attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, atteso che questo è basato sul primato della persona umana e dei suoi diritti. Nella stessa sentenza ha messo in rilievo che la restrizione della libertà personale non comporta affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione. E si è ancora osservato che "l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina non possono mai consistere in "trattamenti penitenziari" che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà". (...) Il diritto al riposo annuale integra appunto una di quelle "posizioni soggettive" che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione. La Costituzione sancisce chiaramente (art. 35) che la Repubblica tutela il lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni", e (all'art. 36, terzo comma) che qualunque lavoratore ha diritto anche alle "ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi"; garanzia che vale ad assicurare il soddisfacimento di primarie esigenze del lavoratore, fra le quali in primo luogo la reintegrazione delle energie psicofisiche. È ovvio che le rilevate peculiarità del rapporto di lavoro dei detenuti comportano che le concrete modalità (di forme e tempo) di realizzazione del periodo annuale continuativo retribuito (con sospensione dell'attività lavorativa), dedicato al riposo o ad attività alternative esistenti nell'istituto carcerario, devono essere compatibili con lo stato di detenzione. Esse possono, quindi, diversificarsi a seconda che tale lavoro sia intramurario (alle dipendenze dell'amministrazione carceraria o di terzi), oppure si svolga all'esterno o in situazione di semilibertà; diversificazioni che spetta al legislatore, al giudice o all'amministrazione precisare. (...) La mancanza di tale esplicita previsione nella norma denunciata che pur garantisce già il limite di durata delle prestazioni secondo la normativa ordinaria, il riposo festivo, nonché la tutela assicurativa e previdenziale pone la disposizione stessa in contrasto con entrambi i parametri

evocati dal rimettente. Da un lato, il ruolo assegnato al lavoro nell'ambito di una connotazione non più esclusivamente afflittiva della pena comporta che, ove si configuri un rapporto di lavoro subordinato, questo assuma distinta evidenza dando luogo ai correlativi diritti ed obblighi. D'altro lato, la garanzia del riposo annuale imposta in ogni rapporto di lavoro subordinato, per esplicita volontà del Costituente non consente deroghe e va perciò assicurata "ad ogni lavoratore senza distinzione di sorta" (sentenza n. 189 del 1980), dunque anche al detenuto, sia pure con differenziazione di modalità».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, sedicesimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria».

- Sentenza n. **219/2005** (red. Bile)

***L'additiva di procedura pronunciata in sede di giudizio principale consente, nei casi di concorrenza di competenze non regolabili alla stregua del criterio di prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, di riaffermare la vigenza del canone di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro attribuzioni. Peraltro, l'individuazione della specifica tipologia procedimentale, ritenuta più congrua, spetta alla discrezionalità del legislatore.***

*Considerato, 4., 5., 8.*

«La disciplina dei lavori socialmente utili - concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività - si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione. Essa infatti, in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si iscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Al riguardo la sentenza (...) n. 50 del 2005 ha affermato che "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia 'tutela e sicurezza del lavoro' non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento". La normativa in esame tende del resto ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, prevedendo la corresponsione ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili di somme di danaro (...), che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale. E pertanto essa evoca sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 (sentenza n. 427 del 2004), sia quella della "previdenza sociale", attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo. Infine la competenza residuale regionale è coinvolta pure sotto l'ulteriore profilo della

“formazione professionale” dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative (...). Per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005). Così non ha fatto la normativa censurata. Infatti, mentre prima della revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame (...) ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni ed escludono del tutto le Regioni. (...) In conclusione, i commi 76 e 82 dell’art. 3 della legge n. 350 del 2003 - in quanto prevedono convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale - contrastano con i parametri costituzionali evocati e devono quindi essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. A tal fine l’individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro (...) ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell’art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni (...).»

- Sentenza n. **231/2005** (red. Amirante)

***Nei giudizi in via principale le additive di principio possono configurarsi come additive di procedura nei casi in cui l’intreccio di competenze legislative su una medesima disciplina impone il necessario coinvolgimento degli enti che ne sono titolari. Laddove il principio di leale collaborazione possa essere diversamente modulato, in assenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati che lo concretizzino, l’additiva di procedura lascia impregiudicata la discrezionalità del legislatore nella predisposizione delle regole che comportino la partecipazione degli enti pretermessi.***

#### *Considerato, 4.*

«La questione concernente l’articolo 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge n. 350 del 2003 è fondata nei limiti e per le considerazioni che seguono. Secondo un principio più volte applicato da questa Corte, la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle

Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160 del 2005). Tuttavia, come pure è stato già rilevato, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005). Ciò premesso, al fine di identificare la materia o le materie cui le disposizioni censurate attengono occorre tener conto del contesto storico-sistematico in cui s'inseriscono. Esse sul piano interno trovano il loro fondamento nell'art. 46 Cost. e, quindi, nel riconoscimento del diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende. In riferimento al diritto comunitario (...) dette norme si ricollegano ad una serie di provvedimenti susseguitisi nel tempo (...); tra questi, anzitutto, alla direttiva 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994, relativa all'istituzione di un Comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, attuata con il decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74. Le disposizioni in oggetto si connettono anche alla direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2002, istitutiva di un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori. Ritiene la Corte che i finanziamenti predisposti sul fondo istituito con il comma 112, in quanto finalizzati a progetti inerenti alla costituzione di organi o alla regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere, attengono alla tutela del lavoro, esaurendosi essi nell'ambito di un rafforzato svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gestioni o assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro. Le norme impugnate ed i progetti da esse previsti, però, si ricollegano anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea, con la previsione di organi decisionali e non solo destinatari di informazione o autori di atti consultivi (...). Sotto tale angolo visuale i progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende finiscono per riguardare, da un lato, le strategie ed alcuni profili strutturali delle imprese, dall'altro, con l'attribuzione ai lavoratori componenti di determinati organi di garanzie assimilabili a quelle riconosciute ai rappresentanti sindacali, la stessa disciplina del rapporto di lavoro. Ne consegue che le disposizioni censurate non esauriscono la loro efficacia nella materia della tutela del lavoro ma attengono anche – e in misura non secondaria – all'ordinamento civile. Da quanto detto consegue che il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. È su questo piano e in questi limiti che le norme

censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio. Premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale. In conclusione, ferma restando la sostanziale coerenza della previsione dello strumento di monitoraggio di cui al comma 115 con l'istituzione del fondo e la sua compatibilità, alle dette condizioni di gestione concertata, con gli evocati parametri, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge n. 350 del 2003 in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (v. sentenze n. 51 e n. 162 del 2005)».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114, della legge n. 350 del 2003, in quanto non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (...)».

- Sentenza n. **271/2005** (red. De Siervo)

***Il principio illegittimamente omissivo (dal legislatore territoriale) può consistere nel necessario espresso richiamo al pieno rispetto della legislazione statale di riferimento in una determinata materia.***

*Considerato, 2., 3., 5.*

«Il d.lgs. n. 196 del 2003 (...) tende a tutelare per la prima volta in modo organico il trattamento dei dati personali (esplicitamente definiti [...] come “qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione”), riferendosi all'intera serie dei fenomeni sociali nei quali questi possono venire in rilievo: da ciò una disciplina che, pur riconoscendo tutele differenziate in relazione ai diversi tipi di dati personali ed alla grande diversità delle situazioni e dei contesti normativi nei quali tali dati vengono utilizzati, si caratterizza essenzialmente per il riconoscimento di una serie di diritti alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale. Anche nel trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici rileva essenzialmente la necessaria tutela dei diversi tipi di dati personali, così come dispone espressamente il terzo comma dell'art. 18 del d.lgs. n. 196 del 2003, secondo il quale “nel trattare i dati il soggetto pubblico osserva i presupposti e i limiti stabiliti dal presente codice, anche in relazione alla diversa natura dei dati, nonché dalla legge e dai regolamenti”. Ciò rende evidente che ci si trova dinanzi ad un corpo normativo essenzialmente riferibile, all'interno delle materie legislative di cui all'art. 117 Cost., alla categoria dell'“ordinamento civile”, di cui alla lettera l) del secondo comma (alla medesima disposizione ci si deve riferire per quanto attiene alle tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore, mentre le disposizioni relative al “garante per la protezione dei dati personali” ed ai suoi poteri sono riconducibili alla lettera g del medesimo comma). (...) Deve peraltro notarsi che, pur

nell'ambito di questa esclusiva competenza statale, la legislazione vigente prevede anche un ruolo normativo, per quanto di tipo meramente integrativo, per i soggetti pubblici chiamati a trattare i dati personali, evidentemente per la necessità, almeno in parte ineludibile, che i principi posti dalla legge a tutela dei dati personali siano garantiti nei diversi contesti legislativi ed istituzionali: ad esempio, il Codice prevede, all'art. 19, che norme di legge o di regolamento possano modulare nelle diverse materie il trattamento dei dati comuni, per ciò che riguarda la loro comunicazione ai soggetti pubblici o privati o la loro diffusione, e all'art. 20, comma 2, che l'integrazione delle prescrizioni legislative statali che siano incomplete in relazione al trattamento di dati sensibili da parte di pubbliche amministrazioni (poiché non determinano "i tipi di dati sensibili e di operazioni eseguibili") sia operata tramite appositi regolamenti "a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento", seppure "in conformità al parere espresso dal Garante (...)". In questi ambiti possono quindi essere adottati anche leggi o regolamenti regionali, ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale. (...) Quanto appena espresso non equivale peraltro ad affermare la incompetenza del legislatore regionale a disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali, pur ovviamente nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione (ivi comprese le disposizioni relative alle "misure minime di sicurezza" prescritte per i trattamenti dei dati personali con o senza l'utilizzazione degli strumenti elettronici): infatti le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, non solo devono necessariamente prevedere l'utilizzazione di molteplici categorie di dati personali da parte di soggetti pubblici e privati, ma possono anche organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati. Ciò, tuttavia, deve avvenire ovviamente nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto, assoluti o relativi, che siano prescritti dalla legge statale in relazione ad alcune delle informazioni, nonché con i consensi necessari da parte delle diverse realtà istituzionali o sociali coinvolte. (...) assume, invece, rilevanza l'assenza, nell'art. 13, di ogni riferimento espresso al doveroso rispetto della normativa a tutela dei dati personali: ciò tanto più in quanto l'art. 13 configura un vero e proprio sistema informativo regionale, nel quale confluiscono molteplici dati anche personali, sia ordinari che sensibili, provenienti da diverse pubbliche amministrazioni. Tali dati, secondo la normativa statale, possono essere utilizzati solo nei limiti e con tutte le garanzie da essa poste in relazione alla protezione dei dati personali. Il mancato richiamo, da parte della disposizione censurata, di tali garanzie e limiti, e dunque l'utilizzabilità dei dati personali nell'ambito del SIR, determina l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 13 della legge regionale n. 11 del 2004, nella parte in cui non richiama espressamente il pieno rispetto della legislazione statale sulla protezione dei dati personali».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione);  
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11, nella parte in cui non richiama il rispetto della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali (...)».



- Sentenza n. **113/2011** (red. Frigo)

*L'intervento della Corte consiste nell'introduzione non già di una regola puntuale, bensì di un istituto la cui disciplina (anche di dettaglio) resta riservata alla non pregiudicata discrezionalità del legislatore. L'addizione è operata nel tessuto della norma ritenuta maggiormente pertinente. Ai giudici comuni sono comunque offerte precise indicazioni applicative.*

*Considerato, 8., 9.*

«Posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma (o, meglio, la norma maggiormente pertinente alla fattispecie in discussione) omette di prevedere. Né, per risalente rilievo di questa Corte (sentenza n. 59 del 1958), può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina – reale o apparente – che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti. Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione. Nella specie, l'art. 630 cod. proc. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio perché (e nella parte in cui) non contempla un “diverso” caso di revisione, rispetto a quelli ora regolati, volto specificamente a consentire (per il processo definito con una delle pronunce indicate nell'art. 629 cod. proc. pen.) la riapertura del processo – intesa, quest'ultima, come concetto di genere, funzionale anche alla rinnovazione di attività già espletate, e, se del caso, di quella integrale del giudizio – quando la riapertura stessa risulti necessaria, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo (...). La necessità della riapertura andrà apprezzata – oltre che in rapporto alla natura oggettiva della violazione accertata (è di tutta evidenza, così, ad esempio, che non darà comunque luogo a riapertura l'inosservanza del principio di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dato che la ripresa delle attività processuali approfondirebbe l'offesa) – tenendo naturalmente conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta, nonché nella sentenza “interpretativa” eventualmente richiesta alla Corte di Strasburgo dal Comitato dei ministri, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 3, della CEDU. S'intende, per altro verso, che, quando ricorra l'evenienza considerata, il giudice dovrà procedere a un vaglio di compatibilità delle singole disposizioni relative al giudizio di revisione. Dovranno ritenersi, infatti, inapplicabili le disposizioni che appaiano inconciliabili, sul piano logico-giuridico, con l'obiettivo perseguito (porre l'interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della violazione accertata, e non già rimediare a un difettoso apprezzamento del fatto da parte del giudice, risultante da elementi esterni al giudicato), prime fra tutte (...) quelle che riflettono la tradizionale preordinazione del giudizio di revisione al solo proscioglimento del condannato. Così, per esempio, rimarrà inoperante la condizione di ammissibilità, basata sulla prognosi assoluta, indicata dall'art. 631 cod. proc. pen.; come pure inapplicabili saranno da ritenere – nei congrui casi – le previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 637 cod. proc. pen.

(secondo le quali, rispettivamente, l'accoglimento della richiesta comporta senz'altro il proscioglimento dell'interessato, e il giudice non lo può pronunciare esclusivamente sulla base di una diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio). Occorre considerare, d'altro canto, che l'ipotesi di revisione in parola comporta, nella sostanza, una deroga – imposta dall'esigenza di rispetto di obblighi internazionali – al ricordato principio per cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato. In questa prospettiva, il giudice della revisione valuterà anche come le cause della non equità del processo rilevate dalla Corte europea si debbano tradurre, appunto, in vizi degli atti processuali alla stregua del diritto interno, adottando nel nuovo giudizio tutti i conseguenti provvedimenti per eliminarli. (...)

Giova ribadire e sottolineare che l'incidenza della declaratoria di incostituzionalità sull'art. 630 cod. proc. pen. non implica una pregiudiziale opzione di questa Corte a favore dell'istituto della revisione, essendo giustificata soltanto dall'inesistenza di altra e più idonea *sedes* dell'intervento additivo. Il legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina – recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto – il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali (quale, ad esempio, la previsione di un termine di decadenza per la presentazione della domanda di riapertura del processo, a decorrere dalla definitività della sentenza della Corte europea). Allo stesso modo, rimane affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei limiti e dei modi nei quali eventualmente valorizzare le indicazioni della Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, più volte richiamata, nella parte in cui prospetta la possibile introduzione di condizioni per la riapertura del procedimento, collegate alla natura delle conseguenze prodotte dalla decisione interna e all'incidenza su quest'ultima della violazione accertata».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».

- Sentenza n. **278/2013** (red. Grossi)

***L'effettiva operatività del principio introdotto in via di addizione, per emendare la normativa censurata dalla sua eccessiva rigidità, è demandata ad una disciplina procedimentale con cui il legislatore è chiamato a bilanciare adeguatamente diritti di rango costituzionale potenzialmente antagonisti nelle rispettive modalità di concretizzazione.***

*Considerato, 1., 4., 5., 6.*

«Il Tribunale per i minorenni di Catanzaro solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (...), “nella parte in cui esclude la possibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere

previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica”. (...) il tema del diritto all’anonimato della madre e quello del diritto del figlio a conoscere le proprie origini ai fini della tutela dei suoi diritti fondamentali hanno già formato oggetto di pronunce tanto di questa Corte che della Corte europea dei diritti dell’uomo. Si tratta di questioni di particolare delicatezza, perché coinvolgono, entrambe, valori costituzionali di primario rilievo e vedono i rispettivi modi di concretizzazione reciprocamente implicati; al punto che (...) l’ambito della tutela del diritto all’anonimato della madre non può non condizionare, in concreto, il soddisfacimento della contrapposta aspirazione del figlio alla conoscenza delle proprie origini, e viceversa. Nel giudizio concluso con la sentenza n. 425 del 2005, questa Corte fu chiamata a pronunciarsi su un quesito del tutto analogo (...): anche in quella circostanza, infatti, il *petitum* perseguito non mirava alla mera ablazione del diritto della madre che, alla nascita del figlio, avesse dichiarato, agli effetti degli atti dello stato civile, di non voler essere nominata (...); e neppure era volto a conseguire una sorta di bilanciamento fra i diritti – potenzialmente alternativi, quanto al rispettivo soddisfacimento – di cui innanzi si è detto; ma mirava esclusivamente ad introdurre nel sistema normativo – che sul punto era del tutto silente – la possibilità di verificare la persistenza della volontà della madre naturale di non essere nominata. Ebbene, nella circostanza, non si mancò di rammentare come la finalità della norma, oggi nuovamente impugnata *in parte qua*, fosse quella di assicurare, da un lato, che il parto avvenisse nelle condizioni ottimali tanto per la madre che per il figlio, e, dall’altro lato, di “distogliere la donna da decisioni irreparabili, per quest’ultimo ben più gravi”. E l’irrevocabilità degli effetti di questa scelta venne spiegata secondo una logica di rafforzamento dei corrispondenti obiettivi, escludendo che la decisione per l’anonimato potesse comportare, per la madre, “il rischio di essere, in un imprecisato futuro e su richiesta del figlio mai conosciuto e già adulto, interpellata dall’autorità giudiziaria per decidere se confermare o revocare quella lontana dichiarazione di volontà”. Il nucleo fondante della scelta allora adottata si coglie, così, agevolmente, nella ritenuta corrispondenza biunivoca tra il diritto all’anonimato, in sé e per sé considerato, e la perdurante quanto inderogabile tutela dei profili di riservatezza o, se si vuole, di segreto, che l’esercizio di quel diritto inevitabilmente coinvolge. Un nucleo fondante che (...) non può che essere riaffermato, proprio alla luce dei valori di primario risalto che esso intende preservare. Il fondamento costituzionale del diritto della madre all’anonimato riposa, infatti, sull’esigenza di salvaguardare madre e neonato da qualsiasi perturbamento, connesso alla più eterogenea gamma di situazioni, personali, ambientali, culturali, sociali, tale da generare l’emergenza di pericoli per la salute psico-fisica o la stessa incolumità di entrambi e da creare, al tempo stesso, le premesse perché la nascita possa avvenire nelle condizioni migliori possibili. La salvaguardia della vita e della salute sono, dunque, i beni di primario rilievo presenti sullo sfondo di una scelta di sistema improntata nel senso di favorire, per sé stessa, la genitorialità naturale. Peraltro, in questa prospettiva, anche il diritto del figlio a conoscere le proprie origini – e ad accedere alla propria storia parentale – costituisce un elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona, come pure riconosciuto in varie pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo. E il relativo bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l’intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale. Elementi, tutti, affidati alla disciplina che il legislatore è chiamato a stabilire, nelle forme e con le modalità reputate più opportune, dirette anche a evitare che il suo esercizio si ponga in

collisione rispetto a norme – quali quelle che disciplinano il diritto all’anonimato della madre – che coinvolgono (...) esigenze volte a tutelare il bene supremo della vita. (...) Tuttavia, l’aspetto che viene qui in specifico rilievo – e sul quale la sentenza della Corte di Strasburgo del 25 settembre 2012, Godelli contro Italia, invita a riflettere (...) – ruota attorno al profilo, per così dire, “diacronico” della tutela assicurata al diritto all’anonimato della madre. Con la disposizione all’esame, l’ordinamento pare, infatti, prefigurare una sorta di “cristallizzazione” o di “immobilizzazione” nelle relative modalità di esercizio: una volta intervenuta la scelta per l’anonimato, infatti, la relativa manifestazione di volontà assume connotati di irreversibilità destinati, sostanzialmente, ad “espropriare” la persona titolare del diritto da qualsiasi ulteriore opzione; trasformandosi, in definitiva, quel diritto in una sorta di vincolo obbligatorio, che finisce per avere un’efficacia espansiva esterna al suo stesso titolare e, dunque, per proiettare l’impedimento alla eventuale relativa rimozione proprio sul figlio, alla posizione del quale si è inteso, *ab origine*, collegare il vincolo del segreto su chi lo abbia generato. Tutto ciò è icasticamente scolpito dall’art. 93, comma 2, del (...) d.lgs. n. 196 del 2003, secondo cui “Il certificato di assistenza al parto o la cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata (...), possono essere rilasciati in copia integrale a chi vi abbia interesse, in conformità alla legge, decorsi cento anni dalla formazione del documento”. Ebbene, a cercare un fondamento a tale sistema – che commisura temporalmente lo spazio del “vincolo” all’anonimato a una durata idealmente eccedente quella della vita umana –, se ne ricava che esso riposa sulla ritenuta esigenza di prevenire turbative nei confronti della madre in relazione all’esercizio di un suo “diritto all’oblio” e, nello stesso tempo, sull’esigenza di salvaguardare *erga omnes* la riservatezza circa l’identità della madre, evidentemente considerata come esposta a rischio ogni volta in cui se ne possa cercare il contatto per verificare se intenda o meno mantenere il proprio anonimato. Ma né l’una né l’altra esigenza può ritenersi dirimente: non la prima, in quanto al pericolo di turbativa della madre corrisponde un contrapposto pericolo per il figlio, depauperato del diritto di conoscere le proprie origini; non la seconda, dal momento che la maggiore o minore ampiezza della tutela della riservatezza resta, in conclusione, affidata alle diverse modalità previste dalle relative discipline, oltre che all’esperienza della loro applicazione. Sul piano più generale, una scelta per l’anonimato che comporti una rinuncia irreversibile alla “genitorialità giuridica” può, invece, ragionevolmente non implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia alla “genitorialità naturale”: ove così fosse, d’altra parte, risulterebbe introdotto nel sistema una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l’art. 2 Cost. In altri termini, mentre la scelta per l’anonimato legittimamente impedisce l’insorgenza di una “genitorialità giuridica”, con effetti inevitabilmente stabilizzati *pro futuro*, non appare ragionevole che quella scelta risulti necessariamente e definitivamente preclusiva anche sul versante dei rapporti relativi alla “genitorialità naturale”: potendosi quella scelta riguardare, sul piano di quest’ultima, come opzione eventualmente revocabile (in seguito alla iniziativa del figlio), proprio perché corrispondente alle motivazioni per le quali essa è stata compiuta e può essere mantenuta. (...) La disciplina all’esame è, dunque, censurabile per la sua eccessiva rigidità. (...) Il *vulnus* è, dunque, rappresentato dalla irreversibilità del segreto. La quale, risultando (...) in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., deve conseguentemente essere rimossa. (...) Sarà compito del legislatore introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante

attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), nella parte in cui non prevede – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione».

- Sentenza n. **170/2014** (red. Morelli)

***L'impossibilità di una reductio ad legitimitatem delle disposizioni impugnate mediante una pronuncia manipolativa – dovuta sia alla pluralità di opzioni rimesse alla discrezionalità legislativa per sanare il vulnus costituzionale, sia all'esigenza di evitare un approdo in contrasto con altro principio della Carta – circoscrive la portata dell'aggiunta all'introduzione di un principio bisognoso di un sollecito svolgimento sul piano normativo.***

*Considerato, 5.1., 5.5., 5.6., 5.7., 5.8.*

«La situazione (sul piano fattuale innegabilmente infrequente, ma che, nella vicenda al centro del giudizio principale, si è comunque verificata) di due coniugi che, nonostante la rettificazione dell'attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia, si pone, evidentemente, fuori dal modello del matrimonio – che, con il venir meno del requisito, per il nostro ordinamento essenziale, della eterosessualità, non può proseguire come tale – ma non è neppure semplicisticamente equiparabile ad una unione di soggetti dello stesso sesso, poiché ciò equivarrebbe a cancellare, sul piano giuridico, un pregresso vissuto, nel cui contesto quella coppia ha maturato reciproci diritti e doveri, anche di rilievo costituzionale, che, seppur non più declinabili all'interno del modello matrimoniale, non sono, per ciò solo, tutti necessariamente sacrificabili. (...) Al riguardo questa Corte ha già avuto modo di affermare, nella richiamata sentenza n. 138 del 2010, che nella nozione di “formazione sociale” – nel quadro della quale l'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo – “è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri”. In quella stessa sentenza è stato, però, anche precisato doversi “escludere [...] che l'aspirazione a tale riconoscimento – che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia – possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio”,

come confermato, del resto, dalla diversità delle scelte operate dai Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette. Dal che la conclusione, per un verso, che “nell’ambito applicativo dell’art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell’esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette”, e, per altro verso, che resta, però, comunque, “riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni”, nel quadro di un controllo di ragionevolezza della rispettiva disciplina. (...) è innegabile che la condizione dei coniugi che intendano proseguire nella loro vita di coppia, pur dopo la modifica dei caratteri sessuali di uno di essi, con conseguente rettificazione anagrafica, sia riconducibile a quella categoria di situazioni “specifiche” e “particolari” di coppie dello stesso sesso, con riguardo alle quali ricorrono i presupposti per un intervento di questa Corte per il profilo, appunto, di un controllo di adeguatezza e proporzionalità della disciplina adottata dal legislatore. La fattispecie peculiare che viene qui in considerazione coinvolge, infatti, da un lato, l’interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall’altro lato, l’interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l’esercizio della libertà di scelta compiuta dall’un coniuge con il consenso dell’altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere (...). La normativa (...) risolve un tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statutale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell’istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come “forma di comunità”, connotata dalla “stabile convivenza tra due persone”, “idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione” (sentenza n. 138 del 2010). Sta in ciò, dunque, la ragione del *vulnus* che, per il profilo in esame, le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità arrecano al precetto dell’art. 2 Cost. Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem* mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l’art. 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell’attuale *deficit* di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti. (...) Va, pertanto, dichiarata – in accoglimento, per quanto di ragione, delle sollevate questioni – l’illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982 n. 164, con riferimento all’art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell’attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore. (...) Negli stessi termini, la dichiarazione di

illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, va estesa all'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito l'art. 4 della legge n. 164 del 1982, abrogato dall'art. 36 del medesimo d.lgs., ma che ne ripete, con minima ininfluyente variante lessicale, identicamente il contenuto».

*Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore;

2) dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui non prevede che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore».

## *Ablative*

- Sentenza n. 70/1960 (rel. Manca)

***L'accertato contrasto di una parte (soltanto) della disposizione impugnata con l'invocato parametro costituzionale delimita la portata della decisione di accoglimento alla quale sopravvive un contenuto precettivo autosufficiente, benché ridotto rispetto a quello originariamente posto dal legislatore.***

*Considerato, 3., 4., 5.*

«Il problema principale (...) consiste nell'esaminare se lo sconto obbligatorio, stabilito a favore degli Istituti e degli enti indicati nell'art. 2 della legge del 1955 (...), debba qualificarsi come prestazione patrimoniale imposta in base alla legge, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione (...) ovvero se si debba considerare come un'ulteriore riduzione del prezzo d'imperio, stabilito per la vendita dei prodotti farmaceutici, a favore degli enti assistenziali indicati dalla legge, e perciò quale prezzo differenziato, sostanzialmente analogo al prezzo d'imperio e del tutto diverso, per sua stessa natura, dalle prestazioni patrimoniali imposte. (...) È vero che i prezzi di vendita al pubblico dei prodotti farmaceutici approvati dalle competenti autorità rientrano nella categoria dei prezzi d'imperio, invariabili in base alle disposizioni dell'art. 125 del T. U. delle leggi sanitarie (...). Ma da ciò non si può trarre la illazione che, alla stessa stregua, debba considerarsi anche lo sconto obbligatorio, di cui si discute. Non è contestato, infatti, che i prezzi anzidetti, valevoli per la generalità degli acquirenti, sono determinati in seguito ad un procedimento, nel quale si tiene conto di vari coefficienti, al fine (...) di tutelare il pubblico, non soltanto da eventuali speculazioni, ma anche dagli inconvenienti che dalla libera concorrenza potrebbero derivare per la preparazione dei medicinali, con risultati pregiudizievoli per la salute dei cittadini. Lo sconto obbligatorio, invece, stabilito dal citato art. 4, è diretto al conseguimento di una diversa finalità, pure di interesse generale, quella cioè di assicurare, con mezzi adeguati, l'assistenza farmaceutica, nella misura più estesa possibile, a tutti i pensionati di invalidità e vecchiaia. Ed è perciò che, nel sistema della legge del 1955, coerentemente alla predetta finalità, (...) questo sconto è regolato in modo autonomo rispetto ai prezzi di vendita al pubblico. Esso è, infatti, imposto al di fuori di tali prezzi (come è pacifico), ed oltre quegli sconti che, di regola, vengono praticati a favore dei grossisti e dei farmacisti. E la legge stessa, d'altra parte, che ne stabilisce direttamente la misura minima, non inferiore al 17 per cento, ponendo a carico dei farmacisti una parte di questa percentuale nella misura fissa del 5 per cento, e che dispone, altresì, che alla determinazione provvede annualmente, con proprio decreto, il Ministro per la sanità di concerto col Ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Da ciò deriva che lo sconto obbligatorio non può essere assimilato ai prezzi d'imperio, né tanto meno paragonato alle agevolazioni nelle tariffe stabilite per i servizi di trasporto, a favore di particolari categorie di persone. (...) Il carattere speciale dello sconto e le finalità per le quali è stato stabilito, inducono a ritenere, invece, che sia da qualificare come prestazione patrimoniale imposta a favore degli Istituti e degli enti pubblici indicati dalla legge del 1955, in relazione ai compiti istituzionali ad essi affidati; prestazione compresa perciò nella sfera di applicazione dell'art. 23 della Carta costituzionale. È noto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza



n. 4 del 1957), la prestazione patrimoniale ha tale carattere quando è istituita con atto di autorità senza il concorso della volontà del soggetto passivo, quale che sia la denominazione attribuita dalla legge che la impone. (...) coerentemente all'interpretazione che è stata data al precetto costituzionale, la prestazione patrimoniale è configurabile non soltanto quando l'obbligazione istituita autoritativamente consiste nel pagamento di una somma di denaro, ma anche quando il sacrificio pecuniario deriva dalla riduzione di una parte dell'utile altrimenti spettante; di quella parte di utile, cioè, che, nel caso in esame, i produttori dei medicinali avrebbero conseguito se non fosse ad essi imposto l'ulteriore sconto. Pure in questa ipotesi non si può disconoscere che sussiste un prelievo di ricchezza a carico di soggetti ed a favore di enti pubblici. È, infatti, palese che alla ulteriore riduzione del prezzo dei medicinali corrisponde, a favore degli enti assistenziali, un risparmio di spesa rispetto al prezzo di vendita al pubblico, con conseguente aumento della capacità di acquistare; la quale poi, in definitiva, si risolve in un aumento delle disponibilità finanziarie da parte degli enti stessi. (...) Le osservazioni sopra esposte chiariscono che, anche nello sconto di cui al terzo comma dell'art. 4, concorrono gli elementi necessari perché possa ritenersi compreso nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione; e dimostrano altresì che (...) non hanno rilevanza in contrario, né la denominazione usata dalla legge e neppure il fatto che, nel sistema adottato dal legislatore, la prestazione venga in concreto realizzata sotto la forma di un'ulteriore riduzione del prezzo di vendita dei medicinali. (...) la prestazione patrimoniale può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. Ora, dal testo del terzo comma dell'art. 4, risulta che la discrezionalità del potere esecutivo sussiste (come non si contesta) per la determinazione dello sconto in misura superiore al minimo; né la legge indica alcun criterio idoneo a delimitare il potere discrezionale del Ministro (...). La norma contenuta nell'art. 23 (...), essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige (...) che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo. Da quanto si è esposto consegue che il contrasto con la norma dell'art. 23 della Costituzione è ravvisabile per quella parte del terzo comma dell'art. 4 della legge del 1955, che demanda al Ministro per la sanità la determinazione dello sconto in misura superiore al minimo stabilito dalla legge. Questa parte, pertanto, dev'essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Altrettanto non si può ritenere, invece, per quanto attiene alla percentuale minima dello sconto a carico dei produttori e per la percentuale fissa a carico delle farmacie, poiché l'una e l'altra sono già stabilite dalla legge, e il Ministro non può determinare, come risulta dal testo della disposizione, lo sconto in misura inferiore al minimo, né modificare la percentuale posta a carico delle farmacie. Questa parte della disposizione, quindi, non è in contrasto con la norma dell'art. 23 della Costituzione».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della legge 4 agosto 1955, n. 692, concernente l'estensione dell'assistenza di malattia ai pensionati di invalidità e vecchiaia, nella parte in cui il potere di fissare uno sconto, in misura superiore al 17 per cento, è attribuito al Ministro per la sanità, senza fissare criteri e limiti, in riferimento alla norma contenuta nell'art. 23 della Costituzione».

- Sentenza n. 30/1962 (rel. Papaldo)

*L'effetto caducatorio della sentenza di accoglimento può colpire, oltre che direttamente l'enunciato legislativo, anche una porzione del suo contenuto normativo, come è evidenziato dall'impiego nel dispositivo di formule con cui la censurata disposizione viene dichiarata illegittima «nella parte in cui» esprime qualcosa di costituzionalmente incompatibile.*

*Considerato, 2., 3.*

«Al fine di stabilire se e fino a che punto i rilievi segnaletici previsti dall'art. 4 si identifichino con l'ispezione personale di cui all'art. 13 della Costituzione, è necessario risalire alla interpretazione del richiamato precetto costituzionale. L'orientamento della Corte in ordine a tale interpretazione può essere così riassunto: l'art. 13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della libertà personale, ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell'*habeas corpus* (sentenza 14 giugno 1956, n. 2; 19 giugno 1956, n. 11; 20 aprile 1959, n. 27; 15 marzo 1960, n. 12; 21 giugno 1960, n. 45). Tuttavia, (...) la garanzia dell'*habeas corpus* non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all'altrui potere. Il problema da risolvere è, dunque, questo: se l'esecuzione dei rilievi segnaletici importi l'assoggettamento, fisico o morale, di una persona al potere dell'organo di polizia, tale da costituire una restrizione della libertà personale equiparabile all'arresto. Il testo della disposizione, anche se il suo contenuto venga visto in concreto attraverso le specificazioni date dall'art. 7 del regolamento di esecuzione approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, non può fornire una risposta univoca al quesito. I rilievi descrittivi, fotografici e antropometrici possono richiedere talvolta complesse indagini che potrebbero incidere sulla libertà fisica o morale della persona: si pensi ai casi, non cervelotici di fronte allo sviluppo della scienza e della tecnica, di rilievi che richiedessero prelievi di sangue o complesse indagini di ordine psicologico o psichiatrico. Più frequentemente quei rilievi possono rendere necessari accertamenti che vengano a menomare la libertà morale della persona, come, per esempio, nel caso in cui debbano essere compiuti su parti del corpo non esposte normalmente alla vista altrui, e specialmente nel caso in cui ciò possa importare un mancato riguardo all'intimità o al pudore della persona. In altri casi i rilievi descrittivi, fotografici ed antropometrici, e sempre i rilievi dattiloscopici (almeno nella forma in cui sono attualmente eseguiti in ogni paese del mondo), non importano menomazione della libertà personale, anche se essi possano talvolta richiedere una momentanea immobilizzazione della persona per descriverne o fotografarne o misurarne gli aspetti nelle parti normalmente esposte all'altrui vista o richiedere una momentanea costrizione tendente alla fissazione delle impronte digitali. A ben guardare, la sostanziale differenza tra i due ordini di casi sopra esposti non consiste tanto nella momentaneità o nella levità della eventuale coercizione quanto, essenzialmente, nel fatto che nel secondo ordine di casi i rilievi, pur avendo per oggetto la persona, riguardano l'aspetto esteriore della persona, la cui sfera di libertà resta integra, mentre nel primo i rilievi importano una menomazione della libertà della persona pari a quella dell'arresto. In definitiva, l'esecuzione dei rilievi esteriori costituisce soltanto una forma di prestazione imposta, al fine della prevenzione dei reati, a certi individui che si trovino in determinate condizioni previste dalla legge, mentre i rilievi

che assoggettino la persona a sostanziali restrizioni, fisiche o morali, di libertà, equiparabili all'arresto, sono da comprendere tra le ispezioni personali previste dall'art. 13 della Costituzione. Può concludersi che, non distinguendo l'art. 4 della legge di pubblica sicurezza tra rilievi che importino ispezioni personali e rilievi che restino esteriori alla persona, la disposizione è illegittima soltanto nella parte in cui consente "ispezioni personali". (...) Non è questa la prima volta che, di fronte alle disposizioni di una legge di pubblica sicurezza anteriore alla Costituzione e non ancora con essa armonizzata, la Corte, affrontando notevoli difficoltà di ordine teorico e non ignorando gli inconvenienti che il sistema può apportare ai fini dell'applicazione pratica, ha sentito il dovere di enucleare dalle disposizioni quelle norme che possono ritenersi legittime in base ad una interpretazione in senso conforme alla Costituzione e quelle la cui illegittimità nessuna interpretazione può eliminare. Anche per l'articolo oggi in esame la soluzione adottata non è - e non potrebbe essere - una soluzione definitiva. Questa spetta unicamente al legislatore, il quale, avendo di mira, nel rispetto della Costituzione, la tutela della libertà dei singoli e la tutela della sicurezza dei singoli e della collettività, potrà formulare un precetto chiaro e completo che indichi, da una parte, i poteri che, in materia di rilievi segnaletici, gli organi della polizia di sicurezza possano esercitare perché al di fuori dell'applicazione dell'art. 13 della Costituzione e, dall'altra, i casi ed i modi nei quali i rilievi segnaletici, che importino ispezione personale, ai sensi dello stesso articolo, possano essere compiuti a norma del secondo e del terzo comma del medesimo art. 13».

#### *Dispositivo*

«dichiara, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge di pubblica sicurezza nella parte in cui prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ai sensi della stessa norma costituzionale».

- Sentenza n. **66/1963** (rel. Manca)

***L'utilizzo nel dispositivo di una formula che limita alle parole ivi specificamente indicate la dichiarazione di illegittimità costituzionale evidenzia il carattere di parziale ablazione dell'intervento operato dalla Corte direttamente sull'enunciato legislativo.***

#### *Considerato*

«Contrasta con l'art. 36, terzo comma, della Costituzione la disposizione, contenuta nell'art. 2109 del Codice civile, che pone il decorso di un anno di ininterrotto servizio a presupposto del diritto del lavoratore ad un periodo annuale di ferie retribuite. La suddetta norma costituzionale attribuisce al lavoratore il diritto a ferie annuali e quindi ad un periodo di riposo da usufruire in ogni anno di servizio; si vuole, ciò a dire, che le ferie siano godute entro l'anno, non dopo un anno di lavoro, come, invece, prescrive il Codice civile. (...) il diritto del lavoratore alle ferie annuali soddisfa allo scopo di proteggerne le energie psico-fisiche, e (...) la ragione della sua affermazione sussiste pur quando non si sia completato un anno di lavoro: potrebbe, in tal caso, ammettersi un bisogno minore, ma non escludersi del tutto che la necessità esista. E può altresì ammettersi che spetti all'imprenditore la scelta del tempo in cui le ferie debbono essere date, nel contemperamento delle esigenze dell'impresa e degli interessi del lavoratore, non mai che a quest'ultimo si neghi del tutto il riposo garantitogli dalla Costituzione. La miglior prova del notato contrasto tra la norma denunciata e quella

costituzionale sta nell'interpretazione che alla prima ha dato la giurisprudenza. È stato escluso che il licenziamento del lavoratore entro l'anno di servizio gli dia il diritto ad un periodo di ferie o ad un'indennità sostitutiva; e così dall'art. 2109 del Codice civile si è tratto un risultato che potrebbe togliere al lavoratore il diritto allo speciale riposo per una serie continua di anni ove, per un ugual tempo, il lavoratore non riuscisse mai a completare dodici mesi di servizio presso uno stesso datore di lavoro, a causa del ripetersi di licenziamenti a breve scadenza dalle singole assunzioni. Più coerenti alla norma costituzionale sono quei contratti collettivi di lavoro che prescrivono il frazionamento delle ferie annuali, in modo che il lavoratore possa effettivamente conseguire un riposo che si proporzioni alla quantità di lavoro effettivamente prestato presso l'imprenditore che lo ha assunto».

#### *Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2109, secondo comma, del Codice civile, limitatamente all'inciso "dopo un anno di ininterrotto servizio", in riferimento all'art. 36, terzo comma, della Costituzione».

- Sentenza n. **93/1965** (rel. Branca)

***L'intervento di parziale ablazione pone rimedio ad una situazione di confusione e di incertezza che non deriva da oscillazioni interpretative bensì dalla laconicità delle norme impugnate, che hanno consentito l'adozione in via amministrativa di regole inidonee a garantire il rispetto della Costituzione.***

*Considerato, 2., 3., 4., 5.*

«Gli artt. 82, 83 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570 (art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136) sono stati denunciati, fra l'altro, per contrasto con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione, che garantisce l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali. Sul problema questa Corte, pronunziatasi più volte, era giunta alla conclusione, dalla quale non crede ora di scostarsi, che l'attività dei consigli comunali, in materia di contenzioso elettorale, è attività giurisdizionale; che si tratta di giurisdizione speciale d'antica tradizione; che anche in essa devono essere garantite l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante. Aveva inoltre ritenuto che l'imparzialità, intesa come indipendenza del giudice dagli interessi presenti in giudizio, fosse garantita dall'obbligo del consigliere, la cui elezione sia contestata, di non partecipare alla decisione. L'obbligo veniva tratto non dalle disposizioni impugnate o da altre dello stesso T.U., ma dall'art. 279 della legge comunale e provinciale. Da molti consigli comunali tuttavia questa norma non è stata rispettata o applicata, quasi fosse estranea alla materia; inoltre da più parti si è obiettato che, in certe contingenze, osservarla significherebbe impedire il funzionamento del collegio; infine da alcuni consigli comunali si è continuato a dubitare, sollevandosi nuove eccezioni, della costituzionalità dei propri poteri giurisdizionali. Si è generato pertanto uno stato di confusione e d'incertezza che, reiterandosi in modo talvolta affannoso le denunce di incostituzionalità della legge, induce questa Corte a riesaminare la questione alla luce della propria giurisprudenza in materia di indipendenza (imparzialità) dei giudici. (...) In realtà queste incertezze, più che essere frutto di oscillazioni interpretative, derivano dalla laconicità delle norme impugnate; le quali (a differenza dai regolamenti delle Camere che disciplinano gli analoghi giudizi in seno al Parlamento), affidando le controversie

elettorali a un giudice speciale, hanno tralasciato di regolare in qualche modo il procedimento che si svolge innanzi ad esso. Ciò ha provocato una lacuna che, non del tutto colmabile con altre norme relative a procedimenti, giudiziari o amministrativi, troppo diversi da quello del contenzioso elettorale, è così grave da non esserne assolutamente garantita l'imparzialità del giudicante. Infatti quei giudizi, abbiano ad oggetto l'eleggibilità dei singoli o le operazioni elettorali, toccano comunque l'interesse personale degli stessi consiglieri che compongono il collegio: l'interesse di alcuni, se di costoro personalmente è contestata l'elezione; della maggioranza, se è in giuoco la sorte della lista di maggioranza; di tutti, se si denunciano irregolarità delle operazioni elettorali che possano compromettere l'intero risultato delle elezioni. Pertanto a garantire di volta l'imparzialità dei giudicanti sarebbero state necessarie, sulla composizione del collegio in questa o in quella contingenza e sullo svolgimento del giudizio, regole severe, che invece le disposizioni impugnate o altre analoghe non contengono affatto; né la norma della legge comunale e provinciale (art. 279), che imporrebbe l'astensione a chi sia parte nella lite, è sempre utilizzabile od offre piena sicurezza se si pensa alla solidarietà che, legando i componenti d'una lista, li contrappone a quelli delle altre. (...) il silenzio della legge (...) ha legittimato l'adozione di regole vigenti per le deliberazioni amministrative collegiali (il ricorrente non partecipa alla discussione; manca un aperto contraddittorio; chi giudica non ha l'obbligo di partecipare alla discussione; ecc.). In verità, pur essendo anomale rispetto a quelle che presiedono al rito ordinario, queste regole, nell'ambito di una giurisdizione speciale, di per sé non sarebbero sospette; ma, in un procedimento che s'è detto così povero delle normali garanzie, rivelano anch'esse una pericolosità o un'insufficienza che non possono non esser denunciate. Nel quadro di tale situazione si spiega come i ripetuti incidenti di costituzionalità, sollevati negli ultimi anni dai consigli comunali, siano serviti molto spesso, più che a fini di giustizia, a ritardare la decisione delle controversie oltre i termini utili: frutto, anche questo, d'un sistema per cui le stesse persone sono giudici e parti in uno stesso giudizio. In conclusione, le norme impugnate, non offrendo né suggerendo garanzie per l'imparzialità del giudicante, contrastano con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione; pertanto se ne deve dichiarare l'illegittimità costituzionale. (...) La competenza dei consigli comunali in materia elettorale è prevista inoltre dall'art. 84 del citato T.U. 1960, n. 570 (art. 76 del T.U. 5 aprile 1951, n. 203). Perciò anche alla parte di questo articolo, che la prevede, va estesa, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di incostituzionalità. L'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 328, attribuisce, fra l'altro, ai consigli provinciali una competenza analoga a quella che le norme denunciate conferiscono ai consigli comunali. Ne deriva che se ne deve pronunciare la parziale incostituzionalità a norma del citato art. 27».

#### *Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 82, 83 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, Testo unico relativo alle elezioni comunali, e 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136 (artt. 74 e 75 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203), nelle parti che riguardano i consigli comunali, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione;

dichiara inoltre, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale:

1) degli artt. 84 del predetto D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e 76 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, limitatamente alle parole "Il consiglio comunale";

2) dell'art. 2 della legge 18 maggio 1951, n. 328, nella parte che attribuisce ai consigli provinciali, in materia di contenzioso elettorale, una competenza analoga a quella dei consigli comunali».

- Sentenza n. **110/1968** (rel. Capalozza)

***L'effetto di parziale ablazione può consistere nell'erosione dell'ambito soggettivo di applicazione di una norma incriminatrice attraverso la caducazione di categorie di destinatari non omogenee rispetto alla ratio della specifica previsione punitiva.***

*Considerato, 5.*

«Fondata appare (...) la censura di violazione» del principio di eguaglianza, «prospettata a motivo dell'ingiustificato livellamento, al quale darebbe luogo la denunziata norma dell'art. 708 del Codice penale col richiamo alle eterogenee categorie di persone menzionate nel precedente art. 707. Invero, il reato previsto dalla disposizione impugnata, concretandosi nel possesso ingiustificato di valori, è nel Codice annoverato tra le contravvenzioni di polizia dirette alla prevenzione di delitti contro il patrimonio (...); sicché la norma trova il suo fondamento logico limitatamente a quelle situazioni soggettive nelle quali l'incolpato abbia dei precedenti penali specifici, relativi a condanne per delitti determinati da motivi di lucro o per contravvenzioni, annoverate nello stesso paragrafo cui appartiene l'art. 708 (che attengono anch'esse alla tutela, sia pure indiretta, del patrimonio). Non pare, invece, che la norma stessa presenti carattere di ragionevolezza nel suo riferimento alle altre categorie di soggetti. Per quanto riguarda i condannati per mendicizia, è da tener conto della diversa *ratio* delle relative norme repressive (artt. 670 Cod. pen. e 156 T.U. delle leggi di p.s.) dirette prevalentemente ad evitare molestie e coercizioni (...), e alla sua estraneità alla protezione cui è preordinata la contravvenzione in esame. Per la stessa estraneità è privo di ragionevolezza configurare il reato nei confronti di soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale o a cauzione di buona condotta - allorché non conseguano a condanne per delitti o a contravvenzioni previste nelle due prime ipotesi dell'art. 707 del Codice penale. Lo stesso è a dirsi per la categoria dei soggetti sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, irrogata a quei diffidati che non abbiano cambiato condotta, quando siano pericolosi per la sicurezza o la moralità pubbliche (...), data la varietà dei motivi per i quali può essere adottata la suindicata misura di prevenzione».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 708 del Codice penale, limitatamente alla parte in cui fa richiamo alle condizioni personali di condannato per mendicizia, di ammonito, di sottoposto a misura di sicurezza personale e a cauzione di buona condotta».

- Sentenza n. **31/1969** (rel. Mortati)

***Il compito di giudicare della legittimità costituzionale delle leggi, oggetto di riserva nell'art. 134 Cost., impone alla Corte di accertare l'esistenza e di determinare la consistenza di limiti alla discrezionalità del legislatore, ove desumibili dal sistema. L'intervento del giudice***

*costituzionale (parzialmente erosivo della portata di una norma incriminatrice), non condizionato dal previo esercizio del potere legislativo in ambiti costituzionalmente riservati ad esso, si spinge fino alla definizione di un criterio generale (ricavato dall'interpretazione sistematica dell'evocato parametro) la cui applicazione ai casi concreti compete al giudice di merito.*

*Considerato, 1., 2., 3.*

«Differente è (...) la valutazione da fare dell'art. 330, riguardante un reato irriducibile all'altro per la diversità dei soggetti e degli interessi coinvolti nell'abbandono del servizio. Infatti il Codice lo fa rientrare fra i reati contro la pubblica Amministrazione, considerando suoi soggetti attivi, oltre ai lavoratori dipendenti, anche alcune categorie di lavoratori autonomi e persino soggetti, quali i pubblici funzionari, del tutto estranei ai rapporti di lavoro cui si riferiva l'ordinamento corporativo. (...) Se una correlazione è dato riscontrare fra l'art. 330 e l'assetto politico vigente al tempo della sua emanazione, essa non attiene alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro o di servizio ivi considerati, ma piuttosto alla generale concezione autoritaria della posizione dello Stato nei rapporti con i cittadini che ispirava il regime dell'epoca e conduceva a ridurre la tutela dei diritti pubblici soggettivi di costoro, quando non anche a negarne il riconoscimento; concezione che trova un riflesso, per quanto riguarda l'articolo in esame, nella gravità delle sanzioni penali dal medesimo comminate (...). Ma, a parere della Corte, tale circostanza non è sufficiente a far ritenere caducato l'articolo, né per la parte precettiva, né per quella sanzionatoria. Che l'art. 330 non possa in nessun caso venir meno nella sua totalità emerge poi anche dall'altro rilievo che la genericità della sua formulazione lo rende applicabile a fatti di abbandono collettivo del lavoro i quali non abbiano finalità rivendicative degli interessi economici di coloro che l'effettuano, sicché verrebbe a conservare una sua propria ragione d'essere (...) anche se dovesse venire affermata l'incostituzionalità della particolare fattispecie criminosa costituita dallo sciopero in senso tecnico. Né vale a far ritenere diversamente l'argomento desunto dall'intitolazione data all'articolo in esame poiché, se pure essa corrispondeva all'intenzione del legislatore dell'epoca di considerare lo sciopero come fattispecie tipica del crimine voluto reprimere, non esclude la possibilità di far rientrare nell'ampia sua formulazione anche ipotesi differenti da quella tipica. (...) Passando ora a considerare le censure dedotte dall'art. 40, con riferimento allo sciopero ivi considerato, caratterizzato (secondo l'origine e la funzione attribuita al termine nell'attuale fase storica) dalla sospensione dell'attività di lavoro da parte di lavoratori dipendenti, strumentale pel conseguimento dei beni economico-sociali che il sistema costituzionale collega alle esigenze di tutela e di sviluppo della loro personalità, la Corte deve riconfermare l'interpretazione data nella precedente sentenza n. 123 del 1962 circa l'ambito da assegnare ai limiti che l'articolo stesso connette all'esercizio del diritto di sciopero. Si è in contrario pregiudizialmente sostenuto che, avendo l'art. 40 assegnato alla legge la determinazione di siffatti limiti, l'interprete non potrebbe sostituirsi ad essa senza violare la riserva disposta a suo favore. È agevole replicare che la libertà del legislatore in materia non può esercitarsi in misura tale da riuscire lesiva di altri principi costituzionali, indirizzati alla tutela o di beni di singoli, pari ordinati rispetto a quelli affidati all'autotutela di categoria, oppure delle esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e dello Stato. E non può esser dubbio che competa alla Corte costituzionale la funzione di accertare se limiti di tal genere si desumano dal sistema, procedendo nell'affermativa alla loro determinazione, allorché ciò si renda necessario, come avviene nella specie, per potere decidere della loro

applicabilità alla legge denunciata. Ove si ritenesse diversamente risulterebbe violata non già la riserva di legge, ma l'altra riserva che l'art. 134 dispone nei confronti della Corte quando le affida il compito di giudicare della legittimità costituzionale delle leggi. L'ampia discrezionalità spettante al legislatore per l'assolvimento del compito conferitogli dall'art. 40 non potrebbe mai esercitarsi in modo da pregiudicare gli interessi fondamentali dello Stato previsti e protetti dalla Costituzione. Né può ammettersi che l'intervento della Corte si renda possibile solo dopo che il potere predetto sarà stato esercitato ed in confronto alla legge a tale scopo emanata, perché, a parte l'assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite, il vincolo a carico del legislatore, proveniente da una fonte sopraordinata, com'è la Costituzione, precede e condiziona la sua attività. La tesi enunciata dalle ordinanze secondo cui l'art. 40, prevedendo solo limitazioni all'esercizio del diritto, non tollera che esse si estendano alla sua titolarità, si dimostra inesatta sulla base dell'osservazione che queste ultime sono necessariamente collegate alle prime. Infatti, una volta ammesso, com'è indubbio, che la libertà di sciopero, per rimanere nell'ambito corrispondente al suo oggetto, di libertà di non fare, deve svolgersi in modo da non ledere altre libertà costituzionalmente garantite, com'è quella consentita a quanti non aderiscono allo sciopero, di continuare nel loro lavoro, o altri diritti egualmente protetti, quale quello di poter continuare a fruire dei beni patrimoniali privati o di appartenenza pubblica senza che essi siano esposti al pericolo di danneggiamenti o ad occupazioni abusive, se ne deve dedurre che, già pur sotto questo circoscritto punto di vista, non sia contestabile l'esigenza di limitare il diritto in parola per coloro cui siano demandati compiti rivolti ad assicurare il rispetto degli interessi che potrebbero riuscire compromessi da scioperanti indotti a sostenere le proprie ragioni con intimidazioni o violenze, e rispetto a cui si rende indispensabile l'impiego di congrui mezzi di prevenzione o di repressione. Rilievo ancora maggiore assumono le prospettate esigenze garantiste quando si abbia riguardo ai valori fondamentali legati all'integrità della vita e della personalità dei singoli, la cui salvaguardia, insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato. Si potrebbe ritenere che la soddisfazione di tali finalità non richieda necessariamente e sempre l'esclusione dall'esercizio del diritto per tutti i preposti ai compiti di protezione di cui si è parlato, potendo risultare sufficiente, almeno per alcuni di essi, consentire l'esercizio stesso in una misura tale da assicurare almeno un minimo di prestazioni che attengano ai servizi essenziali. Ma è chiaro che la disciplina di un siffatto uso parziale non potrebbe essere consentita altrimenti che con apposita legge, cui competerebbe fissarne i casi di ammissibilità, nonché le condizioni ed i modi necessari ad assicurare la efficienza e la continuità dei servizi stessi. Le conclusioni alle quali si è pervenuto nell'interpretazione dell'art. 40 non sono in nessun modo influenzate dal richiamo che le ordinanze fanno all'art. 3, dato che l'eguaglianza nel godimento dei diritti può farsi valere fino a quando sussista parità di situazioni, e tale presupposto non si verifica per i preposti ad organi e per gli appartenenti a corpi che importano l'assoggettamento dei medesimi a quei particolari doveri ai quali è legato il conseguimento delle finalità prima menzionate. Parimenti non decisivo deve ritenersi il richiamo all'art. 39 poiché, anche ad ammettere che la libertà di associazione di categoria per coloro il cui rapporto di lavoro non sia regolato dalla contrattazione collettiva trovi fondamento in detta norma, e non debba piuttosto farsi discendere dal principio consacrato nell'art. 18, e pur tenendo presente quanto la Corte ha statuito con le due sentenze n. 29 del 1960 e n. 141 del 1967, secondo cui la libertà di organizzazione sindacale trova il suo



necessario corollario nella libertà di azione, non può senz'altro farsene discendere in ogni caso una sua indiscriminata pienezza di esercizio, una volta dimostrato, come si è fatto, che la libertà stessa, considerata in sé e nel sistema, non può non risultare limitata. Ed è chiaro che anche l'art. 81, lett. e, della legge delegata n. 3 del 1957, sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, invocato dalla difesa di parte, deve essere interpretato alla stregua del criterio delineato. Naturalmente competerà poi al legislatore stabilire i mezzi di azione sindacale per la difesa degli interessi di categoria dei funzionari, per i quali il limite in parola fosse fatto valere. Discende dalle precedenti considerazioni che per i soggetti non addetti alle menzionate funzioni essenziali debba riconoscersi pienezza di esercizio del diritto di sciopero, salva sempre la potestà del legislatore di regolarne le modalità. (...) Il compito affidato alla Corte non può spingersi al di là della determinazione del criterio generale, qual'è desumibile dall'interpretazione sistematica dell'art. 40 della Costituzione. Compete al giudice di merito procedere alla applicazione del criterio stesso ai casi concreti, che dovrà effettuarsi in base alla valutazione di tutti gli elementi che, nelle singole situazioni, concorrono a far decidere circa l'appartenenza a categorie per le quali il riconoscimento del diritto all'astensione collettiva dal lavoro rischi di compromettere funzioni o servizi da considerare essenziali pel loro carattere di preminente interesse generale, ai sensi della Costituzione. Non è esatto quanto asserito in qualcuna delle ordinanze, che cioè sfugga al potere del giudice la valutazione comparativa degli interessi, quale si rende necessaria per la risoluzione delle controversie in materia, poiché a valutazioni siffatte l'organo giudicante necessariamente deve procedere tutte le volte che la formulazione delle norme da applicare le richieda».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 330, primo e secondo comma, del Codice penale, limitatamente all'applicabilità allo sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi caratteri di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione».

- Sentenza n. **225/1974** (rel. Verzi)

***Un dispositivo formalmente ablativo sanziona la mancata presenza nella censurata normativa di quelle condizioni che ne garantiscono la conformità a Costituzione e che la Corte puntualmente indica al legislatore per il seguito di competenza.***

*Considerato, 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9.*

«La Corte rileva che sussistono tuttora (...) quelle stesse ragioni giustificative della riserva allo Stato che (...) furono enunciate a proposito della televisione circolare. E difatti sia per quest'ultima, sia per la radiodiffusione circolare la disponibilità delle bande di trasmissione, come risulta dalla motivata ed analitica relazione del Consiglio superiore delle telecomunicazioni allegata agli atti, è tanto limitata da consentire solo a pochi, ove la riserva non fosse disposta, l'utilizzazione del mezzo radiotelevisivo. (...) Quanto innanzi si è detto consente di affermare che, a causa della limitazione delle bande di trasmissione disponibili, l'attività di radiotelevisiva circolare integra quella situazione di monopolio che l'art. 43 della Costituzione considera legittimo presupposto della riserva allo Stato. Se la *ratio* di quella disposizione costituzionale risiede nella ragionevole previsione che, là dove non esiste

o addirittura non è possibile la libera concorrenza, il monopolio statale (o degli altri soggetti tassativamente indicati) meglio garantisce l'interesse della collettività, ciò vale a maggior ragione quando, come nella materia in esame, si tratti di attività che, ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica. (...) Del resto ricorre nella specie anche un'altra delle tre ipotesi contemplate nell'art. 43 della Costituzione. Ed infatti, non potendosi minimamente dubitare che nell'attuale contesto storico la radiotelevisiva soddisfi un bisogno essenziale della collettività, si deve convenire che trattasi di un servizio pubblico essenziale, caratterizzato da quel preminente interesse generale che la norma costituzionale richiede perché legittimamente possa essere disposta la riserva. (...) La radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò è necessario che essa non divenga strumento di parte: solo l'avocazione allo Stato può e deve impedirlo. (...) Il monopolio statale, che per le cose dette trova fondamento nell'art. 43 della Costituzione e per ciò stesso non viola l'art. 41 Cost., non risulta nemmeno incompatibile con l'art. 21 della Costituzione. La Corte, anche qui ribadendo argomenti già svolti nella ricordata decisione n. 59 del 1960, rileva che, se quel monopolio non venisse disposto, non per ciò riuscirebbe ad avere attuazione il diritto di "tutti" di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. A parte la considerazione che siffatto diritto non comprende anche quello di disporre di tutti i possibili mezzi (cfr. sent. n. 105 del 1972), giova riaffermare che, non essendo controvertibile che il numero delle bande di trasmissione sia limitato, la liberalizzazione inevitabilmente si tradurrebbe in una effettiva riserva a pochi, comportando con ciò grave violazione di quel principio di eguaglianza che è cardine del nostro ordinamento e la cui scrupolosa osservanza si impone specialmente là dove venga in giuoco l'esercizio di un fondamentale diritto di libertà. La verità è che proprio il pubblico monopolio - e non già la gestione privata di pochi privilegiati - può e deve assicurare, sia pure nei limiti imposti dai particolari mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta. Ché, anzi, è proprio questa un'ulteriore via attraverso la quale si devono raggiungere quei "fini di utilità generale" in funzione dei quali l'art. 43 della Costituzione rende legittima la riserva: il monopolio pubblico, in definitiva, deve essere inteso e configurato come necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci presenti nella nostra società. (...) Le considerazioni fin qui esposte concorrono a dimostrare che il monopolio statale dei servizi radiotelevisivi a trasmissione circolare non viola in via di principio le disposizioni costituzionali di raffronto. Ma occorre a questo punto accertare se quel monopolio risulti costituzionalmente giustificato in tutta la sua ampiezza e se, nella parte di sua legittima operatività, esso sia accompagnato da garanzie idonee ad assicurare che il suo esercizio sia effettivamente diretto al conseguimento di quei fini di utilità generale che soli possono consentirli. (...) Quanto al primo aspetto, la Corte osserva che la riserva allo Stato, in quanto trova il suo presupposto nel numero limitato delle bande di trasmissione assegnate all'Italia, non può abbracciare anche attività, come quelle inerenti ai c.d. ripetitori di stazioni trasmettenti estere, che non operano sulle bande anzidette. È evidente che in questo particolare settore, senza apprezzabili ragioni, l'esclusiva statale sbarrata la via alla libera circolazione delle idee, compromette un bene essenziale della vita democratica, finisce col realizzare una specie di autarchia nazionale delle fonti di

informazione. Può ammettersi che l'impianto e l'esercizio di siffatti ripetitori debbano essere sottoposti ad una disciplina legislativa in considerazione della salvaguardia di pubblici interessi. Ma è anche vero che la tutela di questi ultimi può realizzarsi con un regime di autorizzazione, non esige certo l'esclusione del diritto del singolo. (...) Volgendo ora l'esame al diverso problema delle garanzie che devono accompagnare la riserva allo Stato, occorre trarre le debite conclusioni da quanto si è detto nei Precedenti paragrafi. La sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In mancanza di una disciplina legislativa che imponga queste due linee direttive e che predisponga gli strumenti all'uopo adeguati, il mezzo radiotelevisivo, posto nella libera disponibilità di chi lo gestisce, rischia - non meno, e forse con maggior danno, che se fosse nelle mani di pochi privati - di essere un poderoso strumento a servizio di parte, non certo a vantaggio della collettività. In altri termini, il monopolio pubblico, una volta libero da ogni regola che correttamente ed efficientemente ne disciplini l'esercizio, potrebbe tendere a fini e portare a risultati diametralmente opposti a quelli voluti dalla Costituzione. Nel fare questa affermazione la Corte non intende esprimere alcun giudizio sul modo col quale i mezzi radiotelevisivi sono stati finora gestiti: intende solo adempiere al suo dovere di accertare quali siano le condizioni minime necessarie perché il monopolio statale possa essere considerato conforme ai principi costituzionali. A tal proposito la Corte - pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore di scegliere gli strumenti più appropriati ad assicurare il conseguimento dei due fondamentali obbiettivi di cui innanzi si è discusso - ritiene che la legge debba almeno prevedere: a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obbiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale; d) che i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obbiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale; e) che, attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela; f) che, in attuazione di un'esigenza che discende dall'art. 21 della Costituzione, l'accesso alla radiotelevisione sia aperto, nei limiti massimi consentiti, imparzialmente ai gruppi politici, religiosi, culturali nei quali si esprimono le varie ideologie presenti nella società; g) che venga riconosciuto e garantito - come imposto dal rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo - il diritto anche del singolo alla rettifica. A tanto non provvede la legislazione vigente, nella quale (...) nulla si rinviene che possa corrispondere a quel minimo di regolamentazione a cui innanzi si è fatto cenno. (...) Per le ragioni esposte deve essere

dichiarata, nei sensi di cui in motivazione e nella parte relativa ai servizi di radiotele diffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche, l'illegittimità costituzionale: a) degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 e 251 del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (in parte modificato dalla legge 14 marzo 1952, n. 196); b) degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 166, 168, n. 5, 178 (così come sostituito dall'art. 1, n. 2, della legge 14 marzo 1952, n. 196) e 251 del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (Approvazione del codice postale e delle telecomunicazioni), e degli artt. 1, 183 e 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nella parte relativa ai servizi di radiotele diffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche (...))».

- Sentenza n. **179/1976** (rel. Trimarchi)

*L'intervento ablativo riguarda norme valide ed operanti per le controversie a quibus, successivamente abrogate, in modo espresso o tacito, o in parte modificate; e determina la sopravvenuta parziale inoperatività di altre norme alle quali i rimettenti hanno fatto implicito riferimento e delle quali la Corte ha dovuto valutare l'importanza e la portata. All'esigenza di pervenire alla risoluzione di taluni problemi segnalati negli atti di promovimento, il Collegio ritiene di fare compiutamente fronte con la pronunciata declaratoria di illegittimità in parte qua che, tuttavia, non ha ad oggetto la disciplina vigente al momento della sua adozione. Al legislatore è comunque indirizzato l'auspicio che la regolamentazione della materia, anche alla luce della riforma di interi settori dell'ordinamento, sia conforme ai principi costituzionali. Non spettando ai Giudici di valutare se degli indicati orientamenti e tendenze la normativa che ne è seguita abbia costituito e costituisca un'accettabile attuazione, la sentenza (la quale ha constatato che, in ordine a taluni punti, non secondari, della disciplina legislativa, è mancato il dovuto rispetto della Costituzione) ribadisce la necessità che i principi costituzionali siano esattamente applicati. Infine, non può trovare accoglimento una richiesta di applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 in relazione ad una norma non coincidente con quella censurata e adeguata a Costituzione ed inserita in un nuovo contesto legislativo della cui legittimità costituzionale la Corte potrà conoscere solo sulla base di eventuale autonoma impugnazione.*

*Considerato, 7., 9., 10., 11., 13, 14.*

«Sono denunciate (...) le norme secondo cui, al fine dell'individuazione dei soggetti passivi dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, "i redditi della moglie si cumulano con quelli del marito" (art. 131 comma secondo) e per cui sul reddito complessivo così formato l'imposta è applicata con aliquota progressiva (art. 139). (...) Con la prima parte del secondo comma dell'art. 131, in relazione alle altre norme dello stesso articolo, sono evidenziati due profili o momenti: l'imputazione al marito dei redditi della moglie che non sia legalmente ed effettivamente separata e cioè il riferimento *ex lege* del reddito di un dato soggetto pienamente capace ad un soggetto diverso, ed il concorso dei redditi della moglie trovantesi in quella situazione, alla formazione del reddito complessivo del marito. E si ha così, che il marito è soggetto passivo dell'imposta (anche) per i redditi della moglie che non sia legalmente ed effettivamente separata, e che il debito di imposta è

determinato in rapporto al reddito complessivo del marito, ancorché a costituirlo abbiano concorso i redditi della moglie. Due persone fisiche, che nelle norme in esame sono rispettivamente il marito e la moglie (non separati), risultano in tal modo assoggettate ad un trattamento differenziato o particolare per cui: in costanza di rapporto coniugale, il marito e non anche la moglie, è soggetto passivo dell'imposta; il marito e non anche la moglie è debitore dell'imposta con riguardo a redditi di cui non ha il possesso, ed il marito, stante la progressività del tributo, ha un debito di imposta superiore a quello che avrebbe avuto se l'imposta fosse stata commisurata solo alla somma dei redditi propri e di quelli altrui di cui abbia la libera disponibilità o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti. Le norme (...) violano il principio di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e non sono ordinate sulla eguaglianza giuridica dei coniugi. A fronte di situazioni eguali si hanno trattamenti differenti: da un canto, per il possesso di redditi vi è chi è considerato soggetto di imposta e chi non lo è, e dall'altro, nonostante la mancanza del possesso di redditi, vi è chi (anche) per questi è considerato soggetto di imposta e chi non lo è. Ed in entrambi i casi il trattamento differenziato o diverso non ha alcuna razionale giustificazione né appare finalizzato a garantire o tutelare l'unità familiare. Con l'imposta complementare si tende a colpire il reddito non in sé, all'atto e per il fatto del suo prodursi, sibbene in quanto riveli una data capacità contributiva, e cioè una attitudine concreta a concorrere alle spese pubbliche. Può perciò apparire logico che sia tenuta presente la situazione in concreto del singolo soggetto, ed in rapporto a ciò, ragionevole che ai fini della determinazione del suo reddito complessivo netto concorrano il criterio analitico e quello sintetico. Ma non si spiega come e perché un soggetto (il marito) possa e debba presentare una maggiore capacità contributiva per l'esistenza di redditi altrui di cui non abbia legalmente il possesso, e cioè il godimento o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti. D'altra parte manca la possibilità che alla normativa *de qua* si riconosca la funzione di limite (alla eguaglianza giuridica dei coniugi) posto "a garanzia dell'unità familiare", giacché a costituire e mantenere questa potrebbe giovare un regime di comunione dei beni e dei redditi relativi, ma non di certo un sistema tributario basato sopra un fittizio possesso di redditi comuni. E con ciò appare evidente anche il contrasto con l'art. 31 della Costituzione. La normativa in esame non "agevola con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi" ed anzi dà vita per i nuclei familiari legittimi e nei confronti delle unioni libere, delle famiglie di fatto e di altre convivenze familiari, ad un trattamento deteriore. Ricorre, infine, il mancato rispetto dell'art. 53 della Costituzione, per quanto sopra detto e per le ragioni che in seguito saranno indicate (...). La Corte (...) è dell'avviso che gli artt. 131 e 139 del testo unico del 1958 siano costituzionalmente illegittimi limitatamente all'inciso "i redditi della moglie si cumulano con quelli del marito" (contenuto nel secondo comma dell'art. 131) e cioè nella parte in cui in detti articoli si stabilisce che i redditi della moglie, la quale non sia legalmente ed effettivamente separata dal marito, concorrono, insieme con quelli del marito, a formare un reddito complessivo su cui è applicata con aliquota progressiva l'imposta complementare. (...) Gli artt. 2 n. 3 della legge n. 825 del 1971, 2 comma primo e 4 lett. a) del d.P.R. n. 597 del 1973, e 1 comma terzo del d.P.R. n. 600 del 1973 contengono norme, relative alla imposta sul reddito delle persone fisiche (...). Risulta da tali norme, in modo espresso o implicito: che al marito sono imputati i redditi della moglie che non sia legalmente ed effettivamente separata con la conseguenza che i redditi di entrambi sono cumulati ai fini dell'applicazione dell'imposta; che il marito è

soggetto passivo anche per i redditi della moglie a lui imputati e per codesti redditi non lo è la moglie; che il marito deve dichiarare annualmente anche i redditi della moglie a lui imputabili; e che in dipendenza e in funzione di tutto ciò la moglie è tenuta ad indicare al marito gli elementi, i dati e le notizie concernenti i propri redditi a lui imputati ed il marito è legittimato a farne la richiesta. Strettamente connesse a quelle indicate sono altre norme, che per ciò, pur non costituendo esse oggetto di specifica denuncia, non possono non essere tenute presenti. L'imputazione al marito dei redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata, infatti, influisce, nei confronti del marito, sulla individuazione della base imponibile (art. 3 del d.P.R. n. 597) e sulla determinazione ed applicazione dell'imposta sul reddito complessivo (art. 11 dello stesso d.P.R.). (...) È indubbio, ad avviso della Corte, che la donna coniugata (che non sia legalmente ed effettivamente separata) sia sottoposta nella materia *de qua* ad un trattamento giuridico diverso da quello previsto di regola per ogni altro contribuente ed in particolare per il di lei marito. Ed infatti: - pur essendo il possesso di redditi il presupposto della imposta (art. 1 del d.P.R. n. 597) e pur essendo le persone fisiche soggetti passivi dell'imposta (art. 2 comma primo) la donna coniugata (non legalmente ed effettivamente separata), la quale abbia il possesso di redditi, non è soggetto passivo dell'imposta; - i redditi della moglie, che si trovi nella ripetuta situazione. sono imputati al marito nonostante che legalmente la donna ne abbia la titolarità ed il possesso: - il marito (e non anche la moglie non separata) è tenuto a dichiarare annualmente i redditi propri ed unitamente quelli della moglie a lui imputabili: - il reddito complessivo del soggetto passivo che costituisce la base imponibile, è formato da tutti i redditi del soggetto stesso e qualora questo sia coniugato (e non sia coniuge separato), anche dai redditi della moglie: - a seguito dell'applicazione dell'imposta sul reddito complessivo del marito comprensivo dei redditi della moglie (non separata) a lui imputati, l'onere per debito d'imposta gravante sul marito viene ad essere superiore a quello che sarebbe stato in dipendenza di distinta soggettività e tassazione (...). Esiste, pertanto, l'asserita disparità di trattamento. E tale disparità non è limitata a qualche aspetto o profilo secondario della materia, né è di scarsa importanza. A fronte di tale trattamento differenziato non si hanno posizioni soggettive o situazioni oggettive diverse o suscettibili d'essere ritenute tali. Sia l'uomo che la donna come cittadini, come lavoratori autonomi o subordinati, come coniugi, come contribuenti si trovano nelle medesime condizioni per ciò che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, a tutti i cittadini è riconosciuto il diritto al lavoro, il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, il lavoratore ha diritto alla giusta retribuzione, la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, e tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro personale capacità contributiva. E nelle normative e negli istituti afferenti a ciascuna delle ora dette materie trovano piena applicazione quelle disposizioni o quei principi, o quanto meno si hanno a riguardo di tali disposizioni o principi univoche ed avanzate affermazioni di tendenze. La detta disparità di trattamento, d'altra parte, non si presenta adeguatamente e razionalmente giustificata né, a proposito del rapporto tra coniugi, le norme che la caratterizzano si risolvono in limiti posti all'eguaglianza in funzione della garanzia dell'unità familiare. Si sostiene, riportandosi alle disposizioni ed ai principi di cui all'art. 53 della Costituzione, che il legislatore abbia dettato le norme in questione presupponendo o presumendo: che la capacità contributiva di due persone, coniugi non separati, sia in concreto

superiore a quella delle stesse due persone che non siano coniugi, a causa della riduzione delle spese generali, della collaborazione e dell'assistenza reciproca, ecc., e che il marito, come capo della famiglia abbia la materiale disponibilità dei redditi della moglie non separata; e ritenendo di dover tutelare l'esigenza che l'IRPEF, sia applicata sul reddito complessivo del soggetto, tenendosi conto della concreta attitudine di questo a concorrere alle spese pubbliche, e l'esigenza che siano impediti evasioni di imposta attraverso fittizie intestazioni di beni e fittizie attribuzioni di redditi da un coniuge a favore dell'altro. Nella sostanza la tutela di tali esigenze merita di essere approvata. Però non si può fare a meno di osservare che le due presupposizioni o presunzioni non sono invocabili perché la convivenza dei coniugi indubbiamente influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, ma non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate, tra l'altro, dalla esistenza di figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati; e perché, tranne le ipotesi in cui in fatto sia il marito a poter disporre del reddito di entrambi, e quelle in cui *de iure* ciò avviene, di regola i redditi sono prodotti separatamente e tenuti distinti ed anche quando siano posti in comune, non è solo il marito a poterne disporre ma lo sono entrambi i coniugi, con un grado maggiore o minore di autonomia a seconda dei casi; e che, comunque, la posizione di capo famiglia attribuita al marito può apparire, sotto certi aspetti, di incerta conformità a Costituzione e ad ogni modo risulta superata dalla riforma del diritto di famiglia. E del pari si deve rilevare che alle esigenze sopradette con le norme in questione non è stata data adeguata e razionale tutela perché, a parte il fatto che all'applicazione dell'imposta sul reddito complessivo di entrambi i coniugi si perviene attraverso un sistema normativo che va anche contro altre disposizioni costituzionali, si è posto in essere nei confronti dei coniugi conviventi un trattamento fiscale più oneroso rispetto a quello previsto per conviventi non uniti in matrimonio (che vengono assoggettati separatamente all'imposta, pur beneficiando degli eventuali vantaggi connessi o conseguenti alla vita in comune). Ed infine c'è da considerare che la mancata tutela egualitaria dei coniugi non è il riflesso o il correlato della esistenza di norme dettate a garanzia dell'unità familiare. Ché anzi è possibile riscontrare, anche per la normativa risultante dalla riforma tributaria, una scelta di politica legislativa che anche a non volerla ritenere in contrasto con gli interessi tutelati dall'art. 31 della Costituzione, di certo non può dirsi dettata in favore della famiglia legittima. (...) in considerazione di quanto sopra, risultano illegittime per contrasto, soprattutto, con gli artt. 3, 29 e 53 della Costituzione, le norme che prevedono: l'imputazione al marito dei redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata ed il cumulo dei redditi di entrambi ai fini dell'applicazione dell'imposta; la soggettività passiva del marito anche per i detti redditi della moglie e la correlativa negazione di tale soggettività alla moglie; l'obbligo del marito di dichiarare, in unico atto, oltre i redditi propri, anche i menzionati redditi della moglie; l'obbligo della moglie non separata di indicare al marito gli elementi, i dati e le notizie relativi ai propri redditi a lui imputabili perché egli possa effettuare la dichiarazione unica dei redditi. Dalla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 2 n. 3 della legge n. 825 del 1971, 2 comma primo e 4 lett. a) del d.P.R. n. 597 del 1973 e 1 comma terzo del d.P.R. n. 600 del 1973 *in parte qua* consegue che per altre norme alle quali i giudici che hanno sollevato le questioni, hanno fatto implicito riferimento, e delle quali questa Corte ha dovuto valutare l'importanza e la portata, debba essere constatata la loro sopravvenuta parziale inoperatività. La Corte intende riferirsi agli artt. 3 comma primo e 11 comma secondo (...) del d.P.R. n. 597

del 1973, nelle parti in cui con le relative norme rispettivamente si dispone che l'imposta si applica sul reddito complessivo netto formato da tutti i redditi del soggetto passivo compresi quelli a lui imputati dall'art. 4 lett. a), e che se il reddito complessivo lordo comprensivo di redditi imputati al contribuente a norma della lettera a) dell'art. 4, è inferiore a 5 milioni di lire, l'imposta è commisurata separatamente sul reddito complessivo proprio del contribuente e su quello della moglie (...), e le detrazioni (...) si operano sull'imposta complessiva. (...) In ordine alle questioni (...) relative agli artt. (...) 1, 46, 56 e 57 del d.P.R. n. 600 del 1973 (...) va considerato che: a) riconosciuta l'illegittimità costituzionale delle norme che pongono a carico del marito l'obbligo di dichiarare, oltre i propri, i redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata, rimane operativa dei citati articoli (...) solo la parte che si riferisce ad omissione, incompletezza ed infedeltà della dichiarazione a proposito dei redditi propri del dichiarante e di quelli a lui imputati (con esclusione dei redditi di cui all'art. 4 lett. a) (...); e b) che, riconosciuta alla donna coniugata e non separata la qualità di soggetto passivo dell'imposta, alla stessa compete e viene del pari riconosciuta la possibilità di far valere in giudizio i propri diritti ed interessi alla stessa stregua di ogni altro soggetto passivo (...). Sulla richiesta (...) relativa alla declaratoria, in base all'art. 27 della legge n. 87 del 1953, di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 6 e 7 della legge n. 576 del 1975, la Corte procede autonomamente e d'ufficio all'esame del punto. (...) deve rilevarsi che la norma di cui all'art. 1 non coincide con la precedente disciplina così come adeguata a Costituzione per effetto di questa pronuncia; ma nel contempo e d'altra parte deve riconoscersi che detta norma (unitamente alle altre richiamate) appare inserita in un nuovo contesto legislativo della cui legittimità costituzionale questa Corte potrà conoscere solo sulla base di eventuale autonoma denuncia. Pertanto, non ricorrono gli estremi per l'applicazione del citato art. 27. (...) Le pronunce di illegittimità costituzionale relative al testo unico delle leggi sulle imposte dirette del 1958 ed alle leggi con cui è stata predisposta e attuata la riforma tributaria, riguardano norme che erano valide ed operanti per le controversie relativamente alle quali si discuteva e si discute davanti ai giudici *a quibus* e che, però, successivamente sono state abrogate, in modo espresso o tacito, o sono state in parte modificate. Con la prospettazione delle questioni già esaminate si è segnalata l'esigenza di pervenire alla risoluzione di taluni problemi. A tale esigenza la Corte ritiene di fare compiutamente fronte con la presente decisione. Ma, per una corretta interpretazione della pronuncia, non può essere ignorato che essa, a proposito delle questioni relative alla disciplina dell'IRPEF, è destinata a valere per i redditi conseguiti nel 1974 e per le dichiarazioni fatte o che si sarebbero dovute fare nel 1975, e deve essere espressamente confermato che la stessa pronuncia non ha ad oggetto la normativa ora vigente in quella materia. La Corte, per altro, ritiene opportuno di fermare l'attenzione sopra alcuni aspetti o profili della disciplina dell'IRPEF, perché questa, tenendosi anche conto della riforma del diritto di famiglia, sia conforme alle disposizioni ed ai principi di cui all'art. 53 della Costituzione e sempre nel rispetto delle altre disposizioni e degli altri principi costituzionali. Con la riforma tributaria si è voluto razionalmente semplificare il precedente sistema dell'imposizione diretta basato su una pluralità d'imposte a carattere personale e reale e su una imposta complementare sul reddito complessivo con funzione integratrice e correttiva, e conseguentemente assoggettare il reddito della persona fisica ad una sola imposta sulla base dei principi della personalità e della progressività in modo tale che tutti potessero concorrere alle spese pubbliche secondo la propria effettiva capacità contributiva. Si è voluto ancora eliminare le possibili occasioni di sfiducia o di diffidenza nei rapporti tra il fisco ed il



contribuente ed impostare tali relazioni su basi diverse e farle vivere in un clima differente, di reciproca fiducia, comprensione e responsabilità. Non spetta alla Corte di dire se di tali orientamenti e tendenze la normativa che ne è seguita, abbia costituito e costituisca una accettabile attuazione. Ma, essendosi attraverso la presente disamina constatato che relativamente a taluni punti, non secondari, della disciplina legislativa in oggetto, è mancato il dovuto rispetto della Costituzione, occorre, a conclusione di questa sentenza, ribadire l'esigenza che i principi della personalità e della progressività dell'imposta siano esattamente applicati; che la soggettività passiva dell'imposta sia riconosciuta ad ogni persona fisica con riguardo alla sua capacità contributiva; che al concreto atteggiarsi di questa si ponga mente in sede di accertamento ed in funzione del debito e della responsabilità d'imposta; e che la materia trovi adeguata disciplina in norme per le quali il possesso dei redditi si sostanzia nella libera disponibilità di essi. Nel contempo la Corte esprime l'auspicio che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice. L'adempimento del proprio dovere fiscale rimanga così, per il singolo coniuge un atto dovuto ma nel contempo sia il logico e conclusivo risultato di una scelta che giustifichi in chi la compie, il convincimento che anche nella specifica materia qui considerata, la libertà del singolo e l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge possono coesistere e concorrere per la migliore e maggiore tutela degli interessi emergenti nella società».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale:

1) degli artt. 131 e 139 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette) nella parte in cui si stabilisce che i redditi della moglie, la quale non sia legalmente ed effettivamente separata, concorrono insieme con quelli del marito a formare un reddito complessivo, su cui è applicata con aliquota progressiva l'imposta complementare;

2) degli artt. 2 n. 3 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), 2, comma primo, e 4, lett. a), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche), 1, comma terzo, 46, 56 e 57 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e 15, 16, 17, 19, 20 e 30 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (revisione della disciplina del contenzioso tributario), nelle parti in cui le relative norme dispongono:

a) che per la determinazione del reddito complessivo sono imputati al marito, quale soggetto passivo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, oltre ai redditi propri, i redditi della moglie (eccettuati quelli che sono nella libera disponibilità della moglie legalmente ed effettivamente separata), e che i redditi dei coniugi sono cumulati al fine dell'applicazione dell'imposta;

b) che non è soggetto passivo dell'imposta la moglie, i cui redditi siano imputati al marito ai sensi dell'art. 4, lett. a), del d.P.R. n. 597 del 1973;

c) che la dichiarazione delle persone fisiche è unica, oltreché per i redditi propri del soggetto passivo, per quelli della moglie a lui imputabili a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 597 del 1973;  
d) che la moglie, la quale non sia legalmente ed effettivamente separata, è tenuta ad indicare al marito, quale soggetto passivo dell'imposta, gli elementi, i dati e le notizie a questo occorrenti perché possa adempiere l'obbligo della dichiarazione dei redditi come sopra a lui imputati».

- Sentenza n. **51/1985** (rel. Corasaniti)

***La particolare prospettazione della questione (limitata alla sola categoria dei “fatti progressi”) determina la portata parzialmente demolitoria della pronuncia di accoglimento.***

*Considerato, 1., 3., 5., 6.*

«(...) si fa questione se l'art. 2, comma quinto, c.p. sia illegittimo per contrasto con l'art. 77, ultimo comma, Cost. in quanto sancisce l'applicabilità di tutte le disposizioni dettate con lo stesso art. 2 c.p. al caso di decreto-legge recante *abolitio criminis* o disposizione penale più favorevole (situazioni normative che qui, per comodità di motivazione, vengono indicate con la espressione ellittica “norma penale favorevole”) non convertito in legge per qualsiasi evento implicante mancata conversione o non convertito *in parte qua* nel caso di conversione con emendamenti (vicende normative che qui, per comodità di motivazione, vengono indicate con l'espressione ellittica “decreto-legge non convertito”). Tutte le ordinanze riguardano fatti commessi anteriormente all'inizio del vigore - anche se venuto meno - del “decreto-legge non convertito”, cui esse si riferiscono (cioè fatti che qui, per comodità di motivazione, vengono indicati con l'espressione “fatti progressi”). (...) la questione è così posta nei medesimi termini, e cioè con implicito ma univoco riferimento alle disposizioni contenute nei commi secondo e terzo dell'art. 2 c.p., che sole riguardano “fatti progressi”, cioè fatti commessi prima dell'entrata in vigore della “norma penale favorevole”, della quale sanciscono l'applicabilità ai fatti stessi: applicabilità che il comma quinto dell'art. 2 c.p. stabilisce anche per la norma contenuta in un “decreto-legge non convertito”. (...) L'art. 2 c.p. prevede, con i commi secondo e terzo, un fenomeno di successione nel tempo fra norme, cioè un rapporto fra norme che, al momento dell'applicazione e ai fini dell'individuazione della norma applicabile, possano considerarsi in vigore ciascuna in un dato tratto del tempo precedente. E lo regola adottando una tecnica distributiva della competenza regolatrice fra le norme in successione atteggiata in modo speciale in ragione della materia, cioè stabilendo la retroattività - applicabilità ai fatti progressi - della “norma penale favorevole”. La norma impugnata (comma quinto dell'art. 2 c.p.) prevede e regola allo stesso modo il fenomeno, cui dà luogo la norma successiva avente lo stesso contenuto (“norma penale favorevole”) dettata con “decreto-legge non convertito”. E ciò senza trovare ostacolo nella disciplina delle fonti anteriore alla Costituzione, che considerava - e quindi consentiva di considerare - la norma dettata con “decreto-legge non convertito” come norma in vigore nel tratto di tempo da una data iniziale a quella dell'evento implicante mancata conversione, e quindi come norma idonea a inserirsi in un fenomeno successorio quale quello suindicato. Ma il comma terzo e ultimo dell'art. 77 Cost., mentre collega la mancata conversione a una vicenda di alternatività sincronica fra situazioni normative, in nessun caso considera la norma dettata con “decreto-

legge non convertito” come norma in vigore in un tratto di tempo quale quello anzidetto; ed anzi, se interpretato sia in riferimento al suo specifico precetto (privazione, per il “decreto-legge non convertito”, di ogni effetto “fin dall’inizio”), sia in riferimento al sistema in cui esso si colloca (inspirato - come appare anche dagli altri due commi dell’art. 77 Cost. - a maggior rigore nella riserva al Parlamento della potestà legislativa) vieta di considerarla tale. Independentemente da quello che possa ritenersi in proposito della norma dettata con decreto-legge ancora convertibile, la norma contenuta in un “decreto-legge non convertito” non ha dunque attitudine, alla stregua del terzo e ultimo comma dell’art. 77 Cost., ad inserirsi in un fenomeno “successorio”, quale quello descritto e regolato dai commi secondo e terzo dell’art. 2 c.p. Sicché la norma impugnata (...), ravvisando la ricorrenza di un fenomeno identico o analogo al primo e adottando il trattamento di questo (cioè rendendo applicabili le disposizioni suindicate) nel caso di sopravvenienza di una norma contenuta in un “decreto-legge non convertito”, si pone in contrasto con l’art. 77, ultimo comma, Cost. e va pertanto dichiarata illegittima. La conclusione (...) deve intendersi formulata (secondo l’impostazione data alla questione di legittimità costituzionale) limitatamente alla sancita applicabilità delle disposizioni di cui ai commi secondo e terzo art. 2 c.p. al caso del “decreto-legge non convertito”, e quindi alla sancita operatività della “norma penale favorevole”, se in esso contenuta, relativamente ai “fatti pregressi”. A questi soltanto, d’altronde, le cennate disposizioni si riferiscono, e in relazione a tali fatti soltanto è avvertita con particolare intensità l’esigenza di una visuale riduttiva degli effetti del decreto-legge, in quanto connessa a quella di impedire manovre governative “indirette”, discriminatrici o mitigatrici del trattamento di fatti costituenti reato individuati o individuabili, destinate altrimenti al successo malgrado l’esito negativo del controllo parlamentare. Non viene qui (...) in considerazione (sempre secondo la suddetta impostazione) alcun problema concernente l’operatività della “norma penale favorevole”, introdotta con “decreto-legge”, relativamente ai fatti commessi durante il vigore - anche se provvisorio - di esso. (...) Potrebbe prospettarsi il problema se la dichiarazione di illegittimità sia esclusa (o addirittura *in limine* preclusa) in relazione al principio della cosiddetta irretroattività della “norma penale sfavorevole” (con tale espressione ellittica qui viene indicata sia la norma incriminatrice che la norma penale più severa, alla quale per comune accezione il principio è esteso), riferito al risultato normativo (equiparabile a norma penale sfavorevole) derivante dalla pronuncia, tenuto anche conto che, nel caso, il risultato normativo è raggiunto tramite la rimozione di una disposizione volta a rendere operante un decreto-legge recante norma penale favorevole malgrado la mancata conversione. Ciò tanto più che questa Corte ha ritenuto in generale la riferibilità del principio al risultato normativo derivante da una pronuncia di illegittimità costituzionale al fine di pervenire alla dichiarazione di inammissibilità della questione (sent. n. 62 del 1969, n. 26 del 1975, n. 85 del 1976, n. 42 del 1977, n. 91 del 1979, n. 108 del 1981; ord. n. 45 del 1982), anche se più recentemente, pur tenendo ferma la riferibilità in argomento, ha mostrato di respingere la conseguenza dell’inammissibilità della questione, nella misura in cui la conseguenza stessa possa condurre alla formazione di “zone franche” di legislazione, cioè di sacche normative esenti dal sindacato di costituzionalità (sentenza n. 148 del 1983). Tuttavia, rispetto alla dichiarazione di illegittimità di cui si tratta - concernente, come è opportuno ribadire, l’applicabilità, disposta dall’art. 2, comma quinto, in riferimento ai commi secondo e terzo c.p., della “norma penale favorevole” contenuta in un “decreto-legge non convertito” ai “fatti pregressi” - la risposta non potrebbe essere in ogni caso che negativa. Affermato in varie

sedi e a vari livelli (...), il principio in argomento si pone come superiore principio di civiltà (...). Quanto al suo contenuto, il principio, identificandosi o collegandosi con quello della tendenziale libertà della persona dalla riprovazione e dalla repressione penali - riservate in definitiva alla legge ordinaria, ma pur sempre soltanto a questa, e non necessariamente finalizzate all'esclusiva protezione dei valori costituzionali e degli stessi valori di civiltà - appresta alla persona stessa una garanzia di copertura dalle (mediante l'attribuzione ad essa di una posizione di indifferenza rispetto alle) vicende di inasprimento della legislazione penale considerate nei loro effetti generali. Attesa la sua particolare rilevanza, quale rivelata dalla sua posizione e dal suo contenuto, non può dunque escludersi senz'altro che il principio, oltre che rispetto a fenomeni normativi del tipo "successorio", trovi applicazione (...) all'interno di (e/o in riferimento a) vicende del tipo di alternatività sincronica fra situazioni normative (quali sono o cui sono collegate sia la dichiarazione di illegittimità costituzionale che la mancata conversione di un decreto-legge). Almeno di ritenere che, nell'ambito delle vicende del secondo tipo, vi siano ragioni per negare tale applicazione, ovvero per negarne la necessità o anche soltanto l'utilità, qualora si tratti di vicenda cui sia comunque collegata la mancata conversione di un decreto-legge. Ma indipendentemente da tale ultima radicale negazione (...) il principio di cui si tratta, se ritenuto riferibile a una vicenda normativa del tipo considerato, troverebbe applicazione in tal caso soltanto relativamente ai fatti commessi nel vigore - anche se poi caducato - della "norma penale favorevole" contenuta in un "decreto-legge non convertito" (cioè nell'orbita della vicenda di alternatività), fatti rispetto ai quali soltanto sorge, ai fini dell'applicabilità del principio stesso, il problema dell'operatività del risultato normativo in discorso, e rispetto ai quali soltanto tale risultato potrebbe equipararsi a una "norma penale sfavorevole"; non anche relativamente ai "fatti pregressi", in relazione ai quali soltanto è posta invece la presente questione di legittimità. (...) Conclusivamente: va dichiarata l'illegittimità costituzionale del quinto comma dell'art. 2 c.p. in quanto rende applicabili i commi secondo e terzo al caso di mancata conversione per qualsiasi causa di un decreto-legge (recante "norma penale favorevole") e al caso di un decreto (avente analogo contenuto) convertito in legge con emendamenti che implicino mancata conversione *in parte qua*. (...) gli emendamenti (aggiuntivi o modificativi) introdotti dalle leggi di conversione e non implicanti una mancata conversione *in parte qua*, continuano a produrre gli effetti di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 2 c.p., dato che ciò avviene in forza della stessa legge di conversione e non del decreto-legge. Ed è ovvio che spetta all'interprete, particolarmente in relazione all'ipotesi di conversione con emendamenti, accertare quale delle eventualità si sia verificata».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma quinto, c.p. nella parte in cui rende applicabili alle ipotesi da esso previste le disposizioni contenute nei commi secondo e terzo dello stesso art. 2 c.p.».

- Sentenza n. 219/1995 (red. Granata)

***Con un dispositivo di ablazione testuale la reductio ad legitimitatem della disposizione impugnata può essere operata con l'eliminazione dall'enunciato legislativo dell'inciso riconosciuto lesivo dell'invocato parametro costituzionale.***

*Considerato, 5., 6.*

«Fondata è (...) la censura subordinata espressa sempre (...) in riferimento al principio di ragionevolezza, la cui violazione è svelata dalla divaricata disciplina della documentazione del presupposto reddituale per l'accesso al beneficio» (del patrocinio a spese dello Stato) «dettata rispettivamente per il cittadino e per lo straniero. Per il cittadino l'art. 5 detta una prescrizione assai rigorosa, che si coniuga con quelle ulteriormente previste dai successivi artt. 6 e 10. Ed infatti il cittadino deve autocertificare la sussistenza delle condizioni reddituali; deve inoltre allegare la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi o dei certificati sostitutivi; deve altresì produrre una dichiarazione contenente l'elencazione di tutti i suoi redditi, di qualsiasi fonte ed a prescindere dal loro trattamento fiscale; infine deve indicare anche la sua situazione patrimoniale, accludendo all'istanza una elencazione dei beni immobili e mobili registrati in ordine ai quali l'interessato sia titolare di un diritto reale. A questo rigoroso onere documentale si accompagna un'altrettanto rigorosa procedura di controllo perché copia di tutta la documentazione deve essere inviata all'intendente di finanza, che ne apprezza l'esattezza, eventualmente disponendo la verifica della posizione fiscale dell'istante a mezzo della Guardia di finanza (art. 6 cit.). Ove all'esito di tali accertamenti risulti l'insussistenza del presupposto reddituale, il beneficio del patrocinio a spese dello Stato viene revocato (art. 10 cit.). Invece nulla di tutto ciò è previsto per lo straniero. È infatti sufficiente che egli produca l'autocertificazione della sussistenza del requisito reddituale, accompagnata dall'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, "per quanto a conoscenza" della stessa, l'autocertificazione non è mendace. In particolare la limitazione dell'attestazione di non mendacio della autocertificazione all'eventuale conformità con quanto possa essere a conoscenza dell'autorità consolare da una parte consente in realtà che nessuna verifica sia fatta e d'altra parte priva di ogni elemento di valutazione il giudice chiamato a provvedere (...) sulla base dell'autocertificazione. Ciò svela l'irragionevolezza intrinseca della disciplina dell'onere documentale perché il legislatore, se da una parte nella sua discrezionalità può individuare in termini analoghi per il cittadino e per lo straniero la situazione reddituale che definisce la condizione di non abbenza come presupposto per la spettanza del beneficio, non può però rinunciare solo per lo straniero a prevedere una qualche verifica e controllo che non siano legati unicamente all'eventualità, meramente ipotetica e casuale, che all'autorità consolare già risultino elementi di conoscenza utili a valutare l'autocertificazione del presupposto. (...) L'art. 5, comma 3, cit. va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. (...) e la *reductio ad legitimitatem* può essere operata eliminando dalla disposizione censurata l'inciso "per quanto a conoscenza della predetta autorità". Per effetto di tale pronuncia l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti. Viene così meno il sostanziale vincolo che - dalla sufficienza della conformità dell'autocertificazione a quanto fosse (eventualmente) a conoscenza dell'autorità consolare - derivava per il giudice nazionale per il fatto che l'attestazione di tale mera conformità (in sé non sufficientemente significativa) comportava

una sorta di qualificazione legale di genuinità dell'autocertificazione. In conseguenza della presente pronuncia invece - dovendo l'autocertificazione essere in sé non mendace (piuttosto che meramente conforme a quanto eventualmente a conoscenza dell'autorità consolare) - il giudice diviene libero di valutare l'idoneità degli accertamenti eseguiti e la congruità delle risultanze degli stessi rispetto a quanto emergente dall'autocertificazione al fine di riconoscere o disconoscere il diritto dell'interessato al patrocinio a spese dello Stato».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) limitatamente alle parole "per quanto a conoscenza della predetta autorità" (...)».

- Sentenza n. **440/1995** (red. Zagrebelsky)

***In considerazione della scindibilità in due parti della fattispecie normativa impugnata, la Corte adotta una pronuncia di ablazione testuale circoscritta alla sola porzione dell'enunciato legislativo che determina la violazione degli evocati parametri costituzionali. Del resto, delle due possibilità di superamento del vizio rilevato, quali l'annullamento della norma incostituzionale per difetto di generalità e l'estensione della stessa a fattispecie illegittimamente escluse, al giudice delle leggi è data soltanto la prima, a causa del divieto di decisioni additive in materia penale.***

*Considerato, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4.*

«L'esame della legittimità costituzionale del reato di bestemmia previsto dall'art. 724, primo comma, del codice penale, con riferimento al principio di uguaglianza senza distinzione di religione (art. 3 della Costituzione) e al principio di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, della Costituzione) presuppone la ricostruzione del bene giuridico protetto dalla norma oggetto di sindacato, a partire dalla concezione originaria del legislatore penale del 1930. Il riferimento alla religione dello Stato-religione cattolica è il primo elemento di questa ricostruzione. Tale riferimento è generale nelle fattispecie dei reati attinenti alla religione (...) e si spiega per il rilievo che, nelle concezioni politiche dell'epoca, era riconosciuto al sentimento religioso collettivo cattolico quale fattore di unità morale della nazione. Lo Stato, espressione e garante di tale unità, aveva, comprensibilmente, la "sua" religione ed era interessato a sostenerla e difenderla. Il secondo elemento - che si somma al precedente, senza escluderlo - è rappresentato dalla configurazione del reato di bestemmia congiuntamente alle manifestazioni oltraggiose verso i defunti e dalla sua collocazione nel "titolo" quanto mai eterogeneo delle "contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi", collocazione che giustifica anche per la bestemmia (...) una configurazione più riduttiva, come atto di malcostume. (...) In prosieguo, anche in conseguenza dei nuovi principi costituzionali di libertà e di uguaglianza dei cittadini e di laicità dello Stato, il reato di bestemmia è stato sottoposto a una riconsiderazione, i cui punti fondamentali sono rappresentati da altrettante pronunce della Corte costituzionale. Nella sentenza n. 79 del 1958 viene operata una prima conversione del bene giuridico protetto. La religione cattolica è configurata non più come la religione dello Stato in quanto organizzazione politica, ma dello Stato in quanto società: la protezione speciale della

“religione dello Stato” si giustificerebbe per “la rilevanza che ha avuto ed ha la religione cattolica in ragione della antica ininterrotta tradizione del popolo italiano, la quasi totalità del quale ad essa sempre appartiene” (...). Successivamente, con la sentenza n. 14 del 1973, la giurisprudenza della Corte costituzionale va oltre e la religione cattolica come religione della “quasi totalità” degli italiani viene sostituita - come oggetto della tutela penale - dal “sentimento religioso”, elemento base della libertà di religione che la Costituzione riconosce a tutti. Si apre così, attraverso il riferimento al concetto di sentimento religioso, una prospettiva che investe l’atteggiamento dell’ordinamento verso tutte le religioni e i rispettivi credenti e va quindi al di là del riferimento alla sola religione cattolica. Tuttavia l’espressa limitazione della previsione legislativa alle offese contro la sola religione cattolica è ritenuta dalla Corte, in tale sentenza, ancora giustificata, data “l’ampiezza delle reazioni sociali .. della maggior parte della popolazione italiana”, ma viene aggiunto un richiamo: che, “per una piena attuazione del principio costituzionale della libertà di religione, il legislatore debba provvedere a una revisione della norma, nel senso di estendere la tutela penale contro le offese del sentimento religioso di individui appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica”. Da ultimo, la sentenza n. 925 del 1988 (...) dichiara non fondato il dubbio di costituzionalità sulla vigente disciplina della bestemmia, ma in base a diverse affermazioni di principio che accantonano l’argomento numerico, sul quale fino ad allora si era motivato per escludere la violazione del principio di uguaglianza: “la limitazione della previsione legislativa alle offese contro la religione cattolica’ non può continuare a giustificarsi con l’appartenenza ad essa della “quasi totalità” dei cittadini italiani .. e nemmeno con l’esigenza di tutelare il sentimento religioso della ‘maggior parte della popolazione italiana’: non tanto vi si oppongono ragioni di ordine statistico (comunque sia la religione cattolica resta la più seguita in Italia), quanto ragioni di ordine normativo. Il superamento della contrapposizione fra la religione cattolica, ‘sola religione dello Stato’, e gli altri culti ‘ammessi’, sancito dal punto 1 del Protocollo del 1984, renderebbe, infatti, ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basasse soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose”. L’abbandono del criterio quantitativo (...) significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza. Il primo comma dell’art. 8 della Costituzione trova così la sua piena valorizzazione. Il riconoscimento da parte della sentenza n. 925 del 1988 della disparità di disciplina, derivante dalla “perdurante limitazione insita nel dettato dell’art. 724”, è dunque inevitabile, ma si afferma che la norma “possa trovare tuttora un qualche fondamento nella constatazione, sociologicamente rilevante, che il tipo di comportamento vietato dalla norma impugnata concerne un fenomeno di malcostume divenuto da gran tempo cattiva abitudine per molti”, aggiungendosi peraltro che incombe sul legislatore “l’obbligo di addivenire ad una revisione della fattispecie”. La Corte costituzionale ha così nuovamente definito i beni protetti dalla norma del codice penale (beni attinenti l’uno alla religione e l’altro al buon costume) e ha ritenuto, per il momento e in attesa dell’intervento del legislatore, che le esigenze di tutela del secondo bene portassero ad escludere la declaratoria di incostituzionalità della norma, pur difettosa sul piano della tutela del primo, in ragione dell’imperativo di uguaglianza. (...) Nella riconsiderazione della questione di legittimità costituzionale (...), devono essere tenuti fermi due punti essenziali (...): l’irrelevanza del criterio numerico nelle valutazioni costituzionali in nome dell’uguaglianza di religione e l’appartenenza della norma sanzionatrice della bestemmia

(anche) all'ambito dei reati che attengono alla religione. In particolare, non può essere condivisa la tendenza - risultante da alcune pronunce della giurisdizione penale di legittimità e di merito - volta ad attrarre senza residui la norma dell'art. 724 del codice penale solo all'ambito dei reati di malcostume. Di tale norma, infatti, si perderebbe la ragione d'essere caratteristica - cioè la sua attinenza alla protezione della sfera della religione - una volta che la si volesse intendere nell'ambito esclusivo della maleducazione verbale. Contro, stanno la sua origine, il riferimento testuale alla "religione dello Stato", poi mutato in riferimento alla religione cattolica, e la sua collocazione sistematica accanto alla disposizione che punisce il turpiloquio non ulteriormente qualificato (art. 726, secondo comma, del codice penale). Si potrà dire che la bestemmia - anche per la nostra legislazione - è un atto di inciviltà nei rapporti della vita sociale che non colpisce necessariamente soltanto i credenti, ma non si può trascurare che esso è caratterizzato dal suo attenersi alla sfera della religione. La religione e i credenti sono pur sempre cose diverse dalla buona creanza e dagli uomini di buona creanza. Per questa ragione, i parametri costituzionali invocati - l'uguaglianza di fronte alla legge senza discriminazioni di religione (art. 3) e l'uguale libertà di tutti i culti (art. 8, primo comma) - sono pertinenti. Da essi deve trarsi ora la conseguenza della declaratoria d'incostituzionalità della norma che punisce la bestemmia, in quanto differenzia la tutela penale del sentimento religioso individuale a seconda della fede professata. A tale declaratoria, la sentenza n. 925 del 1988 non era per il momento pervenuta, in attesa di un intervento del legislatore penale (già auspicato fin dalla sentenza n. 14 del 1973) che valesse a sanare la discriminazione tra fedeli di diverse confessioni religiose. La perdurante inerzia del legislatore non consente - dopo sette anni dall'ultima sentenza (...) - di protrarre ulteriormente l'accertata discriminazione, dovendosi affermare la preminenza del principio costituzionale di uguaglianza in materia di religione su altre esigenze - come quella del buon costume tutelato dall'art. 724 - pur apprezzabili ma di valore non comparabile. (...) La dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 724, primo comma, del codice penale deve tuttavia essere circoscritta alla sola parte nella quale esso comporta effettivamente una lesione del principio di uguaglianza. La fattispecie (...) è scindibile in due parti: una prima, riguardante la bestemmia contro la Divinità, indicata senza ulteriori specificazioni e con un termine astratto, ricomprendente sia le espressioni verbali sia i segni rappresentativi della Divinità stessa, il cui contenuto si presta a essere individuato in relazione alle concezioni delle diverse religioni; una seconda, riguardante la bestemmia contro i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato. La bestemmia contro la Divinità, come anche la dottrina e la giurisprudenza hanno talora riconosciuto, a differenza della bestemmia contro i Simboli e le Persone, si può considerare punita indipendentemente dalla riconducibilità della Divinità stessa a questa o a quella religione, sottraendosi così alla censura d'incostituzionalità. Del resto, dal punto di vista puramente testuale, ancorché la formula dell'art. 724 possa indurre alla riconduzione unitaria delle nozioni di Divinità, Simboli e Persone nella tutela penalistica accordata alla sola "religione dello Stato", è da notarsi che, in senso stretto, il termine "venerati", impiegato nell'art. 724, è propriamente riferibile ai soli Simboli e Persone. Cosicché, dovendosi ritenere che il legislatore abbia fatto uso preciso e consapevole delle espressioni impiegate, il riferimento alla "religione dello Stato" può valere soltanto per i Simboli e le Persone. La norma impugnata si presta così ad essere divisa in due parti. Una parte - esclusa restando ogni valenza additiva della presente pronuncia, di per sé preclusa dalla particolare riserva di legge in materia di reati e di pene - si sottrae alla censura di incostituzionalità, riguardando la



bestemmia contro la Divinità in genere e così proteggendo già ora dalle invettive e dalle espressioni oltraggiose tutti i credenti e tutte le fedi religiose, senza distinzioni o discriminazioni, nell'ambito - beninteso - del concetto costituzionale di buon costume (artt. 19 e 21, sesto comma, della Costituzione). L'altra parte della norma dell'art. 724 considera invece la bestemmia contro i Simboli e le Persone con riferimento esclusivo alla religione cattolica, con conseguente violazione del principio di uguaglianza. Per questa parte, delle due possibilità di superamento del vizio rilevato: l'annullamento della norma incostituzionale per difetto di generalità e l'estensione della stessa alle fedi religiose escluse, alla Corte costituzionale è data soltanto la prima, a causa del predetto divieto di decisioni additive in materia penale. La scelta attuale del legislatore di punire la bestemmia, una volta depurata del suo riferimento ad una sola fede religiosa, non è dunque di per sé in contrasto con i principi costituzionali, tutelando in modo non discriminatorio un bene che è comune a tutte le religioni che caratterizzano oggi la nostra comunità nazionale, nella quale hanno da convivere fedi, culture e tradizioni diverse».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 724, primo comma, del codice penale, limitatamente alle parole: “o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato”».

- Sentenza n. **238/1996** (red. Granata)

***Un dispositivo ablativo può lasciare invariato il testo legislativo che tuttavia viene depurato del suo contenuto normativo incostituzionale. Peraltro, al cospetto di una riserva assoluta di legge (restrizione della libertà personale), la concreta operatività del precetto risultante dalla pronuncia costituzionale rimane sospesa in attesa del necessario intervento del legislatore.***

*Considerato, 2., 3., 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 4.*

«La disposizione censurata prevede che il giudice che ha disposto la perizia possa adottare tutti “gli altri provvedimenti” – ulteriori rispetto all'ordine di comparizione delle persone sottoposte all'esame del perito – “che si rendono necessari per l'esecuzione delle operazioni peritali”. Tra questi provvedimenti il giudice rimettente ritiene compreso implicitamente anche l'ordine di procedere coattivamente al prelievo ematico della persona sottoposta all'esame, ed argomenta le censure di incostituzionalità della disposizione muovendo da tale presupposto interpretativo, che trova peraltro riscontro sia nella giurisprudenza di legittimità, che si è interrogata in ordine ai limiti di ammissibilità di tale prelievo coattivo allorché questo possa compromettere l'integrità fisica o la dignità (comprensiva del diritto alla riservatezza) della persona sottoposta all'esame, sia nella stessa giurisprudenza di questa Corte, che nella sentenza n. 54 del 1986 ha già scrutinato analoghe disposizioni dell'abrogato codice di procedura penale. (...) La questione è fondata. (...) La prima verifica richiesta dall'ordinanza di rimessione è quella della compatibilità del contenuto precettivo così enucleato dall'art. 224, comma 2, del codice di procedura penale con la prescrizione espressa dal primo parametro evocato (art. 13, secondo comma, della Costituzione), il quale assoggetta ogni restrizione della libertà personale, tra cui nominatamente la detenzione, l'ispezione e la perquisizione personale, ad una duplice

garanzia: la riserva di legge (essendo tali misure coercitive possibili “nei soli casi e modi previsti dalla legge”) e la riserva di giurisdizione (richiedendosi l’“atto motivato dell’autorità giudiziaria”); e così appronta una tutela che è centrale nel disegno costituzionale, avendo ad oggetto un diritto inviolabile, quello della libertà personale, rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell’individuo, non diversamente dal contiguo e strettamente connesso diritto alla vita ed all’integrità fisica, con il quale concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona. (...) Il prelievo ematico comporta certamente una restrizione della libertà personale quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva perché la persona sottoposta all’esame peritale non acconsente spontaneamente al prelievo. E tale restrizione è tanto più allarmante - e quindi bisognevole di attenta valutazione da parte del legislatore nella determinazione dei “casi e modi” in cui può esser disposta dal giudice - in quanto non solo interessa la sfera della libertà personale, ma la travalica perché, seppur in minima misura, invade la sfera corporale della persona - pur senza di norma comprometterne, di per sé, l’integrità fisica o la salute (anche psichica), né la sua dignità, in quanto pratica medica di ordinaria amministrazione (cfr. sentenza n. 194 del 1996) - e di quella sfera sottrae, per fini di acquisizione probatoria nel processo penale, una parte che è, sì, pressoché insignificante, ma non certo nulla. È quindi operante nel caso la garanzia della riserva - assoluta - di legge, che implica l’esigenza di tipizzazione dei “casi e modi”, in cui la libertà personale può essere legittimamente compressa e ristretta. Né tale rinvio alla legge può tradursi in un ulteriore rinvio da parte della legge stessa alla piena discrezionalità del giudice che l’applica, richiedendosi invece una previsione normativa idonea ad ancorare a criteri obiettivamente riconoscibili la restrizione della libertà personale. (...) In passato questa Corte, nella citata sentenza n. 54 del 1986, ha fissato i limiti negativi (desumibili dagli artt. 2 e 32 della Costituzione) del prelievo ematico coattivo, ritenendo altresì soddisfatta anche la riserva di legge, quanto sia ai “casi” che ai “modi”. La questione però va rimeditata, ritenendosi di dover pervenire a conclusioni diverse, tenuto conto anche della maggiore forza con cui il valore della libertà personale si è affermato nel nuovo codice di procedura penale, ispirato in modo particolarmente accentuato al *favor libertatis*. Non senza considerare che proprio il precedente intervento di questa Corte, e le esigenze di garanzia in esso sottolineate, avrebbero dovuto suggerire al legislatore, in sede di redazione del nuovo codice di rito, di fissare e definire condizioni, presupposti e limiti per l’adozione del provvedimento coercitivo in questione, così come puntualmente è stato fatto per altre misure restrittive della libertà personale, seppur non di natura cautelare (...); sicché in tale mutato contesto normativo mentre queste ed altre misure restrittive sono state positivamente, in modo più o meno dettagliato, disciplinate, non altrettanto è avvenuto per il prelievo ematico coattivo, riconducibile soltanto alla generica formulazione dell’art. 224, comma 2, del codice di procedura penale, senza alcuna previsione espressa né dello stesso provvedimento, né dei suoi presupposti e limiti. (...) Non è senza rilievo d’altra parte che, in un diverso (ma anch’esso recente) contesto, che è quello del nuovo codice della strada (artt. 186 e 187), il legislatore - operando specificamente il bilanciamento tra l’esigenza probatoria di accertamento del reato e la garanzia costituzionale della libertà personale - abbia dettato una disciplina specifica (e settoriale) dell’accertamento (sulla persona del conducente in apparente stato di ebbrezza alcolica o di assunzione di sostanze stupefacenti) della concentrazione di alcool nell’aria alveolare espirata e del prelievo di campioni di liquidi biologici, (prevedendo bensì in entrambi i casi la possibilità del rifiuto dell’accertamento, ma

con la comminatoria di una sanzione penale per tale indisponibilità del conducente ad offrirsi e cooperare all'acquisizione probatoria); disciplina - questa - la cui illegittimità costituzionale è stata recentemente esclusa da questa Corte (sentenza n. 194 del 1996, citata) proprio denegando, tra l'altro, la denunciata vulnerazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione atteso che la "dettagliata normativa" di tale accertamento "non consente neppure di ipotizzare la violazione della riserva di legge". Invece, con riferimento alla generica fattispecie normativa in questa sede censurata, si ha che le ragioni relative alla giustizia penale, consistenti nell'esigenza di acquisizione della prova del reato, pur costituendo un valore primario sul quale si fonda ogni ordinamento ispirato al principio di legalità, rappresentano in realtà soltanto la finalità della misura restrittiva e non anche l'indicazione dei "casi" voluta dalla garanzia costituzionale. Così come la considerazione che il prelievo ematico coattivo non possa essere disposto quando lede la dignità della persona o metta in pericolo la vita o l'integrità fisica della stessa costituisce null'altro che il riflesso dei limiti negativi dedotti dall'inquadramento della misura specifica nel contesto generale dell'ordinamento, ma non realizza la indicazione al positivo dei "modi", come prescritto dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione. (...) Più in generale, con riferimento anche ad ogni altro provvedimento coercitivo atipico che possa astrattamente ricondursi alla nozione di "provvedimenti ... necessari per l'esecuzione delle operazioni peritali", la disposizione censurata - nella quale manca addirittura la previsione specifica delle misure che possono essere adottate dall'autorità giudiziaria per l'esecuzione delle operazioni peritali facendosi riferimento, con una unica ed indifferenziata locuzione, ad una serie indeterminata di provvedimenti, senza distinguere tra quelli incidenti e quelli non incidenti sulla libertà personale e cumulando in una disciplina indistinta gli uni e gli altri - presenta assoluta genericità di formulazione e totale carenza di ogni specificazione al positivo dei casi e dei modi in presenza dei quali soltanto può ritenersi che sia legittimo procedere alla esecuzione coattiva di accertamenti peritali mediante l'adozione, a discrezione del giudice, di misure restrittive della libertà personale. E manca anche, come già si è rilevato, la stessa precisazione della tipologia delle misure restrittive adottabili, il che accentua - evidenziandone il contrasto con il parametro evocato - l'assoluta mancanza di indicazioni al positivo circa i "casi" e i "modi". (...) Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 2 (seconda proposizione), del codice di procedura penale, nella parte in cui consente misure restrittive della libertà personale finalizzate alla esecuzione della perizia, ed in particolare il prelievo ematico coattivo, senza determinare la tipologia delle misure esperibili e senza precisare i casi ed i modi in cui esse possono essere adottate. Ne segue che - fino a quando il legislatore non sarà intervenuto ad individuare i tipi di misure restrittive della libertà personale che possono dal giudice essere disposte allo scopo di consentire (anche contro la volontà della persona assoggettata all'esame) l'espletamento della perizia ritenuta necessaria ai fini processuali, nonché a precisare i casi ed i modi in cui le stesse possono essere adottate - nessun provvedimento di tal genere potrà essere disposto».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 2, del codice di procedura penale nella parte in cui consente che il giudice, nell'ambito delle operazioni peritali, disponga misure che comunque incidano sulla libertà personale dell'indagato o dell'imputato o di terzi, al di fuori di quelle specificamente previste nei "casi" e nei "modi" dalla legge».

- Sentenza n. 1/1998 (red. Marini)

***Una decisione formalmente ablativa, che elimina un aggettivo dal testo della disposizione censurata, comporta l'estensione del relativo ambito oggettivo di applicazione, in considerazione della ritenuta irragionevole esclusione di fattispecie omogenee a quelle disciplinate.***

*Considerato, 2., 3.*

«(...) secondo la giurisprudenza di questa Corte (anche in considerazione del carattere politico-economico delle scelte che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti) è possibile, in tesi, sindacare – all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio – la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita. Non è invece consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo costituzionale di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti (sentenza n. 84 del 1992). In applicazione degli enunciati principi, questa Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del mancato riconoscimento della natura privilegiata dei crediti riguardanti le retribuzioni dovute ai prestatori d'opera non intellettuale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, adducendo quale *tertium comparationis* della denunciata disparità di trattamento unicamente la garanzia prevista dal n. 5 dell'art. 2751-*bis* del codice civile in favore dell'imprenditore artigiano, e non anche quella contemplata dal precedente n. 2 in favore del prestatore d'opera intellettuale (sentenza n. 40 del 1996). La diversità (...) della figura del prestatore d'opera rispetto a quella dell'imprenditore artigiano è stata ritenuta, infatti, preclusiva di uno scrutinio di costituzionalità che proprio nell'omogeneità delle fattispecie poste in comparazione all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio rinviene (...) la sua esclusiva ragione giustificativa. (...) La questione di costituzionalità del mancato riconoscimento del privilegio generale sui mobili ai crediti riguardanti le retribuzioni di tutti i prestatori d'opera viene ora riproposta assumendo quale *tertium comparationis* la garanzia contemplata dal n. 2 dell'art. 2751-*bis* del codice civile in favore dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera intellettuale. Norma quest'ultima che, mentre è pacificamente ritenuta applicabile a tutte le prestazioni d'opera intellettuale, non può, invece, per il principio di tassatività delle cause di prelazione, ricomprendere anche le prestazioni d'opera non intellettuale. La disparità di trattamento che, quanto alla garanzia della retribuzione, si viene in tal modo a determinare tra prestatori d'opera intellettuale e non intellettuale, risulta, come osservato dall'unanime dottrina, palesemente irragionevole, attesa l'omogeneità delle categorie di soggetti (e di crediti) messe a confronto e riconducibili allo stesso tipo contrattuale delineato dall'art. 2222 cod. civ. Sotto un diverso aspetto, la rilevata disparità emerge, sia pure indirettamente, dal raffronto della disposizione denunciata con quella di cui al n. 1 dell'art. 2751-*bis* del codice civile riguardante i crediti dei lavoratori subordinati, per i quali la garanzia è accordata indipendentemente dalla natura, intellettuale o non intellettuale, dell'attività svolta. Conclusivamente, la norma denunciata, riconoscendo il privilegio generale sui mobili ai crediti (riguardanti le retribuzioni) dei prestatori d'opera intellettuale e non anche

a quelli, di eguale natura, dei prestatori d'opera non intellettuale, si pone in insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione e deve, pertanto, essere resa conforme alla Costituzione mediante l'eliminazione dell'aggettivo "intellettuale" in quanto limitativo dell'ambito del privilegio».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, n. 2, del codice civile limitatamente alla parola "intellettuale"».

- Sentenza n. **436/1999** (red. Onida)

*L'inadempimento dell'obbligo del legislatore di emanare una normativa ad hoc, peraltro preannunciata ormai da venti anni, circoscrive l'intervento della Corte che – non potendo ovviare all'assenza dell'"apposita legge" (effettuando le scelte necessarie per dar vita ad un organico ordinamento penitenziario minorile) – continua ad operare sulle singole disposizioni della disciplina (penitenziaria) comune costituzionalmente incompatibili. Nella specie, l'adozione di una decisione ablativa erode l'ambito soggettivo di applicazione della norma censurata (dal quale sono espunti i minori).*

*Considerato, 3., 4., 5.*

«Più volte questa Corte ha dovuto censurare, nella parte in cui si applicavano indiscriminatamente anche ai detenuti minorenni, norme dell'ordinamento penitenziario, o di altre leggi, che stabilivano specifiche preclusioni alla concessione di benefici penitenziari o di sanzioni alternative, in quanto, per detta parte, esse apparivano in contrasto con i principi costituzionali in tema di applicazione e di esecuzione delle pene e delle misure restrittive nei confronti dei minori, che, nelle situazioni prese in esame, esigevano una disciplina fondata su valutazioni flessibili e individualizzate circa la idoneità e la opportunità delle diverse misure per perseguire i fini di risocializzazione del condannato minore, nel rispetto delle specifiche caratteristiche della sua personalità (cfr. sentenze n. 168 del 1994, n. 109 e n. 403 del 1997, n. 16, n. 324 e n. 450 del 1998). Per quanto riguarda, in particolare, l'applicazione delle misure alternative e degli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, da tempo questa Corte ha avvertito come l'esigenza di una disciplina speciale per i minori - solo occasionalmente introdotta dal legislatore (cfr. ad esempio l'art. 30-ter, comma 2, del medesimo ordinamento, in tema di durata dei permessi premio) -, sia contraddetta dalla perdurante inerzia legislativa nel dar vita a quella "apposita legge", nella cui attesa l'art. 79 della legge n. 354 del 1975 (...) prevede che le norme della stessa legge si applichino anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali. Di tale situazione, nata come transitoria in vista della legge esplicitamente preannunciata, ma protratta nella sua attualità in forza dell'omissione legislativa, questa Corte ha già anni or sono denunciato la disarmonia rispetto ai principi costituzionali (sentenza n. 125 del 1992; e cfr. anche sentenze n. 168 del 1994, n. 107 del 1997). Poiché peraltro l'applicabilità ai minori dell'ordinamento penitenziario "generale" discende, normativamente, non tanto dalla clausola citata della legge n. 354 del 1975, quanto dall'assenza di una legislazione *ad hoc* nella cui mancanza si espande naturalmente la portata generale delle norme di quell'ordinamento, e poiché non può questa Corte ovviare all'assenza dell'"apposita legge", operando le scelte necessarie per dar vita ad

un organico ordinamento penitenziario minorile, non resta - fino a quando il legislatore non adempia all'obbligo di emanare la legge preannunciata ormai da venti anni - che continuare ad intervenire sulle singole disposizioni dell'ordinamento penitenziario comune incompatibili con le esigenze costituzionali del diritto penale minorile. (...) Siffatta incompatibilità sussiste anche a riguardo della norma oggi denunciata. Un divieto generalizzato e automatico, di durata triennale, di concessione di tutti i benefici penitenziari elencati, in conseguenza della revoca di una qualunque delle misure alternative dell'affidamento in prova, della detenzione domiciliare e della semilibertà, contrasta in effetti con il criterio, costituzionalmente vincolante, che esclude siffatti rigidi automatismi, e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso, in presenza delle condizioni generali costituenti i presupposti per l'applicazione della misura, della idoneità di questa a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile. Può bene essere infatti che, nonostante la revoca della misura alternativa, intervenuta in quanto il comportamento del soggetto sia apparso "incompatibile con la prosecuzione della prova" (art. 47, comma 11) o "incompatibile con la prosecuzione delle misure" (art. 47-ter, comma 6), ovvero in quanto il soggetto non si sia palesato "idoneo al trattamento" di semilibertà (art. 51, primo comma) - a seguito dunque di valutazioni inerenti solo alla compatibilità della singola misura revocata -, la situazione concreta del giovane condannato faccia ritenere utile ed adatta l'applicazione di una od altra delle misure previste dall'ordinamento al fine di favorire il reinserimento sociale dei detenuti, che sarebbero invece precluse, per un lungo periodo, dall'operare della norma censurata in questa sede. Ciò, ben s'intende, ove sussistano i presupposti e le condizioni richiesti in via generale dalla legge per l'applicazione di tale misura, e sempre che l'autorità giudiziaria competente pervenga ad un apprezzamento positivo nell'ambito delle valutazioni discrezionali ad essa demandate. (...) Deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario - da cui discende il divieto di concessione delle misure di cui al comma 1 ai condannati nei cui confronti sia stata revocata una delle misure alternative previste dal comma 2, per il periodo triennale stabilito dal comma 3 -, nella parte in cui si riferisce ai minorenni. Una volta caduto, *in parte qua*, il comma 2, il successivo comma 3, pure compreso nell'oggetto della questione, ma che si limita a fissare la durata della preclusione prevista dai commi 1 e 2, sopravvive con un contenuto non più riferibile alla preclusione di cui al comma 2 nei confronti dei minori, espunta dall'ordinamento in forza della presente pronuncia di illegittimità costituzionale».

#### *Dispositivo*

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui si riferisce ai minorenni».

- Sentenza n. **110/2001** (red. Zagrebelsky)

***Il mancato rispetto da parte del Governo di un adempimento procedurale prescritto dalla legge di delegazione nei confronti della Regione ricorrente in via principale determina l'illegittimità costituzionale del censurato decreto legislativo, sancita da una sentenza la cui portata parzialmente ablativa si palesa sul piano dell'efficacia territoriale. Infatti, il***

***provvedimento viene dichiarato illegittimo «nella parte in cui si applica» alla suddetta Regione.***

*Considerato, 2.*

«La questione di legittimità costituzionale è fondata, il decreto legislativo impugnato non essendo stato adottato conformemente al procedimento previsto dalla legge di delegazione, il cui rispetto non è reso facoltativo, e comunque non è indifferente per la Regione (...) per il fatto che, secondo l'art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997, tale decreto ha carattere cedevole, applicandosi nella Regione solo fino all'entrata in vigore della legge regionale. La norma delegante stabilisce che l'esercizio del potere sostitutivo del Governo deve avvenire "sentite le regioni inadempienti". Ma, alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte (...), risulta che nessun contatto diretto tra il Governo e la Regione Veneto è stato dal primo promosso al fine di acquisire il parere della seconda circa l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997. Nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 4 marzo 1999, il Ministro per gli affari regionali, dopo aver ricordato l'obbligo del Governo di far uso dei poteri sostitutivi conferitigli, nel caso di inerzia regionale, affermò ritenersi "opportuno continuare a lavorare in collaborazione con le Regioni" aventi "ancora le leggi di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 in discussione nei rispettivi Consigli, al fine di raggiungere l'obiettivo della loro approvazione entro il ... termine" previsto, aggiungendo un invito ai Presidenti delle Regioni a sollecitare i rispettivi Consigli regionali affinché le leggi in questione potessero essere approvate tempestivamente. Il Presidente della Regione Puglia, dal canto suo, dichiarò in quella occasione di ritenere che le Regioni potevano senz'altro "presentare" le leggi di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 nel termine prescritto, senza necessità di slittamenti, e tutto finì lì. Successivamente, in una missiva in data 24 marzo 1999, il Ministro per gli affari regionali, dopo avere rinnovato l'invito alle Regioni ad approvare le leggi di loro competenza, ricordava al Presidente della Regione Veneto il compito del Governo di intervenire in via sostitutiva, nel caso di mancata approvazione nei termini delle leggi regionali, concludendo che "l'intervento di carattere sostitutivo che sarà necessario nei confronti delle Regioni che non hanno ottemperato al compito di trasferire agli enti locali le funzioni non 'unitarie', risponde alla esigenza di garantire l'effettivo concorso di tutte le autonomie locali alla riorganizzazione della amministrazione centrale e periferica". Nessun altro contatto risultando, relativamente alla vicenda della "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione" con riferimento alle funzioni conferite dal decreto legislativo n. 112 del 1998, il decreto legislativo impugnato deve ritenersi adottato dal Governo in assenza della necessaria procedura rivolta a consentire alla Regione Veneto di esprimere la propria posizione circa l'adottanda misura sostitutiva da parte del Governo nei suoi confronti. Nell'accogliere per l'anzidetto motivo il ricorso della Regione Veneto, non è necessario prendere posizione circa gli aspetti formali e sostanziali dei contatti che dovevano essere intrattenuti dal Governo con le Regioni inadempienti, affinché possa dirsi che queste ultime siano state "sentite", alla stregua dell'art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997. Basta rilevare l'inesistenza, nella specie, di qualunque elemento dal quale si possa indurre l'esistenza di una previa

qualsivoglia procedura, rivolta a sollecitare la Regione ricorrente a manifestare la propria posizione circa un prospettato, successivo intervento sostitutivo del Governo. La ricordata dichiarazione del Ministro per gli affari regionali alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano altro non è, infatti, che una informativa di carattere generico circa i poteri e gli obblighi reciproci dello Stato e delle Regioni, mentre la missiva indirizzata al Presidente della Regione Veneto, a sua volta, non è altro che un unilaterale preannuncio, nei confronti in genere delle Regioni inadempienti, dell'imminente intervento sostitutivo del Governo e delle sue ragioni giustificative. (...) La dichiarazione d'incostituzionalità del decreto legislativo n. 96 del 1999, per violazione nei confronti della Regione Veneto della norma di delegazione contenuta nell'art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997, e quindi per violazione dell'art. 76 della Costituzione, assorbe ogni altro profilo d'incostituzionalità dedotto dalla ricorrente».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui si applica alla Regione Veneto».

- Sentenza n. **437/2002** (red. Amirante)

***Un dispositivo formalmente ablativo può determinare, in considerazione della formulazione del testo legislativo sottoposto a scrutinio, effetti espansivi della sua portata normativa, come conseguenza della rimozione, ad esempio, di incompatibilità, condizioni o limiti.***

#### *Considerato, 3., 4.*

«Questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una disposizione inserita nell'art. 3, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), identica a quella censurata (...), ne dichiarò l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli stessi parametri evocati nel presente giudizio, sul rilievo che, una volta ammessa la compatibilità della pensione di anzianità degli avvocati con lo svolgimento di un lavoro autonomo o subordinato, non era ragionevole stabilirne l'incompatibilità qualora per tale lavoro fosse prescritta l'iscrizione in un albo o in un elenco, costituendo inoltre tale incompatibilità violazione dell'art. 4, primo comma, della Costituzione (cfr. sentenza n. 73 del 1992). Secondo la difesa della Cassa di previdenza dei ragionieri e periti commerciali le ragioni addotte a sostegno della suindicata pronuncia di illegittimità costituzionale sono contraddette dal mutato assetto delle casse di previdenza ed hanno perciò perduto la loro validità. Poiché gli enti previdenziali delle categorie professionali si sono trasformati in persone giuridiche private ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, le esigenze di bilancio sono particolarmente pressanti, dovendo gli enti medesimi avvalersi dell'autofinanziamento, senza poter ricorrere a sovvenzioni pubbliche. Lo sfavore con il quale il legislatore guarda allo svolgimento di attività lavorativa da parte dei titolari di pensione di anzianità, concretizzatosi nelle norme che in vario modo nel tempo hanno limitato o escluso il cumulo tra reddito da lavoro e pensione di anzianità (...), dimostrerebbe la necessità di scoraggiare il ricorso alla pensione di anzianità da parte di



persone ancora in grado di lavorare. Le tesi difensive della Cassa non inficiano la validità delle ragioni che indussero la Corte alla citata pronuncia di illegittimità costituzionale, ragioni che sussistono tuttora riguardo alla questione in esame. È, infatti, da osservare anzitutto che il perseguimento dell'obiettivo tendenziale dell'equilibrio di bilancio non può essere assicurato da parte degli enti previdenziali delle categorie professionali - e, in particolare, da parte della Cassa di previdenza a favore dei ragionieri e periti commerciali - con il ricorso ad una normativa che, trattando in modo ingiustificatamente diverse situazioni sostanzialmente uguali, si traduce in una violazione dell'art. 3 della Costituzione. L'iscrizione ad albi o elenchi per lo svolgimento di determinate attività è, infatti, prescritta a tutela della collettività ed in particolare di coloro che dell'opera degli iscritti intendono avvalersi. In secondo luogo, si rileva che le norme concernenti il cumulo tra reddito da lavoro e prestazione previdenziale presuppongono la liceità dell'esercizio dell'attività lavorativa da parte del pensionato ed operano quindi su un piano diverso ed in un momento successivo a quelle del tipo della disposizione censurata, finalizzate ad impedirne lo svolgimento. (...) La contestata incompatibilità si pone, altresì, in contrasto con il principio del diritto al lavoro. (...) la disciplina della pensione di anzianità dei ragionieri e periti commerciali, al pari di analoghe discipline relative ad altre categorie di professionisti (v. sentenza n. 362 del 1997 sulla normativa applicabile in materia nella previdenza forense), non prevede alcuna equiparazione della pensione di anzianità alla pensione di vecchiaia al compimento da parte del titolare dell'età stabilita per il conseguimento di tale ultima pensione, a differenza di quanto avviene nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria per effetto dell'art. 22, sesto comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, e dell'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 503 del 1992, sicché la norma impugnata si traduce in una limitazione a tempo indefinito della possibilità di lavoro dei pensionati».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 414 (Riforma della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali), nella parte in cui prevede l'incompatibilità della corresponsione della pensione di anzianità con l'iscrizione ad albi professionali o elenchi di lavoratori autonomi diversi dall'albo dei ragionieri e periti commerciali».

- Sentenza n. **28/2010** (red. Silvestri)

***La verifica di conformità delle norme legislative interne alle norme comunitarie (cogenti e sovraordinate alle prime nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) può dar luogo ad una sentenza ablativa con effetti in malam partem, incidente su norma extrapenale che concorre a definire il campo di applicazione di sanzioni penali. La valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento spetta, in ogni caso, al giudice comune, unico competente a definire il processo da cui si origina l'incidente di costituzionalità.***

*Considerato, 4., 7.*

«La norma censurata - in contrasto con la definizione comunitaria (...) che qualifica rifiuto ogni sostanza di cui il produttore si disfi - esclude dalla categoria dei rifiuti un

materiale, le ceneri di pirite, indipendentemente dal fatto che l'impresa produttrice se ne sia disfatta. (...) la norma censurata introduce una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare "sottoprodotto". Al contrario, la normativa comunitaria fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale. Per effetto della presunzione assoluta, al giudice è inibito l'accertamento in fatto delle circostanze in cui si è formato il materiale e che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, una volta prodotto. Tale preclusione si pone in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto. In questo senso si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha sottolineato come l'effettiva esistenza di un rifiuto debba essere accertata "alla luce del complesso delle circostanze, tenuto conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia" (sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana). Lo stesso legislatore nazionale ha recepito le direttive comunitarie sul punto, sia con il d.lgs. n. 22 del 1997, sia con il d.lgs. n. 4 del 2008. Solo per un periodo di circa due anni è rimasta in vigore la norma censurata, che ha espunto *ope legis* le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, con l'indiretta conseguenza di rendere penalmente irrilevante la loro gestione al di fuori delle regole stabilite dalla legge. (...) Il contrasto con la normativa comunitaria di riferimento è pertanto evidente. (...) Rilevato il contrasto tra la norma censurata e le direttive comunitarie sui rifiuti, nonché l'impossibilità di disapplicare la stessa da parte del giudice rimettente e la non necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, resta da risolvere il problema degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma extrapenale, che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, ha escluso, durante il periodo della sua vigenza, precedente all'abrogazione ad opera del d.lgs n. 4 del 2008, l'applicabilità delle sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti alla fattispecie oggetto del giudizio principale. Nella verifica della successione delle leggi nel tempo, si deve notare che quando furono commessi i fatti per cui si procede nel giudizio *a quo* la norma di esclusione non esisteva, ed era pertanto pacifico che si applicassero le sanzioni penali previste dal legislatore italiano per l'inosservanza delle norme introdotte in ossequio alle direttive comunitarie sui rifiuti. Durante lo svolgimento del processo è entrata in vigore la norma di esclusione (...) che è stata successivamente abrogata nelle more del giudizio incidentale (...). Secondo il disposto dell'art. 2, quarto comma, del codice penale, se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile. La legge più mite pertanto retroagisce, secondo il principio del *favor rei*, che caratterizza l'ordinamento italiano e che oggi trova conferma e copertura europea nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...). Questa Corte ha già chiarito, tuttavia, che la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: "Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile"

(sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006). Nel caso di specie, se si stabilisse che il possibile effetto *in malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie - che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie sui rifiuti, ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali. La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l'inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione. Per superare il paradosso sopra segnalato, occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali. Questa Corte ha già chiarito che l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli "verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali"; peraltro, "la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi*: poiché in tal caso ne risulterebbe alterato [...] il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa" (sentenza n. 148 del 1983). Occorre precisare inoltre che, nel caso di specie, il giudice rimettente ha posto un problema di conformità di una norma legislativa italiana ad una direttiva comunitaria, evocando i parametri di cui agli artt. 11 e 117 Cost., senza denunciare, né nel dispositivo né nella motivazione dell'atto introduttivo del presente giudizio, la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza intrinseca delle leggi. Ciò esclude che la questione oggi all'esame di questa Corte comprenda la problematica delle norme penali di favore, quale affrontata dalla sentenza n. 394 del 2006. Infine va ricordato che, posti i principi di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 25, secondo comma, Cost. ed all'art. 2, quarto comma, del codice penale, la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede: "rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso

stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale”».

- Sentenza n. **31/2012** (red. Criscuolo)

*Un intervento ablativo può condurre all'espunzione di un irragionevole automatismo legislativo ed alla sua sostanziale sostituzione con la previsione del necessario apprezzamento giudiziale del caso concreto.*

*Considerato, 3., 3.1.*

«L'art. 569 cod. pen. stabilisce che “La condanna pronunciata contro il genitore per alcuno dei delitti preveduti da questo capo importa la perdita della potestà dei genitori”. Come il dettato della norma rende palese, la citata pena accessoria consegue di diritto alla condanna pronunciata contro il genitore, precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento dei diversi interessi implicati nel processo. (...) nella fattispecie in questione vengono in rilievo non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione. Si tratta di un interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno. (...) la legge non dà una definizione della potestà genitoriale, ma nell'art. 147 cod. civ. prevede i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli come obblighi di “mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli”. La norma ripete la formula dell'art. 30, primo comma, Cost. (“È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio”) e dal combinato disposto delle due disposizioni si evince il nucleo di detta potestà, che si collega all'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi. È evidente, dunque, che la potestà genitoriale, se correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore, il quale, dunque, è inevitabilmente coinvolto da una statuizione che di quella potestà sancisca la perdita. È possibile, e la stessa Costituzione lo prevede (art. 30, secondo comma), che uno o entrambi i genitori si rivelino incapaci di assolvere i loro compiti, con conseguente necessità per il legislatore di disporre interventi sostitutivi (artt. 330 e seguenti cod. civ.). E del pari è possibile che la condotta di uno o di entrambi i genitori sia idonea ad integrare gli estremi di un reato, in relazione al quale il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, ritenga che, in caso di condanna, si debba rendere applicabile la pena accessoria della perdita della potestà. Tuttavia, proprio perché la pronuncia di decadenza va ad incidere sull'interesse del minore sopra indicato, non è conforme al principio di ragionevolezza, e contrasta quindi con il dettato dell'art. 3 Cost., il disposto della norma censurata che, ignorando il detto interesse, statuisce la perdita della potestà sulla base di un mero automatismo, che preclude al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la

necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse. La violazione del principio di ragionevolezza, che consegue all'automatismo previsto dalla norma censurata, deve essere affermata anche alla luce dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen. Infatti, quest'ultimo, diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale. È ragionevole, pertanto, affermare che il giudice possa valutare, nel caso concreto, la sussistenza di detta idoneità in funzione della tutela dell'interesse del minore. (...) Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., debba conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'articolo 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto».

- Sentenza n. **170/2013** (red. Cartabia)

***La formula “nei sensi di cui in motivazione” è impiegata per circoscrivere la portata ablatoria della sentenza di accoglimento, a sua volta condizionata dalla preliminare delimitazione del thema decidendum.***

*Considerato, 2., 4.1., 4.3., 4.4., 4.5., 4.6.*

«Occorre, in via preliminare, procedere ad una corretta identificazione del *thema decidendum*, alla luce di una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione (...). Nonostante il richiamo al “combinato disposto coll'art. 2752”, primo comma, cod. civ. il giudice dubita della legittimità costituzionale della sola portata retroattiva delle disposizioni impugnate. Non è invece censurata in sé e per sé l'estensione del privilegio ai crediti dello Stato da sanzioni tributarie, determinatasi per effetto della modifica legislativa introdotta dall'art. 23, comma 37, del decreto-legge n. 98 del 2011. Il presente giudizio riguarda, dunque, esclusivamente l'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40 del decreto-legge n. 98 del 2011 (...), nella parte, cioè, in cui dispone l'applicazione retroattiva del nuovo testo dell'art. 2752, primo comma, cod. civ., che estende il privilegio ai crediti erariali derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette. In effetti, l'intervento legislativo che viene in rilievo nel presente giudizio si articola in diverse previsioni: anzitutto, il citato art. 23, comma 37, ha novellato il testo dell'art. 2752, comma 1, cod. civ., ampliando il novero dei crediti erariali assistiti da privilegio nelle procedure concorsuali. Questa norma (...) non è contestata in sé dal giudice remittente, il

quale appunta le proprie censure sulla disciplina degli effetti temporali di tale modifica normativa, contenuta nell'ultimo periodo del medesimo art. 23, comma 37, che testualmente recita: "La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto". Inoltre, sempre in ordine agli effetti nel tempo della modifica legislativa, il giudice ha impugnato anche l'art. 23, comma 40, del medesimo testo normativo, ove si prevede che i creditori privilegiati già ammessi al passivo fallimentare possano contestare i crediti che, per effetto delle nuove disposizioni di cui all'art. 23, comma 37, sono stati anteposti ai loro nel grado del privilegio. Dalla lettura congiunta delle due previsioni (...) si evince che l'estensione del privilegio, disposta dal primo periodo del comma 37, esplica effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare". (...) La disciplina censurata (...) consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". Di conseguenza essa non solo ha una portata retroattiva, ma altera altresì i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private. Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione (...) alla luce della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri del presente giudizio. (...) "il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.", riservata alla materia penale, con la conseguenza che "il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi "il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). (...) Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali (...). Nella specie, oggetto di giudizio è (...) una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare". Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali

sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato “endo-fallimentare”, delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge. In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificare la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato. (...) Pertanto, la disciplina impugnata palesa la sua illegittimità sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione».

- Sentenza n. **5/2014** (red. Lattanzi)

***L'adozione di una pronuncia ablativa, per accertato difetto o eccesso di delega, con effetti in malam partem in materia penale è motivata con la necessità di assicurare il rispetto della riserva di legge posta dall'art. 25 Cost. che intesta al solo Parlamento le scelte di criminalizzazione. La verifica sull'esercizio della funzione legislativa delegata non può essere limitata, in quanto strumento di garanzia, in considerazione delle eventuali ricadute della sentenza di accoglimento sul giudizio a quo.***

*Considerato, 5.1., 5.2., 6.2., 6.5., 7.*

«L'inammissibilità del sindacato sulle norme penali più favorevoli era stata originariamente argomentata considerando che una questione finalizzata a una pronuncia *in malam partem* sarebbe stata priva di rilevanza, dato il principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli. Infatti, si era affermato, “i principi generali vigenti in tema di non retroattività delle sanzioni penali più sfavorevoli al reo, desumibili dagli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 2 del codice penale, impedirebbero in ogni caso che una eventuale sentenza, anche se di accoglimento, possa produrre un effetto pregiudizievole per

l'imputato nel processo penale pendente innanzi al giudice *a quo*" (sentenza n. 85 del 1976). Successivamente però questa Corte ha riconosciuto "che la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: 'Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile' (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006)" (sentenza n. 28 del 2010). Il mutato orientamento sulla rilevanza non ha comportato automaticamente l'ammissibilità delle questioni relative alle norme penali più favorevoli, perché si è ritenuto che a una pronuncia della Corte *in malam partem* fosse comunque di ostacolo il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale "demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedendo alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o estendere quelle esistenti a casi non previsti, ovvero anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 394 del 2006; ordinanze n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009)" (ordinanza n. 285 del 2012). Non sono però mancati casi in cui la Corte ha ritenuto che l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale *in malam partem* non trovasse ostacolo nel principio dell'art. 25, secondo comma, Cost. Particolarmente significativa in questo senso è la sentenza n. 394 del 2006, che ha riconosciuto la sindacabilità delle "c.d. norme penali di favore: ossia delle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni". Alla nozione di "norma penale di favore" ha fatto successivamente, in più occasioni, riferimento la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 273 del 2010, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanze n. 103 e n. 3 del 2009), ma è la sentenza n. 394 del 2006 che ne ha precisato le caratteristiche e le relative implicazioni ai fini del sindacato di legittimità costituzionale. Secondo questa sentenza "il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali; ma non le preclude decisioni ablativo di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo (sentenza n. 148 del 1983); e ciò a prescindere dall'istituto o dal mezzo tecnico tramite il quale tale trattamento si realizza [...]. In simili frangenti, difatti, la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria". Un'altra decisione significativa è la n. 28 del 2010, con la quale la Corte, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge intermedia (e più esattamente di un decreto legislativo intermedio) che, in contrasto con una direttiva comunitaria, aveva escluso la punibilità di un fatto precedentemente e successivamente previsto come reato. Secondo questa decisione, infatti, "se si stabilisse che il possibile effetto *in malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle



norme comunitarie – che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell’ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie [...], ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano”. Questa decisione può costituire un utile punto di riferimento perché, come nel presente giudizio, anche se per una ragione diversa, il vizio del decreto legislativo trae origine dalla carenza di potere del Governo che aveva adottato la normativa impugnata. (...) Il difetto di delega denunciato dai giudici rimettenti, se esistente, comporterebbe un esercizio illegittimo da parte del Governo della funzione legislativa. L’abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe, infatti, in contrasto con l’art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell’intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell’art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti. Deve quindi concludersi che, quando, deducendo la violazione dell’art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull’esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio *a quo*. Si rischierebbe altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa Corte, di creare zone franche dell’ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali sarebbe di fatto consentito al Governo di effettuare scelte politico-criminali, che la Costituzione riserva al Parlamento, svincolate dal rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, eludendo così il disposto dell’art. 25, secondo comma, della stessa Costituzione. Per superare il paradosso ed evitare al tempo stesso eventuali effetti impropri di una pronuncia *in malam partem*, “occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali” (sentenza n. 28 del 2010). È da aggiungere che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, “le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili ‘quando la norma impugnata è applicabile nel processo d’origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull’ammissibilità della questione il senso degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge’ (sentenza n. 98 del 1997)” (sentenza n. 294 del 2011). Compete, dunque, ai giudici rimettenti valutare le conseguenze applicative che potranno derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento,

mentre deve escludersi che vi siano ostacoli all'ammissibilità delle proposte questioni di legittimità costituzionale». Il d.lgs. n. 43 del 1948, «sul divieto delle associazioni di carattere militare, del quale, con il d.lgs. n. 179 del 2009, era stata in precedenza stabilita la permanenza in vigore (...) è coevo alla Costituzione e costituisce l'immediata attuazione dell'art. 18, secondo comma, Cost. L'atto normativo in questione, in coerenza con la previsione della Carta costituzionale, si prefigge di impedire attività idonee a influenzare e pregiudicare la formazione democratica delle convinzioni politiche dei cittadini, anche se non riconducibili a violazioni delle comuni norme penali, il che implica la sussistenza di un effettivo contenuto normativo di rilevanza costituzionale e fa escludere l'obsolescenza della disciplina. Del resto la perdurante attualità del decreto legislativo n. 43 del 1948 è confermata, se ce ne fosse bisogno, dalla sua reintroduzione ad opera del d.lgs. n. 20 del 2012. (...) per la carenza della necessaria delega legislativa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, è fondata. (...) anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modifica il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo, con l'Allegato B, dalle norme mantenute in vigore dall'Allegato 1 del citato d.lgs. n. 179 del 2009, il d.lgs. n. 43 del 1948, è fondata per carenza di delega legislativa».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui, al numero 297) del comma 1, abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), espungendo dalle norme mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare)».

- Sentenza n. **162/2014** (red. Tesaurò)

***Dal congiunto operare di ablazioni testuali e ablazioni normative (una delle quali evidenziata dall'uso della formula "nei limiti di cui in motivazione") discende l'erosione di un divieto originariamente previsto in termini assoluti e il conseguente ridimensionamento della norma sanzionatoria posta a presidio della sua osservanza.***

*Considerato, 6., 7., 8., 10., 12., 13.*

Il censurato divieto, «impedendo alla coppia destinataria della legge n. 40 del 2004, ma assolutamente sterile o infertile, di utilizzare la tecnica di PMA eterologa, è privo di adeguato fondamento costituzionale. (...) la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che (...) è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne

la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera. (...) La libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori e di formare una famiglia (...) di sicuro non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti. Tuttavia, questi limiti, anche se ispirati da considerazioni e convincimenti di ordine etico, pur meritevoli di attenzione in un ambito così delicato, non possono consistere in un divieto assoluto (...), a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale. (...) La disciplina in esame incide, inoltre, sul diritto alla salute, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va inteso "nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica" (sentenza n. 251 del 2008; analogamente, sentenze n. 113 del 2004; n. 253 del 2003) e "la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica" (sentenza n. 167 del 1999). (...) In relazione a questo profilo, non sono dirimenti le differenze tra PMA di tipo omologo ed eterologo, benché soltanto la prima renda possibile la nascita di un figlio geneticamente riconducibile ad entrambi i componenti della coppia. Anche tenendo conto delle diversità che caratterizzano dette tecniche, è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia, nell'accezione che al relativo diritto deve essere data (...). Il censurato divieto incide, quindi, sui richiamati beni costituzionali. Tuttavia, ciò non è sufficiente a farlo ritenere illegittimo, occorrendo a questo scopo accertare se l'assolutezza che lo connota sia l'unico mezzo per garantire la tutela di altri valori costituzionali coinvolti dalla tecnica in esame. (...) L'unico interesse che si contrappone ai predetti beni costituzionali è (...) quello della persona nata dalla PMA di tipo eterologo, che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe leso a causa sia del rischio psicologico correlato ad una genitorialità non naturale, sia della violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica. Le censure, ad avviso dell'interveniente, sarebbero inoltre inammissibili (...) poiché il loro eventuale accoglimento determinerebbe incolmabili "vuoti normativi" in ordine a rilevanti profili della disciplina applicabile (...). Dalle norme vigenti è, dunque, già desumibile una regolamentazione della PMA di tipo eterologo che (...) è ricavabile, mediante gli ordinari strumenti interpretativi, dalla disciplina concernente, in linea generale, la donazione di tessuti e cellule umani, in quanto espressiva di principi generali pur nelle diversità delle fattispecie (...). La questione del diritto all'identità genetica, nonostante le peculiarità che la connotano in relazione alla fattispecie in esame, neppure è nuova. Essa si è posta, infatti, in riferimento all'istituto dell'adozione e sulla stessa è di recente intervenuto il legislatore, che ha disciplinato l'*an* ed il *quomodo* del diritto dei genitori adottivi all'accesso alle informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici dell'adottato (...). Inoltre, in tale ambito era stato già infranto il dogma della segretezza dell'identità dei genitori biologici quale garanzia insuperabile della coesione della famiglia adottiva, nella consapevolezza dell'esigenza di una valutazione dialettica dei relativi rapporti (...). Siffatta esigenza è stata confermata da questa Corte la quale, nello scrutinare la norma che vietava

l'accesso alle informazioni nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, ha affermato che l'irreversibilità del segreto arrecava un insanabile *vulnus* agli artt. 2 e 3 Cost. e l'ha, quindi, rimossa, giudicando inammissibile il suo mantenimento ed invitando il legislatore ad introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta compiuta dalla madre naturale e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato (sentenza n. 278 del 2013). (...) Il censurato divieto, nella sua assolutezza, è pertanto il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento (...). (...) alla luce del dichiarato scopo della legge n. 40 del 2004 "di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana" (art. 1, comma 1), la preclusione assoluta di accesso alla PMA di tipo eterologo introduce un evidente elemento di irrazionalità, poiché la negazione assoluta del diritto a realizzare la genitorialità, alla formazione della famiglia con figli, con incidenza sul diritto alla salute (...) è stabilita in danno delle coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la *ratio legis*. (...) Il divieto in esame cagiona, in definitiva, una lesione della libertà fondamentale della coppia destinataria della legge n. 40 del 2004 di formare una famiglia con dei figli, senza che la sua assolutezza sia giustificata dalle esigenze di tutela del nato, le quali, in virtù di quanto sopra rilevato (...), devono ritenersi congruamente garantite. (...) le norme censurate, pur nell'obiettivo di assicurare tutela ad un valore di rango costituzionale, stabiliscono una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, giungendo a realizzare una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati. Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui stabilisce il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, nonché dell'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3", e dell'art. 12, comma 1, di detta legge».

#### *Dispositivo*

- «1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui stabilisce per la coppia di cui all'art. 5, comma 1, della medesima legge, il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, limitatamente alle parole "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3";
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge n. 40 del 2004, limitatamente alle parole "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3";
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nei limiti di cui in motivazione».

- Sentenza n. **238/2014** (red. Tesaurò)

***L'azionamento dei c.d. controlimiti all'ingresso nell'ordinamento interno di norme internazionali o sovranazionali contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o con i diritti inalienabili della persona può avvenire con l'adozione di una decisione ablativa che colpisce la legge italiana di adattamento al diritto extrastatuale solo in parte qua, limitatamente cioè alla parte in cui essa rende operante il precetto ritenuto costituzionalmente incompatibile, rimanendo ferma e indiscussa per il resto la perdurante validità ed efficacia della medesima.***

*Considerato, 4.1.*

«L'art. 1 della legge n. 848 del 1957 ha provveduto a dare “piena ed intera esecuzione” allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il cui scopo è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fra gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è istituita la CIG (art. 7), organo giudiziario principale delle Nazioni Unite (art. 92), le cui decisioni vincolano ciascuno Stato membro in ogni controversia di cui esso sia parte (art. 94). Tale vincolo, che spiega i suoi effetti nell'ordinamento interno tramite la legge di adattamento speciale (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione), costituisce una delle ipotesi di limitazione di sovranità alle quali lo Stato italiano ha consentito in favore di quelle organizzazioni internazionali, come l'ONU, volte ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, ai sensi dell'art. 11 Cost., sempre però nel limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 73 del 2001). Ora, la previsione dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della CIG, che discende dal recepimento dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, non può non riguardare anche la sentenza con la quale la predetta Corte ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione nelle cause civili di risarcimento del danno per i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Ed è comunque con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della CIG, che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti *iure imperii* qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea il contrasto della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost. Considerato che (...) la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei “principi supremi dell'ordinamento costituzionale”, ad esso non può opporre resistenza la norma denunciata (l'art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Per il resto, è del tutto ovvio che rimane inalterato l'impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG. L'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente *in parte qua*, si traduce – non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna – nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009). Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge significativamente

dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio" (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985). Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante. Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge di adattamento n. 848 del 1957, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona».

#### *Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno);  
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona (...).».

## *Sostitutive*

- Sentenza n. **15/1969** (rel. Crisafulli)

***La tecnica della sostituzione può essere impiegata per sanare il contrasto di un precetto legislativo con norme e principi desumibili dal combinato disposto di due o più disposizioni costituzionali.***

*Considerato, 1., 2.*

«La Corte ritiene che la disposizione dell'art. 313, terzo comma, del Codice penale, nella parte in cui subordina l'esercizio penale per il delitto di vilipendio della Corte costituzionale alla autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, anziché - come per le Camere - all'autorizzazione dello stesso organo contro cui l'offesa era diretta, contrasti effettivamente con la posizione di indipendenza ed autonomia della Corte stessa, quale risulta dalle disposizioni costituzionali assunte a parametro (...), in stretta correlazione logica, d'altronde, con la natura delle funzioni che la Corte costituzionale è istituzionalmente chiamata a svolgere (...). Tali funzioni (...) si riconducono tutte ad un principio fondamentale unitario: garantire e rendere praticamente operante il principio di legalità, che il nuovo ordinamento dello Stato ha esteso a livello costituzionale, sottoponendo al rispetto delle norme costituzionali anche gli atti dei supremi organi politici statali, nonché i rapporti intercorrenti tra questi ultimi e quelli tra lo Stato e le Regioni. Così riguardata, nel complesso delle sue attribuzioni, la Corte si configura come altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano, ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali. Ed è chiaro che compiti siffatti postulano che l'organo cui sono affidati sia collocato in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro, in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto - anche nelle forme esteriori - la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità. Postulano, in altri termini, un adeguato sistema di guarentigie, attinenti sia al collegio nel suo insieme, sia ai singoli suoi componenti, tra queste ultime rientrando le particolari incompatibilità sancite nei loro confronti durante la carica, che sono indubbiamente ordinate al medesimo principio. Una tale esigenza, per l'appunto, è testualmente affermata nell'art. 137 della Costituzione, laddove, nel primo comma riserva alla legge costituzionale di stabilire - tra l'altro - "le garanzie di indipendenza dei giudici", le quali poi si risolvono, com'è ben noto ed antico insegnamento con riguardo ai diversi organi costituzionali a struttura collegiale, in guarentigie dell'organo, oggettivamente considerate nella sua astratta impersonalità e continuità. (...) In attuazione della riserva posta dall'art. 137, sono intervenute, dettando espresse regole per particolari ipotesi, le leggi costituzionali del 9 febbraio 1948, n. 1 (art. 3) e dell'11 marzo 1953, n. 1 (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11) seguite e parzialmente modificate dalla legge costituzionale del 22 novembre 1967, n. 2 (artt. 1 e 2). E non è senza significato (...) che la disciplina risultante da tali disposizioni sia sostanzialmente modellata su quella per costante tradizione propria delle assemblee parlamentari, che anzi un esplicito rinvio all'art. 68 della Costituzione è fatto, in tema di immunità, dall'art. 3, comma terzo, della citata legge costituzionale n. 1 del 1948, che conferma così automaticamente l'identica *ratio* che sta a base delle guarentigie di indipendenza delle Camere come di quelle

disposte per la Corte costituzionale. Vero è bensì che tra le disposizioni delle leggi costituzionali adesso menzionate nessuna ha per suo specifico oggetto l'istituto della autorizzazione a procedere per l'ipotesi di vilipendio della Corte: circostanza, questa, che ricorre peraltro anche per quanto riguarda le Camere, in ordine alle quali la norma attributiva alle assemblee parlamentari del potere di dare o negare l'autorizzazione rappresenta una "costante" del diritto positivo italiano. È certo comunque che una norma legislativa può essere viziata da illegittimità costituzionale anche per contrasto con norme e principi desumibili dal combinato disposto di due o più disposizioni costituzionali, pur senza contraddire direttamente ad alcuna tra queste, isolatamente considerata nella sua dizione testuale. Tale evenienza si verifica precisamente nella specie in oggetto. Come questa Corte ebbe già a rilevare in altra precedente occasione (sent. 16 aprile 1959, n. 22) "l'istituto della autorizzazione a procedere trova fondamento nello stesso interesse pubblico tutelato dalle norme penali, in ordine al quale il procedimento penale potrebbe qualche volta risolversi in un danno più grave dell'offesa stessa". L'autorizzazione implica pertanto una valutazione discrezionale di natura non diversa da quella che la Corte è espressamente legittimata a compiere quando è chiamata a pronunciarsi sulla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei propri membri, a norma dell'art. 3, terzo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1953, in modo del tutto analogo a quanto prescritto per le Camere a norma dell'art. 68 della Costituzione, o quando è chiamata ad adottare i provvedimenti di cui allo stesso art. 3, secondo comma, in relazione all'art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1953. Non vi ha dubbio che, subordinando invece il promuovimento o il proseguimento dell'azione penale, nelle ipotesi di vilipendio della Corte, alla discrezionale valutazione di un organo del potere esecutivo, l'art. 313, terzo comma, del Codice penale non tanto rappresenta una semplice disarmonia nel sistema costituzionalmente adottato, quanto propriamente si pone in contrasto con esso, menomando la posizione di indipendenza che le norme del titolo VI, sezione prima, della parte seconda della Costituzione, e quelle delle leggi costituzionali del 1948, del 1953 e del 1967, più volte richiamate, hanno voluto realizzare. L'art. 313, terzo comma, del Codice penale deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si riferisce ai reati di vilipendio della Corte costituzionale, in quanto richiede l'autorizzazione a procedere del Ministro per la giustizia, in luogo dell'autorizzazione della stessa Corte costituzionale».

#### *Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 313, terzo comma, del Codice penale, nei limiti in cui attribuisce il potere di dare l'autorizzazione a procedere per il delitto di vilipendio della Corte costituzionale al Ministro di grazia e giustizia anziché alla Corte stessa».

- Sentenza n. **110/1974** (rel. N. Reale)

***La sostituzione può essere pronunciata anche al fine di correggere in senso costituzionalmente conforme una norma attributiva di competenza, attraverso l'individuazione di una nuova autorità titolare del potere, in luogo di quella originariamente presa in considerazione dal legislatore.***

*Considerato, 9.*



«(...) si prospetta, infine, il dubbio circa la compatibilità – con i principi di cui agli artt. 2, 3, 13, 25, 111, 102, 110 della Costituzione – dell’articolo 207, ultimo comma, cod. pen. (che attribuisce al Ministro di grazia e giustizia il potere di revocare le misure di sicurezza “anche prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima fissata dalla legge”), affermandosi che tale potere andrebbe al di là di quelli accordati al Ministro dall’art. 110, ed integrerebbe una indebita ingerenza del potere esecutivo nell’esercizio della funzione giurisdizionale, onde la norma sarebbe viziata di irrazionalità e si porrebbe in contrasto con i valori “ineliminabili” della persona e della libertà umane. La questione è fondata. Anzitutto lo è in riferimento all’art. 13 della Costituzione, la cui violazione deriva dal fatto che il potere di far cessare la misura limitativa della libertà personale è attribuito (e per un certo periodo di tempo in via esclusiva) ad un organo non giurisdizionale che può provvedere insindacabilmente, e sia a favore che a sfavore dell’interessato, senza obbligo di attenersi ai criteri cui deve invece adeguarsi l’autorità giudiziaria. Ma ancora più evidente è il contrasto con l’art. 102 della Costituzione. In effetti, con l’esercizio del potere di revoca il Ministro viene ad interferire nello svolgimento di funzioni giurisdizionali, quali sono indubbiamente quelle disciplinate dagli articoli 634 e seguenti del codice di procedura penale. Il che rende evidente che detto potere non può nemmeno esser fatto rientrare fra quelli che l’art. 110 della Costituzione affida al Ministro di grazia e giustizia e che, per quanto largamente considerati, non possono certo estendersi sino a ricomprendere attribuzioni comportanti una così sensibile ingerenza nella funzione sopradetta. Va quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 207, comma terzo, c.p., nella parte in cui attribuisce al Ministro di grazia e giustizia, anziché al giudice di sorveglianza, il potere di revocare le misure di sicurezza personali anche prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge. La declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata si estende - ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 - per necessaria consequenzialità - a quella contenuta nel secondo comma dello stesso articolo che pone il divieto di revocare la misura di sicurezza prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge. Ne deriva che spetta al giudice il potere di revoca delle misure di sicurezza - ove sia accertata la cessazione dello stato di pericolosità (art. 207, comma primo, c.p.) - anche prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge».

#### *Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 207, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui attribuisce al Ministro di grazia e giustizia - anziché al giudice di sorveglianza - il potere di revocare le misure di sicurezza, nonché, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, l’illegittimità costituzionale del secondo comma dello stesso articolo 207 del codice penale, in quanto non consente la revoca delle misure di sicurezza prima che sia decorso il tempo corrispondente alla durata minima stabilita dalla legge (...)».

- Sentenza n. **155/1980** (rel. Andrioli)

***La sostituzione del testo legislativo censurato non esclude difficoltà applicative alle quali non può porre rimedio la Corte in considerazione del necessario rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e delle prerogative del potere legislativo.***

### *Considerato, 3.*

«(...) la Corte sanziona l'illegittimità, per violazione dell'art. 24, secondo comma Cost., dell'art. 209, secondo comma, nella parte, in cui fa decorrere il termine di quindici giorni per proporre le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi, dal deposito dell'elenco dei creditori ammessi o respinti nella cancelleria del tribunale del luogo della sede principale dell'impresa in liquidazione coatta amministrativa. (...) lo stesso art. 209 delinea nella comunicazione della notizia del deposito dell'elenco effettuata mediante raccomandata con avviso di ricevimento ai creditori in tutto o in parte esclusi un mezzo, che la qualità dell'organo, alla cui diligenza è la comunicazione affidata, consente di utilizzare senza far ricorso al codice di procedura civile e alle disposizioni di sua attuazione, che disciplinano le comunicazioni di cancelleria. (...) La circostanza che il mancato esercizio giudiziale del diritto di credito finirebbe con l'attribuire all'atto dell'autorità amministrativa, che lo comprime, efficacia estintiva del diritto stesso, conferma l'esigenza che non all'affissione dell'elenco, ma alla notizia della esclusione totale o parziale del credito comunicata al singolo creditore con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, sia riservata la capacità di porre in moto il termine, alla cui inosservanza è alla fin fine collegata la perdita del diritto. D'altro canto, la sostituzione di una pluralità di *dies a quibus* all'unico *dies a quo*, indicato nell'art. 209, secondo comma, non soffoca l'aspirazione del legislatore a riunire la pluralità di opposizioni in unico processo, perché (...) le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi dall'elenco hanno forma di ricorso al presidente del tribunale, al quale - ammonisce il terzo comma dell'art. 209 - compete la nomina di un giudice per l'istruzione e per i provvedimenti ulteriori (...). Forma del ricorso, che consentirà al presidente di tribunale di procedere alla nomina del giudice istruttore sol dopo la restituzione alla cancelleria del tribunale degli avvisi di ricevimento. Certo - non se lo dissimula la Corte - il dispositivo, che si va ad enunciare, potrà dar luogo a non lievi difficoltà nella ipotesi, nella specie non ricorrente, di opposizioni e di impugnazioni, per le quali ultime rimane ferma la data del deposito come *dies a quo* del termine di quindici giorni, ma il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il rispetto delle prerogative del potere legislativo inibiscono di escogitare i rimedi alla Corte, la quale, peraltro, non può non segnalare i non tanto eventuali inconvenienti al legislatore perché ponga mano agli opportuni rimedi».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 209, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede che il termine per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi decorra dalla data del deposito, nella cancelleria del tribunale del luogo dove l'impresa in liquidazione coatta amministrativa ha la sede principale, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti, formato dal commissario liquidatore, anziché dalle date di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento, con le quali il commissario liquidatore dà notizia dell'avvenuto deposito ai creditori le cui pretese non sono state in tutto o in parte ammesse».

- Sentenza n. **409/1989** (red. Dell'Andro)

***Un dispositivo sostitutivo può essere adottato per rimodulare in senso costituzionalmente conforme le scelte sanzionatorie del legislatore, ove giudicate manifestamente irrazionali;***

***nella specie, la manipolazione è vincolata dalla valutazione già normativamente espressa in ordine al disvalore di analogo fatto sanzionato.***

*Considerato, 6.*

«Fondata è, invece, l'impugnativa (...) relativa alla sproporzione della pena comminata, dal secondo comma dell'art. 8 della legge in esame, per la fattispecie di rifiuto, in tempo di pace, prima d'assumerlo, del servizio militare di leva, adducendo i motivi di cui all'art. 1, rispetto alle pene comminate per la fattispecie prevista dall'art. 151 del c.p.m.p. (...) il principio d'uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; (...) le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza (...). La sanzione della reclusione da due a quattro anni, comminata dal secondo comma dell'art. 8 della legge in esame, per il delitto ivi previsto, risulta, tenuto conto della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 151 c.p.m.p., manifestamente irrazionale. Per quanto subiettivamente diversificati, i delitti di rifiuto del servizio militare per motivi di coscienza e di mancanza alla chiamata *ex art. 151 c.p.m.p.* ledono, con modalità oggettive analoghe, uno stesso interesse, quello ad una regolare incorporazione degli obbligati al servizio di leva nell'organizzazione militare. La notevole diversità di trattamento penale tra il militare che rifiuta il servizio militare adducendo motivi di coscienza (pena edittale da due a quattro anni) ed il militare che, mancando alla chiamata, sostanzialmente rifiuta lo stesso servizio militare senza alcun motivo o per motivi futili (pena edittale da sei mesi a due anni) apertamente comporta arbitraria, sproporzionata severità nei confronti del militare che adduce, a giustificazione del suo delitto, motivi di coscienza. (...) nel confronto tra la fattispecie tipica prevista dallo stesso secondo comma e quella di cui all'art. 151 c.p.m.p., pur nella diversità (subiettiva) delle medesime (che è causa [...] della particolare disposizione di cui al terzo comma dell'art. 8 e cioè dell'esonero dalla prestazione del servizio militare a pena espiata: disposto che non si rinviene nell'art. 151 c.p.m.p.) non può non sottolinearsi la lesione, con analoghe modalità oggettive, da parte di entrambi i fatti delittuosi, d'uno stesso bene giuridico. D'altra parte, il rimprovero di colpevolezza che si muove al soggetto attivo del delitto previsto dal secondo comma dell'art. 8 della legge in esame, non potendo, certo, esser quello d'aver addotto, a giustificazione (o spiegazione) del delitto commesso, motivi di coscienza, risulta identico (od almeno analogo) a quello mosso al militare che manca alla chiamata *ex art. 151 c.p.m.p.*, e cioè quello d'aver dolosamente leso l'interesse statale alla normale incorporazione nell'organizzazione militare. Va, pertanto, qui ribadito che l'adduzione di motivi di coscienza (come, del resto, di qualsiasi scelta ideologica) non può, in nessun caso, condurre alla davvero sproporzionata (rispetto a quella *ex art. 151 c.p.m.p.*) sanzione penale di cui al secondo comma dell'art. 8 della legge n. 772 del 1972. Si tenga conto che è il legislatore che, nel codice penale militare di pace, ha liberamente e discrezionalmente scelto la disciplina sanzionatoria adeguata al disvalore del fatto di cui allo stesso articolo; disciplina applicabile a tutti i soggetti e quali che siano i moventi, i motivi dell'azione delittuosa. Non può lo stesso legislatore, nell'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, irrazionalmente contraddire la valutazione in precedenza operata (in generale

e senza tener tipicamente conto dei motivi dell'azione criminosa) e valutare in maniera tanto diversa il disvalore dello stesso (od analogo) fatto sol perché commesso adducendo uno specifico motivo: quello di coscienza. E non si manchi di riflettere che questa Corte, nel riferire la sanzione penale di cui al secondo comma dell'art. 8 della più volte citata legge a quella edittalmente prevista per il delitto di cui all'art. 151 c.p.m.p., non fa che vincolatamente attuare, anche per il fatto di cui al ricordato secondo comma dell'art. 8, la valutazione che il legislatore opera in ordine al disvalore dello stesso (od analogo) fatto di cui all'art. 151 c.p.m.p. Né si obietti che, mentre l'espiazione della pena inflitta per il delitto di rifiuto del servizio militare *ex art. 8*, secondo comma, della legge in discussione, comporta l'esonero dal servizio militare, non altrettanto avviene a seguito dell'espiazione della pena *ex art. 151 c.p.m.p.* (...) la pena, qualsiasi pena, come non può essere inflitta per "favorire" il reo tanto meno può esser assurdamente sproporzionata al disvalore dell'illecito commesso sol perché, ad espiazione avvenuta, consente al reo l'esonero dal servizio militare. Tal esonero (...) ha nulla a che vedere con le finalità della pena che, anche in questo caso, dovendo essere adeguata al disvalore del fatto commesso, deve tendere, come tutte le sanzioni penali, a rieducare, ai sensi del terzo comma dell'art. 27 Cost., il condannato. L'esonero in discussione, conseguenza d'una libera, discrezionale scelta del legislatore non appare violare la Carta fondamentale (non essendo lo stesso legislatore costituzionalmente vincolato da alcun obbligo di criminalizzazione dei fatti lesivi dell'interesse tutelato dal secondo comma dell'art. 52 Cost.) né è irrazionale: non essendo ipotizzabili altre sanzioni adeguate al caso particolarissimo in discussione, il legislatore ritiene d'interrompere la spirale delle "condanne a catena", nella presunzione che, ormai, anche la sanzione penale non può più raggiungere gli effetti rieducativi di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. In conclusione, l'art. 8, secondo comma, della legge n. 772 del 1972, nella parte attinente alla disciplina sanzionatoria, viola l'art. 3, primo comma, Cost. A seguito delle precedenti considerazioni la pena edittale per il delitto di cui al secondo comma dell'art. 8 della legge n. 772 del 1972 va fissata, tenuto conto della pena edittale comminata dall'art. 151 c.p.m.p., nella misura di sei mesi nel minimo e di due anni nel massimo».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) come sostituito dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1974, n. 695 (Modifiche agli artt. 2 e 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772, recante norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) nella parte in cui determina la pena edittale ivi comminata nella misura minima di due anni anziché in quella di sei mesi e nella misura massima di quattro anni anziché in quella di due anni (...)».

- Sentenza n. 149/1995 (red. Baldassarre)

***Il contenuto costituzionalmente corretto necessario a garantire la tutela di un fondamentale valore costituzionale può essere desunto da un altro contesto normativo in cui il legislatore ha posto una disciplina coerente con le indicazioni della pregressa giurisprudenza della Corte. La portata sostitutiva della pronuncia di accoglimento è palesata dall'integrale riscrittura della censurata disposizione.***

*Considerato, 2., 3.*

«(...) le norme contestate si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 19 della Costituzione. Come questa Corte ha già avuto modo di precisare (v. sentenza n. 467 del 1991, nonché sentenza n. 422 del 1993), “poiché la coscienza individuale ha rilievo costituzionale quale principio creativo che rende possibile la realtà delle libertà fondamentali dell’uomo e quale regno delle virtualità di espressione dei diritti inviolabili del singolo nella vita di relazione, essa gode di una protezione costituzionale commisurata alla necessità che quelle libertà e quei diritti non risultino irragionevolmente compressi nelle loro possibilità di manifestazione e di svolgimento a causa di preclusioni o di impedimenti ingiustificatamente posti alle potenzialità di determinazione della coscienza medesima”. Ciò significa (...) che, se pure a seguito di una delicata opera del legislatore diretta a bilanciarla con contrastanti doveri o beni di rilievo costituzionale e a graduarne le possibilità di realizzazione in modo da non arrecare pregiudizio al buon andamento delle strutture organizzative e dei servizi di interesse generale, la libertà di coscienza - specie se correlata all’espressione dei propri convincimenti morali o filosofici (art. 21 della Costituzione) ovvero, come nel caso, alla propria fede o credenza religiosa (art. 19 della Costituzione) – dev’essere protetta in misura proporzionata “alla priorità assoluta e al carattere fondante” ad essa riconosciuta nella scala dei valori espressa dalla Costituzione italiana. In tema di giuramento dei testimoni, tali principi, di validità generale, sono stati affermati da questa Corte in varie occasioni. Una prima volta, chiamata a giudicare della compatibilità del richiamo, operato proprio dalla norma ora impugnata (art. 251, secondo comma, cod. proc. civ.), alla responsabilità che il testimone assume davanti a Dio rispetto alla tutela accordata dall’art. 19 della Costituzione alla libertà di coscienza dei non credenti, quale libertà “negativa” di professare una fede o un’opinione religiosa, questa Corte, con la sentenza n. 117 del 1979, ha riconosciuto che l’imposizione a tutti indiscriminatamente di una formula di giuramento comportante l’assunzione di responsabilità davanti a Dio può provocare nei non credenti “turbamenti, casi di coscienza, conflitti di lealtà tra doveri del cittadino e fedeltà alle proprie convinzioni”, così da rappresentare un ingiustificato ostacolo alla piena garanzia del valore costituzionale della libertà di coscienza. In conseguenza della decisione ora ricordata e dell’addizione dell’inciso “se credente” da essa operata in riferimento al giuramento di fronte a Dio, la formula del giuramento del testimone nel processo civile (e, a seguito della dichiarazione di invalidità consequenziale, anche nel processo penale, come regolato dal codice di procedura previgente), ha assunto un duplice e distinto significato: per i credenti il giuramento ha una valenza sia religiosa che morale, con conseguente assunzione di responsabilità tanto avanti a Dio quanto avanti agli uomini; per i non credenti lo stesso giuramento ha una valenza esclusivamente morale, comportante un’assunzione di responsabilità soltanto verso gli uomini. In una successiva occasione, che costituisce precedente specifico della decisione in esame, la Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale del dovere del testimone di prestare giuramento tanto nel processo civile (art. 251 cod. proc. civ.) quanto in quello penale (artt. 142 e 449 cod. proc. pen. previgente), ha implicitamente riconosciuto il conflitto di tale dovere con la libertà di coscienza del testimone la cui religione di appartenenza faccia divieto di prestare comunque giuramento e, persino, di pronunziare le parole “lo giuro”, ma, rilevando che la decisione comportava una pluralità di soluzioni alternative, fra le quali soltanto il legislatore, nell’esercizio del suo insindacabile potere discrezionale, era autorizzato a scegliere (come la

sostituzione del “giuramento” con formule diverse, quali l’“impegno” o la “promessa”; la previsione di una formula unica ovvero la predeterminazione di due o più formule alternative la cui scelta fosse personalmente demandata al testimone, etc.), ha dichiarato, con la sentenza n. 234 del 1984, l’inammissibilità delle questioni allora sollevate. (...) Successivamente alle decisioni ora ricordate, il legislatore, adottando il nuovo codice di procedura penale, è intervenuto sul problema escludendo l’opzione, pur non incompatibile con i principi costituzionali, implicante la predeterminazione legislativa di formule di “impegno” o di “promessa” accanto a quella di “giuramento” al fine di lasciare alla libertà dei singoli testimoni la scelta dell’una o dell’altra formula in armonia con le proprie convinzioni morali o religiose. In luogo di questa opzione, vigente in altri ordinamenti, il facitore del codice di procedura penale del 1988 ha scelto la soluzione legislativa di un’unica formula (art. 497 cod. proc. pen. ) contenente l’“impegno” solenne del teste a dire la verità, nella quale, “in omaggio alla tutela della libertà di coscienza”, come si legge nella “Relazione al progetto”, il testimone, dopo essere stato avvertito dal giudice relativamente all’obbligo di dire la verità e alle responsabilità previste dalla legge penale per i testimoni falsi o reticenti, è invitato a rendere la seguente dichiarazione: “Consapevole della responsabilità morale e giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza”. (...) invero l’asimmetria sussistente nell’ordinamento quanto alla differente tutela accordata alla libertà di coscienza del testimone nel processo penale e in quello civile manifesta un’irragionevole disparità di trattamento in relazione alla protezione di un diritto inviolabile dell’uomo, la libertà di coscienza, che, come tale, esige una garanzia uniforme o, almeno, omogenea nei vari ambiti in cui si esplica. Né, d’altra parte, può logicamente affermarsi che la diversità di trattamento contestata sia giustificabile in dipendenza della differente struttura dei due procedimenti, dal momento che, come ha già implicitamente ammesso (...) la sentenza n. 117 del 1979 allorché ha esteso la declaratoria d’incostituzionalità della disciplina processual-civilistica a quella processual-penalistica, il trattamento normativo del giuramento del testimone nei due distinti procedimenti concerne aspetti comuni o, comunque, omogenei. Infatti, (...) identica è nei due casi la *ratio legis* (spronare il teste a dire la verità) e identiche sono le conseguenze penali per chi si rifiuta, nell’uno o nell’altro dei processi, di prestare giuramento. (...) la soluzione prescelta dal legislatore per il processo penale - nella specie assunta come *tertium comparationis* - rappresenta un’attuazione, fra quelle possibili, del “principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”: un principio che “implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale” (v. sentenza n. 203 del 1989, nonché sentenze nn. 195 del 1993 e 259 del 1990). Pertanto, al fine di assicurare tale pari tutela al valore della libertà di coscienza riguardo all’obbligo del testimone di impegnarsi a dire la verità, si impone l’estensione all’art. 251, secondo comma, cod. proc. civ., della disciplina e della formula previste dall’art. 497, comma 2, cod. proc. pen. , le quali sono scevre da qualsiasi riferimento a prestazioni di giuramento. Di modo che, a seguito di questa pronuncia di accoglimento, l’art. 251, secondo comma, cod. proc. civ., risulta così formulato: “Il giudice istruttore avverte il testimone dell’obbligo di dire la verità e delle conseguenze penali delle dichiarazioni false e reticenti e lo invita a rendere la seguente dichiarazione: ‘Consapevole della responsabilità morale e

giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza”».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile:

a) nella parte in cui prevede che il giudice istruttore “ammonisce il testimone sull’importanza religiosa, se credente, e morale del giuramento e sulle”, anziché stabilire che il giudice istruttore “avverte il testimone dell’obbligo di dire la verità e delle”;

b) nella parte in cui prevede che il giudice istruttore “legge la formula: ‘Consapevole della responsabilità che con il giuramento assumete davanti a Dio, se credente, e agli uomini, giurate di dire la verità, null’altro che la verità’”, anziché stabilire che il giudice istruttore “lo invita a rendere la seguente dichiarazione: ‘Consapevole della responsabilità morale e giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza’”;

c) nella parte in cui prevede: “Quindi il testimone, in piedi, presta il giuramento pronunciando le parole: ‘lo giuro’”».

- Sentenza n. **450/2000** (red. Onida)

***L’irragionevolezza della norma impugnata, determinata dalla sua mancata novellazione a fronte di una significativa evoluzione legislativa e istituzionale, impone un intervento sostitutivo volto a configurare, in materia elettorale, una particolare situazione soggettiva quale causa di incompatibilità, anziché di ineleggibilità.***

*Considerato, 2., 3., 4., 5., 6.*

«L’art. 6 del testo unico del 1960 stabiliva le condizioni ostative alla nomina alla carica di sindaco (...), e fra di esse enumerava quella derivante dall’aver “ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell’amministrazione del comune il posto (...) di appaltatore di lavori o di servizi comunali...” (quarto alinea). Oggi il contenuto di tale disposizione (...) è trasfuso (...) nell’art. 61, n. 2, del nuovo testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (...). Quando la disposizione impugnata fu dettata, la legge prevedeva che il sindaco fosse eletto dal consiglio comunale nel proprio seno (...): onde, da un lato, tutte le cause ostative all’elezione alla carica di consigliere comunale si traducevano anche in cause di ineleggibilità alla carica di sindaco (...); dall’altro lato, la stessa distinzione fra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità alla carica di sindaco assumeva scarso rilievo, in assenza di un procedimento elettorale che prevedesse termini per la presentazione delle candidature, campagna elettorale, votazione da parte del corpo elettorale. Per altro verso, all’epoca, il legislatore aveva configurato quasi tutte le cause ostative all’assunzione della carica di consigliere comunale come cause di ineleggibilità (...), senza distinzione fra quelle fondate sul timore di distorsione della volontà degli elettori a causa dell’influenza che su di essi poteva essere esercitata da chi ricopriva determinati uffici, o comunque fondate su elementi personali che lo stesso legislatore riteneva tali da dover condurre alla privazione dell’elettorato passivo, e quelle fondate sull’esistenza di conflitti di interessi o comunque di elementi suscettibili di perturbare l’esercizio della carica, ma non di viziare l’elezione. (...) In

questo quadro, restava contemplata come causa di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale (...) quella (...) relativa alla situazione di coloro i quali, “direttamente o indirettamente, hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni ed appalti nell’interesse del comune, o in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate in qualsiasi modo dal medesimo”. A tale causa di ineleggibilità – operante (...) anche per la carica di sindaco – l’art. 6, quarto alinea, aggiungeva la ulteriore causa ostativa - avente lo stesso effetto - consistente nell’aver “ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell’amministrazione del comune il posto di segretario comunale, di esattore, collettore o tesoriere comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, o in qualunque modo di fideiussore”. In sostanza, per la carica di sindaco la causa di ineleggibilità si estendeva dalla personale titolarità in capo al candidato della qualità di appaltatore anche alla titolarità della stessa qualità in capo ad uno stretto congiunto. Ciò però non dava luogo ad alcuna contraddizione, stante la maggiore importanza e delicatezza della carica di sindaco rispetto a quella di consigliere comunale, che poteva giustificare la previsione più severa e più restrittiva della legge. (...) Il contesto normativo è però profondamente cambiato, da un lato, con la legge n. 154 del 1981 (oggi trasfusa nel testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000), che disciplinò *ex novo* l’intera materia delle ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive locali; dall’altro, con la legge 25 marzo 1993, n. 81 (a sua volta oggi in parte confluita nel citato testo unico n. 267 del 2000), che sancì l’elezione popolare diretta del sindaco. La legge n. 154 del 1981 accolse e sviluppò esplicitamente la distinzione fra cause di ineleggibilità, che impediscono l’elezione e la viziano se essa avviene, le quali debbono essere rimosse, per evitare tale conseguenza, entro la data fissata per la presentazione delle candidature (...); e cause di incompatibilità, che impediscono semplicemente di “ricoprire la carica di consigliere” (...), per le quali è previsto un apposito procedimento di contestazione, al cui termine soltanto esse danno luogo, ove non siano state rimosse, a decadenza dalla carica (...). In questo quadro, la titolarità della qualità di appaltatore del comune, già prevista (...) come causa di ineleggibilità, fu invece prevista come causa di incompatibilità (...). Non venne invece modificato né abrogato l’art. 6 dello stesso testo unico, relativo alle cause ostative alla nomina a sindaco. E tuttavia la disarmonia fra tale immutato art. 6, che prevedeva cause di ineleggibilità alla carica di sindaco, e la nuova disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere comunale non veniva in evidenza, perché l’elezione del sindaco era ancora affidata al consiglio comunale: onde nulla impediva, in ipotesi, al consiglio comunale che intendesse eleggere sindaco un soggetto eleggibile alla carica di consigliere comunale, ma non a quella di sindaco (...), di attendere o sollecitare la rimozione della causa ostativa, e di procedere successivamente all’elezione o alla nuova elezione del candidato. Non si verificava, infatti, alcun definitivo ostacolo all’assunzione della carica di sindaco. L’effetto pratico non era dunque lontano da quello che si sarebbe verificato in presenza di una semplice causa di incompatibilità, la quale, una volta rimossa, non impedisce l’assunzione della carica. Le cose sono cambiate radicalmente, invece, a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 81 del 1993. Logica avrebbe voluto che, prevedendo per la prima volta l’elezione diretta del sindaco, la legge disciplinasse altresì le cause di ineleggibilità e di incompatibilità rispetto a tale carica. Viceversa il legislatore lasciò ancora una volta immutata la disposizione dell’art. 6 del testo unico del 1960, dettato per regolare l’eleggibilità del sindaco nel precedente sistema, caratterizzato dall’elezione di secondo grado. Mentre il rinvio alle cause di ineleggibilità stabilite per la carica di consigliere comunale, contenuto nel primo



alinea di detto art. 6, consentiva un adeguamento automatico alla disciplina prevista a tale proposito dalla legge n. 154 del 1981, che aveva eliminato una serie di cause di ineleggibilità trasformandole in cause di incompatibilità, e mentre la qualità di componente del consiglio comunale, che continua ad essere propria del sindaco, consentiva, in via interpretativa, di applicare anche al sindaco le cause di incompatibilità previste per i consiglieri comunali, fra cui quella relativa all'aver parte in appalti del comune (...), la causa di ineleggibilità discendente dalla circostanza che un prossimo congiunto abbia parte in appalti del comune (...) dà luogo ormai ad una contraddizione palese. Il candidato che sia in proprio titolare di un appalto del comune è, infatti, solo incompatibile in quanto perduri tale situazione, onde la rimozione di essa prima della convalida dell'elezione, o anche dopo la contestazione della stessa, nei termini all'uopo fissati dalla legge (...), consente di evitare la decadenza. L'essere solo prossimo congiunto del titolare dell'appalto continua invece a dar luogo ad una non rimediabile ineleggibilità, con conseguente perdita della carica conseguita e inevitabile rinnovo dell'intero procedimento elettorale, anche nel caso in cui detta situazione venga meno (ad esempio, per esaurimento del rapporto di appalto) prima della convalida dell'elezione o addirittura prima dell'elezione stessa. (...) Tale contraddizione si traduce in un profilo di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza. Dal momento che la situazione di chi abbia parte in appalti del comune è oggi configurata come semplice causa di incompatibilità, non può ragionevolmente ammettersi che dia luogo invece ad una causa di ineleggibilità, non rimovibile dopo l'elezione, la circostanza, analoga ma meno grave sotto il profilo della *ratio* della causa ostativa all'assunzione della carica, consistente nell'essere prossimo congiunto di chi abbia parte in un appalto del comune. In altri termini, ciò che nell'originario contesto normativo si configurava come un plausibile aggravamento delle condizioni di eleggibilità del sindaco rispetto a quelle previste per la carica di consigliere comunale, oggi appare come un irrazionale, diverso e più gravoso trattamento giuridico di una circostanza impediente non di uguale, ma addirittura di minor peso rispetto a quella - consistente nell'essere lo stesso sindaco eletto titolare di un appalto per conto del comune - che dà luogo ad una semplice situazione di incompatibilità. (...) La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima (...) nella parte in cui stabilisce una causa di ineleggibilità, anziché di incompatibilità, rispetto alla carica di sindaco. (...) La stessa norma (...) si trova oggi trasfusa nell'art. 61, n. 2, del nuovo testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000. Pertanto anche tale disposizione sopravvenuta deve essere dichiarata, nella parte corrispondente, costituzionalmente illegittima, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87».

#### *Dispositivo*

«a) Dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 6, quarto alinea, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere nominato sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco;

b) Dichiarare, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'art. 61, n. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui stabilisce che chi ha

ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere eletto alla carica di sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco».

- Sentenza n. 78/2002 (red. Onida)

***L'eliminazione di un automatismo giudicato incostituzionale è operata attraverso la sostituzione del testo legislativo censurato con quello conforme a Costituzione.***

*Considerato, 8.*

«La norma impugnata consente, contrariamente a quanto dedotto dalla Corte remittente, una eventuale graduazione dell'importo della pena pecuniaria, sia pure nei limiti della modesta somma massima stabilita, dovendo la pena stessa essere “non superiore” (ma potendo essere, invece, inferiore) a detta somma. Ma ciò che il giudice non potrebbe mai fare è omettere la condanna. Tale rigido automatismo sanzionatorio non consente di derogarvi nemmeno nel caso - che non si può *a priori* escludere - in cui la ragione della inammissibilità o della infondatezza della ricusazione non fosse percepibile dal ricusante all'atto della presentazione del ricorso. Deve dunque valere, qui, la stessa *ratio decidendi* che ha condotto la Corte, nella sentenza n. 186 del 2000, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 616 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedeva che la Corte di cassazione possa non pronunciare la condanna in favore della cassa delle ammende, nell'ipotesi del ricorso dichiarato inammissibile, a carico della parte privata che non versasse in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità. Infatti, pur non essendo la previsione di una sanzione pecuniaria, collegata alla reiezione del ricorso e intesa a scoraggiare l'abuso o l'uso temerario o puramente dilatorio del potere, di per sé in contrasto con l'assolutezza del diritto alla tutela giudiziaria, garantito dall'art. 24 della Costituzione (cfr. sentenza n. 69 del 1964) - di cui il potere della parte di proporre la ricusazione, a tutela del proprio diritto ad un giudizio imparziale, costituisce esplicazione -, l'accedere della condanna sempre e necessariamente alla reiezione del ricorso, indipendentemente dalle circostanze del caso concreto, apprezzabili dal giudice, comporta una irragionevole compressione di tale diritto, in contrasto con il principio di eguaglianza. Si viene infatti a trattare allo stesso modo, sotto il profilo dell'applicazione della sanzione, la posizione di chi ha proposto la ricusazione ragionevolmente fidando nella sua ammissibilità e nella sussistenza delle ragioni su cui essa si fondava, e quella del ricorrente che non versi in tale situazione (cfr. sentenza n. 186 del 2000). Sono dunque violati gli articoli 3 e 24 della Costituzione. L'eliminazione dell'automatismo comporta l'attribuzione al decidente del potere di apprezzare, nel caso concreto, se sussistano le condizioni per escludere la condanna alla pena pecuniaria, o se invece la stessa debba trovare applicazione: e dunque alla necessità della condanna, attualmente prevista, si deve sostituire il potere del giudice di applicarla, apprezzando le eventuali circostanze del caso concreto che la rendano ingiustificata».

*Dispositivo*

«(...) Dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, terzo comma, del codice di procedura civile (Ordinanza sulla ricusazione), nella parte in cui prevede che l'ordinanza, che dichiara inammissibile o rigetta la ricusazione, “condanna” la parte o il difensore che l'ha proposta ad

una pena pecuniaria, anziché prevedere che “può condannare” la parte o il difensore medesimi ad una pena pecuniaria (...)».

- Sentenza n. **204/2004** (red. Vaccarella)

***Il precetto costituzionalmente conforme introdotto in luogo di quello dichiarato illegittimo può anche essere particolarmente articolato, ove sia il frutto di una complessiva interpretazione dei parametri costituzionali e della considerazione della pertinente legislazione ordinaria.***

*Considerato, 3.2., 3.4., 3.4.2., 3.4.3.*

«Le censure (...) colgono nel segno nella parte in cui denunciano l’adozione, da parte del legislatore ordinario del 1998-2000, di un’idea di giurisdizione esclusiva ancorata alla pura e semplice presenza, in un certo settore dell’ordinamento, di un rilevante pubblico interesse (...). È evidente, viceversa, che il vigente art. 103, primo comma, Cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell’attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare “particolari materie” nelle quali “la tutela nei confronti della pubblica amministrazione” investe “anche” diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie. Tale necessario collegamento delle “materie” assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive - e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa - è espresso dall’art. 103 laddove statuisce che quelle materie devono essere “particolari” rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: e cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo. Il legislatore ordinario ben può ampliare l’area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice “della” pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall’altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo. (...) Alla luce di tali criteri - desumibili dalla lettera delle norme nelle quali si è incarnata, nella Costituzione, la storia della giustizia amministrativa in Italia - la disciplina dettata dall’art. 7 della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui sostituisce gli artt. 33 e 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, non è conforme a Costituzione. (...) La formulazione dell’art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, quale recata dall’art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 205 del 2000, confligge con i criteri (...) ai quali deve ispirarsi la legge ordinaria quando voglia riservare una “particolare materia” alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ed infatti,

non soltanto (e non tanto) il riferimento ad una materia (i pubblici servizi) dai confini non compiutamente delimitati (...), quanto, e soprattutto, quello a “tutte le controversie” ricadenti in tale settore rende evidente che la “materia” così individuata prescinde del tutto dalla natura delle situazioni soggettive in essa coinvolte: sicché, inammissibilmente, la giurisdizione esclusiva si radica sul dato, puramente oggettivo, del normale coinvolgimento in tali controversie di quel generico pubblico interesse che è *naturaliter* presente nel settore dei pubblici servizi. Ma, in tal modo, viene a mancare il necessario rapporto di *species a genus* che l’art. 103 Cost. esige allorché contempla, come “particolari”, rispetto a quelle nelle quali la pubblica amministrazione agisce quale autorità, le materie devolvibili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Tale conclusione è avvalorata dalla circostanza che il comma 2 della norma individua esemplificativamente (“in particolare”) controversie (...) nelle quali può essere del tutto assente ogni profilo riconducibile alla pubblica amministrazione-autorità (...). La materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciuta dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà (la quale, tuttavia, presuppone l’esistenza del potere autoritativo: art. 11 della legge n. 241 del 1990): sicché, conclusivamente, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 33, comma 1, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “tutte le controversie in materia di pubblici servizi” anziché le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi (così come era previsto fin dall’art. 5 della legge n. 1034 del 1971), ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, ovvero ancora relative all’affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore (così come era previsto dall’art. 33, comma 2, lettere *c* e *d*). Va altresì dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 2 della norma in esame. (...) Analoghi rilievi investono la nuova formulazione dell’art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, quale recata dall’art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge n. 205 del 2000: formulazione che si pone in contrasto con la Costituzione nella parte in cui, comprendendo nella giurisdizione esclusiva - oltre “gli atti e i provvedimenti” attraverso i quali le pubbliche amministrazioni (direttamente ovvero attraverso “soggetti alle stesse equiparati”) svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia - anche “i comportamenti”, la estende a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita - nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere. Poiché, *mutatis mutandis*, a tale previsione dell’art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998 si atagliano le medesime considerazioni che si sono espresse (...) a proposito dell’art. 33, comma 1, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, come sostituito dall’art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto “gli atti, i provvedimenti e i comportamenti” in luogo che “gli atti e i provvedimenti” delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), come sostituito dall'art. 7, lettera *a*, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli" anziché "le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché";

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera *a*, della legge 21 luglio 2000, n. 205;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera *b*, della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto "gli atti, i provvedimenti e i comportamenti" anziché "gli atti e i provvedimenti" delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia».

- Sentenza n. **27/2005** (red. Quaranta)

***La tecnica della sostituzione può essere impiegata per rimodulare in senso conforme a Costituzione la risposta sanzionatoria ad un illecito amministrativo, ferma restando la possibilità per il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di conferire alla materia un nuovo e diverso assetto.***

*Considerato, 8., 9.2., 9.2.1., 9.2.2., 10.*

«(...) nel caso in cui proprietario del veicolo sia una persona fisica munita di patente e l'infrazione sia punita, oltre che con la sanzione pecuniaria prevista da altre norme del codice, (...), anche con quella della decurtazione del punteggio della patente, il proprietario del mezzo, da un lato, risponde in solido con il conducente per il pagamento della sanzione pecuniaria principale (...), e, dall'altro, si vede detratti i punti della patente. Tale ulteriore sanzione si applica, peraltro, quando non sia stato possibile identificare il conducente e il proprietario medesimo, ricevutane apposita richiesta, abbia ommesso di indicare all'autorità le generalità ed i dati della patente del conducente che era alla guida del veicolo; indicazione che, invece, (...) determina l'inapplicabilità al proprietario della sanzione consistente nella decurtazione del punteggio. Ora, appare evidente che l'applicazione di questa ulteriore sanzione prescinde da qualsivoglia accertamento della responsabilità personale del proprietario del veicolo in relazione alla violazione delle norme concernenti la circolazione stradale. (...) Fondato sono (...) le censure di violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevolezza della disposizione, nel senso che essa dà vita ad una sanzione assolutamente *sui generis*, giacché la stessa - pur essendo di natura personale - non appare

riconducibile ad un contegno direttamente posto in essere dal proprietario del veicolo e consistente nella trasgressione di una specifica norma relativa alla circolazione stradale. (...) A tale conclusione conduce la ricostruzione del contenuto della disposizione censurata alla luce della disciplina generale del sistema sanzionatorio previsto per gli illeciti amministrativi, dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). L'art. 3 di tale legge fissa due principi fondamentali: quello secondo il quale "nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa" (primo comma); e quello secondo il quale "nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa" (secondo comma). Il citato articolo ancora la responsabilità per comportamenti tipizzati dalla norma al carattere personale della condotta commissiva od omissiva del contravventore. Ciò premesso, dunque, sul carattere "generale" del principio della personalità della responsabilità amministrativa, deve inoltre osservarsi come l'art. 6 della stessa legge n. 689 del 1981 disciplini, a sua volta, ma per le sole sanzioni pecuniarie, la solidarietà passiva tra "il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento" e "l'autore della violazione". Orbene, il codice della strada, all'art. 196, con riferimento quasi testuale all'art. 6 della citata legge n. 689 del 1981 fa proprio il "principio di solidarietà", disponendo, al comma 1, che "per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria il proprietario del veicolo" (o, in sua vece, "l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria") è "obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta". L'art. 126-bis, comma 2, invece, intervenendo in materia diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme e in una ipotesi di sanzione di carattere schiettamente personale, pone a carico del proprietario del veicolo, solo perché tale, una autonoma sanzione, appunto, personale, prescindendo dalla violazione, al medesimo proprietario direttamente ascrivibile, di regole disciplinanti la circolazione stradale. (...) È pur vero che in più occasioni questa Corte (ordinanze nn. 323 e 319 del 2002 e n. 33 del 2001) ha affermato che la responsabilità del proprietario di un veicolo, per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida, costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale (...). Nondimeno, deve rilevarsi che nelle ipotesi prese in considerazione dalla citata giurisprudenza si versava pur sempre in tema di sanzioni aventi il carattere della patrimonialità e dunque suscettibili d'essere oggetto del regime della solidarietà passiva coinvolgente il proprietario del veicolo. (...) Nella fattispecie ipotizzata dall'art. 126-bis, invece, assume preponderante rilievo il carattere schiettamente personale della sanzione che viene direttamente ad incidere sull'autorizzazione alla guida. Si tratta, dunque, di una ipotesi di illecito amministrativo che, per più aspetti, appare assimilabile a quella della sospensione della patente, la cui "natura afflittiva (...) incide sul profilo della legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, gravando sul relativo atto amministrativo di abilitazione, a seguito dell'accertata trasgressione di regole di comportamento afferenti alla sicurezza della circolazione" (ordinanza n. 74 del 2000). È, in effetti, proprio la peculiare natura della sanzione prevista dall'art. 126-bis, al pari della sospensione della patente incidente anch'essa sulla "legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo", che fa emergere l'irragionevolezza della scelta legislativa di porre la stessa a carico del proprietario del veicolo

che non sia anche il responsabile dell'infrazione stradale. (...) In conclusione, l'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada, nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo alla decurtazione dei punti della patente quando ometta di comunicare all'Autorità amministrativa procedente le generalità del conducente che abbia commesso l'infrazione alle regole della circolazione stradale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. (...) L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, rende, tuttavia, necessario precisare che nel caso in cui il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 180, comma 8, del codice della strada. (...) Resta, tuttavia, ferma - ovviamente - la possibilità per il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di conferire alla materia un nuovo e diverso assetto».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 7 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), nel testo risultante all'esito della modifica apportata dall'art. 7, comma 3, lettera b), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui dispone che: “nel caso di mancata identificazione di questi, la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione”, anziché “nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, deve fornire, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione” (...).».

- Sentenza n. **168/2005** (red. Neppi Modona)

***Con la tecnica della sostituzione la Corte livella verso il basso (in ossequio al canone della manipolazione in bonam partem) le scelte sanzionatorie del legislatore che, attraverso la previsione di pene diverse per fatti ugualmente offensivi del medesimo bene giuridico, aveva dato luogo ad un'illegittima discriminazione.***

*Considerato, 1., 3., 4.*

«Il Tribunale di Verona solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 403, comma primo e secondo, del codice penale (Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio di persone), in quanto punisce con la reclusione fino a due anni chi offende la religione “mediante vilipendio di chi la professa” (primo comma) e con la reclusione da uno a tre anni chi commette il fatto “mediante vilipendio di un ministro del culto cattolico” (secondo comma), mentre l'art. 406 cod. pen. prevede che “la pena è diminuita” qualora i medesimi fatti sono commessi “contro un culto ammesso nello Stato”. (...) La questione è fondata. (...) Nell'ultimo decennio questa Corte, ripetutamente chiamata a pronunciarsi sulla tutela penale del sentimento religioso, ha preso in esame, per quanto qui specificamente interessa, le fattispecie incriminatrici previste dagli artt. 402, 404 e 405 cod. pen.,

accogliendo, in riferimento agli artt. 3 e 8 Cost., le questioni di legittimità costituzionale sollevate per disparità di trattamento tra la religione cattolica e le altre religioni. In ordine di tempo, con la sentenza n. 329 del 1997 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 404, primo comma, cod. pen. (Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio di cose), nella parte in cui prevede "la pena della reclusione da uno a tre anni, anziché la pena diminuita prevista dall'art. 406 del codice penale" per i medesimi fatti commessi nei confronti di un culto ammesso nello Stato; con la sentenza n. 508 del 2000 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 cod. pen. (Vilipendio della religione dello Stato), eliminando dall'ordinamento la fattispecie incriminatrice, in quanto il rispetto della riserva assoluta di legge in materia penale non avrebbe consentito di estendere ai "culti ammessi" la tutela predisposta dalla norma censurata solo nei confronti della religione cattolica; infine, con la sentenza n. 327 del 2002 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 405 cod. pen. (Turbamento di funzioni religiose del culto cattolico), nella parte in cui per tali fatti "prevede pene più gravi, anziché le pene diminuite stabilite dall'articolo 406 del codice penale per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti". Le esigenze costituzionali di eguale protezione del sentimento religioso che sottostanno alla equiparazione del trattamento sanzionatorio per le offese recate sia alla religione cattolica, sia alle altre confessioni religiose (...) sono riconducibili, da un lato, al principio di eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione sancito dall'art. 3 Cost., dall'altro al principio di laicità o non-confessionalità dello Stato (...), che implica, tra l'altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni, secondo quanto disposto dall'art. 8 Cost., ove è appunto sancita l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge. Tali esigenze sono evidentemente presenti anche in relazione alla attuale questione di legittimità costituzionale, che riguarda l'unica fattispecie incriminatrice tra quelle contemplate dal capo dei delitti contro il sentimento religioso che ancora prevede un trattamento sanzionatorio più severo ove le offese siano recate alla religione cattolica. Poiché tutte le norme del capo in esame si riferiscono al medesimo bene giuridico del sentimento religioso, che l'art. 403 cod. pen. tutela in caso di offese recate alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, anche tale norma appare connotata dalla "inammissibile discriminazione" sanzionatoria tra la religione cattolica e le altre confessioni religiose ripetutamente dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte. Si impone pertanto, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 8, primo comma, Cost., la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 403, primo e secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede, per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 dello stesso codice».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 403, primo e secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 dello stesso codice».



- Sentenza n. **134/2006** (red. De Siervo)

*Nei giudizi in via principale un dispositivo sostitutivo può essere utilizzato per rafforzare le modalità di coinvolgimento delle autonomie in procedimenti legittimamente disciplinati dallo Stato nell'esercizio della propria potestà legislativa (ad esempio, prevedendo, quale soluzione costituzionalmente imposta, il raggiungimento della previa intesa in luogo della mera espressione di un parere).*

*Considerato, 9., 10.*

«(...) la rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, se "attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto", esige "che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie" (sentenza n. 88 del 2003). Nella medesima sentenza si rileva che l'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (...) ha disciplinato un apposito procedimento per la determinazione dei livelli essenziali, prevedendo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e che su questa base è stato adottato il d.P.C.m. 29 novembre 2001. Successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha confermato questa procedura, specificando anche che le modifiche ai LEA individuati negli allegati del d.P.C.m. 29 novembre 2001 "sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano". La disposizione impugnata conferma esplicitamente la disciplina dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 per la determinazione dei LEA, ma, "anche al fine di garantire che le modalità di erogazione delle stesse siano uniformi sul territorio nazionale", prevede che possano essere "fissati gli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza" tramite una nuova procedura, che prevede un regolamento del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano". Questa disposizione legislativa individua gli *standard* in termini tali da rendere evidente che si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario e che intenderebbero assicurare una migliore erogazione. Non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale (...). Non può pertanto dubitarsi che anche la fissazione degli *standard* costituisca esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Se la individuazione degli *standard* - la quale determina indubbiamente una

compressione dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni garantita dal Titolo V della Costituzione - non può trovare legittimazione costituzionale che nella già richiamata lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, la relativa disciplina deve essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA, ove si ipotizzi, come nel caso del comma 169 della legge n. 311 del 2004, che la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa. Nella valutazione di questa procedura non assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale (d'altronde lo stesso decreto del Presidente del Consiglio ha anch'esso analoga natura), dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Ciò che, invece, rileva è la ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento in questo procedimento delle Regioni (la mera richiesta di un parere alla Conferenza unificata), rispetto a quanto ribadito - tramite il rinvio all'intero testo dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 (ivi inclusa la procedura su "intesa" in sede di Conferenza unificata, disciplinata dal comma 3 di tale disposizione) - nello stesso comma 169 per la modificazione dei LEA in riferimento a *standard* che apporterebbero limitazioni di norma ancora più incisive all'autonomia regionale, in quanto connesse alla fase di concretizzazione dei LEA; se anche la determinazione degli *standard* trova giustificazione costituzionale nella lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non può evidentemente ipotizzarsi che venga meno per essi proprio la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative. Né può sottacersi il paradosso che sarebbe costituito dall'esistenza di due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli *standard* specificativi od attuativi dei primi. Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli *standard* sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano". (...) Analogamente va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che individua le tipologie di assistenza e i servizi del Piano sanitario nazionale per fini diversi da quelli di cui al comma 293 della legge n. 266 del 2005, sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano". Infatti, la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale, costituisce una fase della individuazione in via non legislativa dei LEA e quindi non appare giustificabile una diversità di partecipazione delle Regioni nel relativo procedimento di specificazione».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della predetta legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute ivi contemplato, con cui sono fissati gli *standard* e sono individuate le tipologie di assistenza

e i servizi, sia adottato “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, anziché “previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano” (...)).».

- Sentenza n. 77/2007 (red. Vaccarella)

***Un dispositivo formalmente di sola addizione può celare un intervento di carattere sostitutivo che, nella specie, ha ad oggetto l'espunzione di un principio risultante da un complesso di disposizioni ed il suo avvicendamento con altro di rango costituzionale, al cui svolgimento è chiamato, con l'urgenza richiesta dall'esigenza di colmare una lacuna disciplinare, il legislatore nell'esercizio parzialmente vincolato della sua discrezionalità.***

*Considerato, 5., 6., 7., 8., 9.*

«Il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi - comprensibile in altri momenti storici quale retaggio della concezione cosiddetta patrimoniale del potere giurisdizionale e quale frutto della progressiva vanificazione dell'aspirazione del neo-costituito Stato unitario (legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo) all'unità della giurisdizione, determinata dall'emergere di organi che si conquistavano competenze giurisdizionali - è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali. Se è vero, infatti, che la Carta costituzionale ha recepito, quanto alla pluralità dei giudici, la situazione all'epoca esistente, è anche vero che la medesima Carta ha, fin dalle origini, assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi. Questa essendo la essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che indubbiamente avviene quando la disciplina dei loro rapporti - per giunta innervantesi su un riparto delle loro competenze complesso ed articolato - è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale. Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta. Al principio per cui le disposizioni processuali non sono fine a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente - nel regolare questioni di rito - il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente - volta ad assicurare, da un lato, il rispetto della garanzia costituzionale del giudice naturale e, dall'altro lato, l'idoneità (nella valutazione del legislatore) a rendere la migliore decisione di merito - non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al “bene della vita” oggetto della loro contesa. Al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi allorché una

causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice. (...) Il rispetto dei confini del proprio ruolo nell'ordinamento impone a questa Corte di limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non prevede la conservazione degli effetti della domanda nel processo proseguito, a seguito di declinatoria di giurisdizione, davanti al giudice munito di giurisdizione, ispirandosi essa, viceversa, al principio per cui la declinatoria della giurisdizione comporta l'esigenza di instaurare *ex novo* il giudizio senza che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda originariamente proposta si conservino nel nuovo giudizio; principio questo che, non formulato espressamente in una o più disposizioni di legge ma presupposto dall'intero sistema dei rapporti tra giudice ordinario e giudici speciali e tra i giudici speciali, deve essere espunto, come tale, dall'ordinamento. (...) La disciplina legislativa che, con l'urgenza richiesta dall'esigenza di colmare una lacuna dell'ordinamento processuale, verrà emanata, sarà vincolata solo nel senso che essa dovrà dare attuazione al principio della conservazione degli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione nel giudizio ritualmente riattivato - a seguito di declinatoria di giurisdizione - davanti al giudice che ne è munito. Ciò posto, è evidente che (...) la conservazione degli effetti prodotti dalla domanda originaria discende non già da una dichiarazione del giudice che declina la propria giurisdizione, ma direttamente dall'ordinamento, interpretato alla luce della Costituzione; ed anzi deve escludersi che la decisione sulla giurisdizione, da qualsiasi giudice emessa, possa interferire con il merito (al quale appartengono anche gli effetti della domanda) demandato al giudice munito di giurisdizione. (...) Nel rispetto di tali limiti costituzionali, il legislatore ordinario - ferma l'esigenza di disporre che ogni giudice, nel declinare la propria giurisdizione, deve indicare quello che, a suo avviso, ne è munito - è libero di disciplinare nel modo ritenuto più opportuno il meccanismo della riassunzione (forma dell'atto, termine di decadenza, modalità di notifica e/o di deposito, eventuale integrazione del contributo unificato, ecc.) [...]. È superfluo sottolineare che, laddove possibile utilizzando gli strumenti ermeneutici (...), i giudici ben potranno dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione».

- Sentenza n. **76/2009** (red. Mazzella)

***La sostituzione, disposta in sede di giudizio principale, della previsione del parere con quella del più incisivo strumento partecipativo rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni consente di garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nelle fattispecie di attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e di deroga al normale riparto delle competenze legislative.***

*Considerato, 2.*

«(...) la questione relativa all'art. 2, comma 194, è fondata nei termini di seguito precisati. Tale norma prevede che, per sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, siano definite, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (...), sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali. Queste procedure debbono privilegiare le azioni finalizzate alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché alla definizione di specifici moduli procedurali idonei a coordinare l'esercizio dei poteri pubblici. La disposizione, rientrando nella materia del turismo, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (...). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni. Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (...). Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate. Tuttavia, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo (in particolare introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali), la norma impugnata deve prevedere l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione censurata, quindi, laddove stabilisce che i regolamenti siano emanati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", prevede una modalità di collaborazione delle Regioni inidonea ad assicurare a queste ultime il ruolo che loro compete. L'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007 è, dunque, illegittimo nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati

“sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, invece che “d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, invece che “d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano” (...)».

- Sentenza n. **265/2010** (red. Frigo)

***Al fine di attingere, ad un livello minimo e nei limiti delle questioni devolute, la compatibilità costituzionale della norma censurata, la Corte opera un intervento manipolativo, formalmente di sola addizione, poiché non ritiene necessario rimuovere integralmente la contestata presunzione legislativa, bensì reputa sufficiente trasformarla da assoluta in relativa, così sostituendo un rigido automatismo con la previsione di una valutazione giudiziale calibrata sulle specificità della vicenda concreta.***

*Considerato, 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13.*

«In base alla disciplina in questione, nei procedimenti per taluni delitti, analiticamente elencati, ove ricorra la condizione della gravità indiziaria, il giudice dispone senz’altro l’applicazione della misura cautelare della custodia carceraria, “salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari”. Per comune opinione, la previsione ora ricordata racchiude una duplice presunzione. La prima, a carattere relativo, attiene alle esigenze cautelari, che il giudice deve considerare sussistenti, quante volte non consti la prova della loro mancanza (...). La seconda, a carattere assoluto, concerne la scelta della misura: ove la presunzione relativa non risulti vinta, subentra un apprezzamento legale, vincolante e incontrovertibile, di adeguatezza della sola custodia carceraria a fronteggiare le esigenze presupposte, con conseguente esclusione di ogni soluzione “intermedia” tra questa e lo stato di piena libertà dell’imputato. (...) Riferito, ai suoi esordi, ad una nutrita e disparata serie di figure criminose, il regime speciale era stato (...) circoscritto – a partire dal 1995 (...) – ai soli procedimenti per delitti di mafia in senso stretto (...). In tali limiti, la previsione aveva superato il vaglio tanto di questa Corte che della Corte europea dei diritti dell’uomo. Entrambe le Corti avevano, infatti, in vario modo valorizzato la specificità dei predetti delitti, la cui connotazione strutturale astratta (come reati associativi e, dunque, permanenti entro un contesto di criminalità organizzata, o come reati a tale contesto comunque collegati) valeva a rendere “ragionevoli” – nei relativi procedimenti – le presunzioni in questione, e segnatamente quella di adeguatezza della sola custodia carceraria, trattandosi, in sostanza, della misura più idonea a neutralizzare il *periculum libertatis* connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato ed associazione. (...) su questo quadro (...) si innesta l’ulteriore intervento novellistico che dà origine agli odierni quesiti di costituzionalità, operato con il decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009.

Compiendo un “salto di qualità” a ritroso, rispetto alla novella del 1995, l’art. 2, comma 1, lettere *a*) e *a-bis*), del citato provvedimento d’urgenza riepande l’ambito di applicazione della disciplina eccezionale ai procedimenti aventi ad oggetto numerosi altri reati, individuati in parte mediante diretto richiamo agli articoli di legge che descrivono le relative fattispecie e per il resto tramite rinvio “mediato” alle norme processuali di cui all’art. 51, commi *3-bis* e *3-quater*, cod. proc. pen.; reati tra i quali si annoverano quelli considerati dalle ordinanze di rimessione, e cioè l’induzione o sfruttamento della prostituzione minorile (art. *600-bis*, primo comma, cod. pen.); la violenza sessuale (art. *609-bis* cod. pen.), salvo che ricorra l’attenuante di cui al terzo comma (“casi di minore gravità”); gli atti sessuali con minorenni (art. *609-quater* cod. pen.), salvo che ricorra l’attenuante di cui al quarto comma (“casi di minore gravità”). È agevole constatare come le estensioni operate (...) riguardino fattispecie penali in larga misura eterogenee fra loro (fatta eccezione per i delitti “a sfondo sessuale”), e cioè poste a tutela di differenti beni giuridici, assai diversamente strutturate e con trattamenti sanzionatori anche notevolmente differenti (...) e accomunate unicamente dall’essere i relativi procedimenti assoggettati al regime cautelare speciale in questione. (...) Tutte le ordinanze di rimessione censurano la norma impugnata limitatamente al fatto che non consente di applicare una misura cautelare meno afflittiva nei procedimenti *a quibus*, aventi ad oggetto i delitti sessuali dianzi citati. È, dunque, sottoposta allo scrutinio di costituzionalità esclusivamente la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare carceraria, mentre resta fuori del devoluto la presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari (...). La lesione denunciata è effettivamente riscontrabile. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, “le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*”. In particolare, l’irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 139 del 2010). Per questo verso, alle figure criminose che interessano non può estendersi la *ratio* già ritenuta, sia da questa Corte che dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, idonea a giustificare la deroga alla disciplina ordinaria quanto ai procedimenti relativi a delitti di mafia in senso stretto: vale a dire che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche – connesse alla circostanza che l’appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un’adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice – deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure “minori” sufficienti a troncare i rapporti tra l’indiziato e l’ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità). Con riguardo ai delitti sessuali in considerazione non è consentito pervenire ad analoga conclusione. La regola di esperienza, in questo caso, è ben diversa: ed è che i fatti concreti, riferibili alle fattispecie in questione (...) non solo presentano disvalori nettamente differenziabili, ma anche e soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure. Per quanto odiosi e riprovevoli, i fatti che integrano i delitti in questione ben possono essere e in effetti spesso sono meramente individuali, e tali, per le loro connotazioni, da non postulare esigenze cautelari affrontabili solo e rigidamente con la massima misura. Altrettanto

può dirsi per quei fatti che si manifestano all'interno di specifici contesti (ad esempio, quello familiare o scolastico o di particolari comunità), in relazione ai quali le esigenze cautelari possono trovare risposta in misure diverse dalla custodia carceraria e che già il legislatore ha previsto, proprio in via specifica, costituite dall'esclusione coatta in vario modo e misura dal contesto medesimo (...). A riprova conclusiva della molteplicità e varietà dei fatti punibili per i titoli in esame si può notare che il delitto di violenza sessuale (art. 609-*bis* cod. pen.) già in astratto comprende – pur tenendo conto della sottrazione al regime cautelare speciale delle ipotesi attenuate – condotte nettamente differenti quanto a modalità lesive del bene protetto, quali quelle corrispondenti alle previgenti fattispecie criminose della violenza carnale e degli atti di libidine violenti. Ciò rende anche più debole la “base statistica” della presunzione assoluta considerata. (...) La ragionevolezza della soluzione normativa scrutinata non potrebbe essere rinvenuta neppure, per altro verso, nella gravità astratta del reato, considerata sia in rapporto alla misura della pena, sia (...) in rapporto alla natura (e, in particolare, all'elevato rango) dell'interesse tutelato. Questi parametri giocano un ruolo di rilievo, ma neppure esaustivo, in sede di giudizio di colpevolezza, particolarmente per la determinazione della sanzione, ma risultano, di per sé, inidonei a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza di esigenze cautelari e – per quanto qui rileva – del loro grado, che condiziona l'identificazione delle misure idonee a soddisfarle. D'altra parte, l'interesse tutelato penalmente è, nella generalità dei casi, un interesse primario, dotato di diretto o indiretto aggancio costituzionale, invocando il quale si potrebbe allargare indefinitamente il novero dei reati sottratti in modo assoluto al principio di adeguatezza, fino a travolgere la valenza di quest'ultimo facendo leva sull'incensurabilità della discrezionalità legislativa. Ove dovesse aversi riguardo, poi, alla misura edittale della pena, la scelta del legislatore non potrebbe che apparire palesemente scompensata e arbitraria. Procedimenti relativi a gravissimi delitti – puniti con pene più severe di quelli che qui vengono in rilievo (taluni addirittura con l'ergastolo) – restano, infatti, sottratti al regime cautelare speciale (...). Tanto meno, infine, la presunzione in esame potrebbe rinvenire la sua fonte di legittimazione nell'esigenza di contrastare situazioni causa di allarme sociale, determinate dalla asserita crescita numerica di taluni delitti. (...) La eliminazione o riduzione dell'allarme sociale cagionato dal reato del quale l'imputato è accusato, o dal diffondersi di reati dello stesso tipo, o dalla situazione generale nel campo della criminalità più odiosa o più pericolosa, non può essere (...) annoverata tra le finalità della custodia preventiva e non può essere considerata una sua funzione. La funzione di rimuovere l'allarme sociale cagionato dal reato (e meglio che allarme sociale si direbbe qui pericolo sociale e danno sociale) è una funzione istituzionale della pena perché presuppone, ovviamente, la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme e la reazione della società. Non è dubitabile, in effetti, che il legislatore possa e debba rendersi interprete dell'acuirsi del sentimento di riprovazione sociale verso determinate forme di criminalità, avvertite dalla generalità dei cittadini come particolarmente odiose e pericolose, quali indiscutibilmente sono quelle considerate. Ma a tale fine deve servirsi degli strumenti appropriati, costituiti dalla comminatoria di pene adeguate, da infliggere all'esito di processi rapidi a chi sia stato riconosciuto responsabile di quei reati; non già da una indebita anticipazione di queste prima di un giudizio di colpevolezza. Nella specie, per converso, la totale vanificazione del principio di adeguatezza, in difetto di una *ratio* correlata alla struttura delle fattispecie criminose di riferimento, cumulandosi alla presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari, orienta chiaramente lo “statuto



custodiale” (...) verso finalità “metacautelari”, che nel disegno costituzionale devono essere riservate esclusivamente alla sanzione penale inflitta all’esito di un giudizio definitivo di responsabilità. (...) la norma impugnata viola, *in parte qua*, sia l’art. 3 Cost., per l’ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l’irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l’art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l’art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena. Al fine di attingere, quanto meno ad un livello minimo e tenuto conto dei limiti delle questioni devolute allo scrutinio di questa Corte, la compatibilità costituzionale della norma censurata non è peraltro necessario rimuovere integralmente la presunzione di cui discute. Ciò che rende costituzionalmente inaccettabile la presunzione stessa è per certo il suo carattere assoluto, che si risolve in una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del “minore sacrificio necessario”, anche quando sussistano (...) specifici elementi da cui desumere, in positivo, la sufficienza di misure diverse e meno rigorose della custodia in carcere. La previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza di quest’ultima – atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da taluni aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi probatori di segno contrario – non eccede, per contro, i limiti di compatibilità con i parametri evocati, rimanendo per tale verso non censurabile l’apprezzamento legislativo, in rapporto alle caratteristiche dei reati in questione, della ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso (...). In tale modo, si evita comunque l’irrazionale equiparazione dei procedimenti relativi a tali reati a quelli concernenti la criminalità di tipo mafioso e si lascia spazio alla differenziazione delle varie fattispecie concrete riconducibili ai paradigmi punitivi astratti. I reati in questione restano assoggettati ad un regime cautelare speciale, tuttavia attenuato dalla natura relativa – e quindi superabile – della presunzione di adeguatezza della custodia carceraria e, perciò, non incompatibile con il quadro costituzionale di riferimento. L’art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

#### *Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall’art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano

acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

- Sentenza n. **245/2015** (red. Coraggio)

***La riscontrata insussistenza di una possibilità di scelta per il legislatore dà luogo ad una decisione sostitutiva con cui la Corte riformula espressamente la disposizione sottoposta a scrutinio.***

*Considerato, 1., 5., 7.*

«La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede che “Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli”. (...) Il potere legislativo esercitato dallo Stato viene, poi, contestato dalla Regione, con invocazione degli artt. 3 e 42 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità dell'obiettivo perseguito rispetto all'incidenza sull'autonomia privata regionale, nonché su quella organizzativa e finanziaria, con conseguente violazione dei parametri costituzionali già evocati (artt. 117, 118 e 119 Cost.). (...) Tali censure sono (...) fondate con riferimento alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l'impedimento al rinnovo del contratto derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio entro il termine dato. La soluzione non supera il vaglio di costituzionalità, sempre condotto alla stregua dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Se è vero, infatti, che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale, è anche vero che solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto. Ciò evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere: quali che siano le ragioni di tale comportamento, è indubbio che non è stato accertato che ricorrono le condizioni in questione. In tale evenienza l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento non nella effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, per di più contrastante con il principio generale enunciato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso. Non ignora questa Corte che la sua

giurisprudenza è tradizionalmente rispettosa delle scelte compiute dal legislatore, cosicché si deve in linea di principio riconoscere che la disciplina della conclusione del procedimento è ad esso riservata. Tuttavia nel caso in esame non può dirsi che vi sia una possibilità di scelta, poiché, alla stregua delle considerazioni sin qui svolte, l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta. La norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio un'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede "non abbia espresso il nulla osta" anziché "espresso il diniego di nulla osta", cosicché la formulazione della disposizione nella parte di interesse diviene la seguente "i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, abbia espresso il diniego di nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto"».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), nella parte in cui prevede "non abbia espresso il nulla osta" anziché "espresso il diniego di nulla osta" (...).»

- Sentenza n. **44/2016** (red. Coraggio)

***La sostituzione e, più in generale, la manipolazione sono operazioni consentite alla Corte quando non comportino una scelta tra più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate.***

*Considerato, 7.1., 7.2., 7.3., 8., 9.*

«La giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (...), anche in materia di competenza (...). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa (...) ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (...). (...) deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza "quella condizione di 'sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione' suscettibile 'di integrare la violazione del citato parametro costituzionale' (così, nuovamente, la sentenza n. 237 del 2007)" (ordinanza n. 417 del 2007). Difatti, poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo "spostamento" richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di "sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione" (sentenze n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006) o comunque a "rendere 'oltremodo difficoltosa' la tutela

giurisdizionale” (sentenza n. 237 del 2007; ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005). (...) lo stesso legislatore, all’art. 52, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997, ha precisato che l’individuazione, da parte dell’ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) “non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente”. Ebbene, il fatto che il contribuente debba farsi carico di uno “spostamento” geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole onere a suo carico. Questo onere, già di per sé ingiustificato, diviene tanto più rilevante in relazione ai valori fiscali normalmente in gioco, che potrebbero essere (...) di modesta entità, e quindi tali da rendere non conveniente un’azione da esercitarsi in una sede lontana. (...) Quanto alla individuazione del criterio alternativo di competenza, essa non comporta un’operazione manipolativa esorbitante dai poteri di questa Corte, in quanto non deve essere operata una scelta tra più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate (sentenza n. 87 del 2013; ordinanze n. 176, n. 156 del 2013 e n. 248 del 2012). Difatti, il rapporto esistente tra l’ente locale e il soggetto cui è affidato il servizio di accertamento e riscossione comporta che, ferma la plurisoggettività del rapporto, il secondo costituisca una *longa manus* del primo, con la conseguente imputazione dell’atto di accertamento e riscossione a quest’ultimo. Ne consegue che, ritenuto irragionevole ai fini del radicamento della competenza territoriale, per le ragioni evidenziate, il riferimento alla sede del soggetto cui è affidato il servizio, non può che emergere il rapporto sostanziale tra il contribuente e l’ente impositore. Alla sede di quest’ultimo ai fini della determinazione della competenza non vi è quindi alternativa. (...) Va, pertanto, dichiarata (...) l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, con riferimento all’art. 24 Cost., nella parte in cui prevede che per le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione è competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l’ente locale concedente».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo vigente anteriormente alla sua sostituzione ad opera dell’art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a e b, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui prevede che per le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione è competente la commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l’ente locale concedente (...).».

## *Miste*

- Sentenza n. **18/1982** (rel. De Stefano)

***Un dispositivo additivo ed un dispositivo di parziale ablazione concorrono nell'affermazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale (il diritto alla tutela giurisdizionale), come tale destinato a prevalere su norme legislative, per quanto assistite da una particolare copertura costituzionale (art. 7).***

*Considerato, 5., 6.*

«La seconda questione (...) “dà per scontata (...) la conformità alla Costituzione della riserva di giurisdizione in favore dei tribunali ecclesiastici e considera invece i limiti dei poteri del giudice dell’esecutività, quali risultano dalla consolidata interpretazione data dalla giurisprudenza alle norme in esame”. Nella interpretazione delle denunciate norme, accolta dai giudici *a quibus*, la pronuncia di esecutività sarebbe contraddistinta da una sorta di “automaticità”. Infatti la Corte d’appello potrebbe verificare soltanto la mera regolarità formale della documentazione proveniente dal tribunale della Segnatura, mentre le sarebbe precluso qualsiasi sindacato sul procedimento svoltosi innanzi al giudice ecclesiastico. In particolare il giudice italiano non potrebbe accertare: a) l’effettivo rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa nel procedimento in cui è stata resa la sentenza di nullità; b) la definitività di tale sentenza; c) la reale effettuazione, da parte del tribunale della Segnatura, dei controlli, previsti dal quinto comma dell’art. 34 del Concordato, sulla osservanza nel processo matrimoniale canonico delle norme relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti; d) se la sentenza di nullità contenga disposizioni contrarie all’ordine pubblico italiano, in contrasto con il disposto dell’art. 797, n. 7, del codice di procedura civile. La Corte preliminarmente rileva che, ancor prima della Costituzione, autorevole dottrina contestava la tesi, seguita in giurisprudenza, della “automaticità” della pronuncia, interpretando le norme regolatrici del procedimento per la esecutività delle sentenze ecclesiastiche di nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili (...), nel senso che la Corte di appello fosse tenuta ad accertare la conformità delle sentenze medesime ai principi dell’ordine pubblico. Entrata in vigore la Costituzione, si sottolineò in dottrina l’esigenza che l’applicazione della normativa concordataria si adeguasse ai principi dell’ordinamento costituzionale, e che pertanto, in siffatta prospettiva, il procedimento *ex art. 17* della legge matrimoniale dovesse garantire il contraddittorio e la conformità delle sentenze ecclesiastiche ai principi dell’ordine pubblico. Né sono mancate negli ultimi anni sentenze, anche della Corte di cassazione, ispirate ad una interpretazione delle denunciate norme diversa da quella che costituisce la base di partenza delle ordinanze di rimessione. Così, nel riflesso che il procedimento in parola configuri un adattamento dell’ordinario giudizio di delibazione delle sentenze straniere alla speciale materia oggetto delle norme pattizie, è stato ritenuto che alla Corte d’appello sono devoluti, oltre che i controlli formali, anche il riscontro degli adempimenti corrispondenti alle prime quattro condizioni previste dall’art. 797 del codice di procedura civile, nonché l’accertamento che la sentenza ecclesiastica non contrasti con l’ordine pubblico italiano, nei limiti consentiti dalla copertura costituzionale delle norme concordatarie. Peraltro, poiché tale “giurisprudenza innovatrice” (...) non può allo stato dirsi decisamente prevalente su quella, mantenutasi

costante nell'arco di più decenni, dalla quale muovono le ordinanze di rimessione, la Corte si attiene, ai fini della pronuncia sulle denunciate norme, alla interpretazione che di queste viene adottata dai giudici *a quibus*, e tra questi, in particolare, delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. In siffatti termini la questione è fondata. Le norme denunciate, interpretate come dianzi esposto, incidono profondamente e radicalmente sui poteri che in via generale sono attribuiti al giudice, in correlazione con i prescritti accertamenti, allorché sia chiamato a dichiarare l'efficacia nell'ordinamento dello Stato italiano di sentenze emesse in ordinamenti a questo estranei. Ed invero, nello speciale procedimento da esse disciplinato, la mutilazione e la vanificazione dei cennati poteri del giudice italiano, la preclusione di qualsiasi sindacato che esorbiti dall'accertamento della propria competenza e dalla semplice constatazione che la sentenza di nullità sia anche accompagnata dal decreto del tribunale della Segnatura apostolica e sia stata pronunciata nei confronti di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, degradano la funzione del procedimento stesso ad un controllo meramente formale. Così strutturato, nella sua concreta applicazione lo speciale procedimento di delibazione elude due fondamentali esigenze, che il giudice italiano nell'ordinario giudizio di delibazione è tenuto a soddisfare, prima di dischiudere ingresso nel nostro ordinamento a sentenze emanate da organi giurisdizionali ad esso estranei: l'effettivo controllo che nel procedimento, dal quale è scaturita la sentenza, siano stati rispettati gli elementi essenziali del diritto di agire e resistere a difesa dei propri diritti, e la tutela dell'ordine pubblico italiano onde impedire l'attuazione nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute nella sentenza medesima, che siano ad esso contrarie. Sia l'una che l'altra esigenza si ricollegano e muovono da principi, ai quali si ispirano i parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*. Il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti - strettamente connesso ed in parte coincidente con il diritto alla tutela giurisdizionale cui si è fatto dianzi riferimento - trova la sua base soprattutto nell'art. 24 della Costituzione. La inderogabile tutela dell'ordine pubblico, e cioè delle regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società, è imposta soprattutto a presidio della sovranità dello Stato, quale affermata nel comma secondo dell'art. 1, e ribadita nel comma primo dell'art. 7 della Costituzione. Entrambi questi principi vanno ascritti nel novero dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", e pertanto ad essi non possono opporre resistenza le denunciate norme, pur assistite dalla menzionata copertura costituzionale, nella parte in cui si pongono in contrasto con i principi medesimi: nella parte, cioè, in cui non dispongono che il giudice italiano, nello speciale procedimento da esse disciplinato, sia tenuto a quegli accertamenti, e sia all'uopo munito dei relativi poteri, volti ad assicurare il rispetto delle fondamentali esigenze dianzi indicate. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, limitatamente all'esecuzione data al sesto comma dell'art. 34 del Concordato, nonché del secondo comma dell'art. 17 della legge n. 847 del 1929, nella parte in cui tali norme non prevedono che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano. (...) La Corte passa quindi ad esaminare la questione concernente la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici della concessione della dispensa *super rato et non consummato*, in ordine a matrimonio canonico trascritto agli effetti

civili (...). Nel merito la questione è fondata. Rileva la Corte, che nell'ordinamento canonico, a norma del can. 1119 del *Codex*, "*matrimonium non consummatum... dissolvitur... per dispensationem a Sede Apostolica ex iusta causa concessam, utraque parte rogante vel alterutra, etsi altera sit invita*". Il provvedimento di dispensa incide sul rapporto e non sull'atto, in quanto scioglie con effetto *ex nunc* un rapporto matrimoniale instaurato sulla base di un matrimonio validamente contratto. La richiesta della dispensa è direttamente rivolta al Sommo Pontefice: "*per supplicem petitionem imploratur gratia ex benigna Summi Pontificis concessione obtinenda*" (cfr. *Instructio* del 7 marzo 1972 della Congregazione per la disciplina dei sacramenti). Il relativo procedimento è di competenza dell'anzidetta Congregazione, ma l'istruttoria di norma è demandata agli Episcopi diocesani, i quali provvedono *ad instruere processum* e a trasmettere quindi il proprio voto *pro rei veritate* alla stessa Congregazione per la decisione finale, che viene adottata con rescritto pontificio. La già citata *Instructio* avverte che "*processus super matrimonio rato et non consummato non est iudicialis sed administrativus, ac proinde differt a processu iudiciali pro causis nullitatis matrimonii*". Pertanto, pur dando atto che il procedimento per ottenere la dispensa *super rato* è minuziosamente disciplinato da apposite norme, che l'istruttoria viene dall'Ordinario diocesano affidata ad un tribunale, con l'intervento del *Defensor vinculi* e con la possibilità per ambo le parti di farsi assistere da consulenti, che il "voto" viene espresso sulla base delle risultanze istruttorie, non può certo, sulla scorta anche delle testuali precisazioni fornite dalla richiamata normativa, riconoscersi carattere giurisdizionale, né al procedimento né al provvedimento concessivo che lo conclude. Ora le denunciate norme - con il riservare ai "dicasteri ecclesiastici" la competenza a pronunciarsi in via amministrativa sulla risoluzione del rapporto matrimoniale validamente instaurato, mediante un provvedimento amministrativo che, attraverso il procedimento di esecutività disciplinato dalle norme medesime, acquista efficacia anche nell'ordinamento dello Stato, facendo cessare gli effetti civili del matrimonio canonico regolarmente trascritto ed incidendo così sulla condizione giuridica dei coniugi - configurano un'alternativa alla giurisdizione statale. Allo Stato, invero, appartiene - come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 169 del 1971 - la disciplina del vincolo matrimoniale, derivi esso da matrimonio civile o da matrimonio canonico trascritto agli effetti civili; ed ai tribunali dello Stato la legge 1 dicembre 1970, n. 898 ha demandato di giudicare con carattere di generalità, tanto nei casi di "scioglimento del matrimonio contratto a norma del codice civile" (art. 1), quanto nei casi di "cessazione degli effetti civili" di matrimonio "celebrato con rito religioso e regolarmente trascritto" (art. 2). E tra i casi per cui può chiedersi a questi tribunali "lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio" figura anche l'ipotesi che "il matrimonio non è stato consumato" (art. 3, n. 2, lett. *f* della citata legge). Ben vero che - secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 176 del 1973 (...) - la introduzione, nella legge medesima, "di una serie di cause di cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario lascia intatte le riserve dell'art. 34 del Concordato", tra le quali figura appunto la riserva per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Ma tale riserva, concretando un'alternativa alla giurisdizione dei tribunali dello Stato, non può sottrarsi, benché disposta con norma concordataria, fornita quindi di copertura costituzionale, alla richiesta verifica se nel suo ambito sia ugualmente assicurato quel diritto alla tutela giurisdizionale, cui questa Corte (...) riconosce dignità di supremo principio dell'ordinamento costituzionale. E la risposta al quesito non può non essere negativa, essendo incontestabile che la tutela giurisdizionale dei diritti, pur considerata nel suo nucleo più ristretto ed essenziale,

non possa certo realizzarsi in un procedimento, il cui svolgimento e la cui conclusione trovano dichiaratamente collocazione nell'ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale non vengono quindi garantiti alle parti un giudice e un giudizio in senso proprio. A differenza di quanto si è, invece, constatato (...) per le controversie relative alla nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, per le quali la riserva, ugualmente disposta dall'art. 34 del Concordato, opera in favore di organi e di procedimenti aventi natura giurisdizionale. Riserva, quest'ultima, a sostegno della quale, per di più, militano le giustificazioni (...) d'ordine razionale e politico, sulle quali poggia il vigente sistema concordatario matrimoniale, e che non possono, invece, essere ugualmente addotte per la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici, ai fini della successiva loro efficacia civile, dei provvedimenti di dispensa *super rato*. Infatti la dispensa non concerne (...) l'atto del matrimonio, bensì il rapporto matrimoniale, nel presupposto della validità dell'atto. La constatata violazione del supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, desunto dai parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*, che vuole siano in ogni caso assicurati, a chiunque e per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio - tanto più allorché si tratti, come nella specie, di mutamento giuridico non realizzabile nel nostro ordinamento se non attraverso una pronuncia costitutiva del giudice (sentenza n. 176 del 1973) - comporta la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle denunciate norme, nella parte in cui le stesse prevedono che la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, ottenuta attraverso l'apposito procedimento amministrativo canonico, possa produrre effetti civili nell'ordinamento dello Stato».

#### *Dispositivo*

«(...) 2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, comma sesto, del Concordato, e dell'art. 17, comma secondo, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le norme suddette non prevedono che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza del tribunale ecclesiastico, che pronuncia la nullità del matrimonio, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano;

3) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio».



- Sentenza n. **40/1990** (red. E. Gallo)

*L'eliminazione di illegittimi automatismi sanzionatori (previsti dalla legge notarile) è operata attraverso l'azione combinata di plurime tecniche decisorie. Nella specie, sono stati adottati dispositivi sostitutivi (in parte accompagnati dalla riscrittura del testo legislativo scrutinato), un dispositivo integralmente ablativo di taluni commi e una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale additiva (derivante dalla necessità di impedire che dalla pronuncia scaturisca un irrazionale trattamento di favore).*

*Considerato, 2., 3., 4., 5.*

«(...) l'inabilitazione è misura cautelare. Ciò risulta chiaramente già dal testo degli artt. 139 e 140 della legge notarile, che prevedono la misura in relazione a situazioni di carattere provvisorio, concernenti la pendenza di procedimento disciplinare o di processo penale, oppure l'espiazione di una pena restrittiva della libertà personale ma conseguente alla condanna per reati diversi da quelli lesivi del prestigio o del decoro della professione. Una misura, perciò, che è essa stessa provvisoria, perché destinata a caducarsi o ad essere revocata quando vengono a cessare le situazioni che l'hanno determinata, o ad essere sostituita con una sanzione disciplinare definitiva. (...) Ciò che (...) non può essere più accettato, in relazione ai principi costituzionali (...) è l'automatismo della misura cautelare, che deve inderogabilmente essere applicata sol che si presentino le situazioni di cui all'art. 139 della legge notarile. (...) Il giudizio, pertanto, dovrà essere limitato all'ipotesi prevista nel n. 2 dell'art. 139 predetto: ipotesi pacificamente affidata alla competenza del giudice che procede, al quale dev'essere consentito di valutare discrezionalmente, in relazione alla gravità del fatto e delle sue circostanze nonché alla personalità del soggetto agente, l'opportunità di applicare o meno la misura cautelare. Esigenza tanto più sentita nell'attuale evoluzione dell'ordinamento giuridico-processuale, ove si rifletta che nemmeno in tema di misure cautelari coercitive della libertà personale esiste più alcuna preclusione, anche per i casi più gravi, al libero esercizio del potere discrezionale del giudice che procede. È ormai inaccettabile, perciò, che preclusioni gli vengano poste in ordine a semplici misure interdittive, quando il codice processuale penale non le pone, affidando alla discrezione del giudice sia la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio (art. 289), sia il divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali. E vi sono sicuramente pubblici uffici, se non professioni, le cui funzioni rivestono non minore delicatezza e pari importanza delle funzioni notarili. Sotto questo aspetto, pertanto, l'irrazionalità della disposizione che determina un trattamento gravemente differenziato a seconda che il pubblico ufficio sia quello inerente alle funzioni del notaio, o a quelle di altro pubblico ufficiale, appare evidente nel contesto dell'art. 3 della Costituzione (...). Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale del n. 2 dell'art. 139 della legge notarile in quanto fa obbligo al giudice di inabilitare *de jure*, anziché sulla base delle valutazioni inerenti ai suoi poteri discrezionali, il notaio che sia stato condannato per alcuni dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 con sentenza non ancora passata in cosa giudicata. La facoltà discrezionale del giudice, peraltro, è già prevista nel secondo inciso dell'art. 140 della legge, ed essa si estenderà conseguentemente, dopo la presente declaratoria d'illegittimità, a "qualunque reato", ivi compresi quelli di cui all'ora delegittimato n. 2 dell'art. 139. Il secondo inciso dell'art. 140, pertanto, dovrà d'ora innanzi essere letto cancellando dal testo l'aggettivo indefinito "altro", sicché la nuova versione risulterà la seguente: "Può essere inabilitato all'esercizio delle sue funzioni... il notaio contro il quale sia stata pronunciata condanna non

definitiva, per qualunque reato, a pena restrittiva della libertà personale non inferiore a tre mesi”. Resta, tuttavia, da decidere la sorte del secondo inciso del n. 2 in parola, concernente l’ipotesi in cui “sia stata pronunciata la destituzione con sentenza o con provvedimento non ancora definitivi”. Anche di questa parte dovrà essere dichiarata l’illegittimità, per le ragioni che vengono di seguito esposte. (...) Sulla natura giuridica dell’istituto della “demituzione” del notaio molto si è dibattuto. (...) La circostanza che la competenza ad infliggere la sanzione sia attribuita al giudice quando l’illecito disciplinare sia connesso alla commissione di un illecito penale, non ha altra spiegazione se non nel fatto che il giudice penale accerta contestualmente e l’uno e l’altro illecito, e non ha particolari valutazioni da esprimere sull’illecito disciplinare essendo la conseguente sanzione prevista *de jure*. Ma, in ogni altro caso, quando una valutazione di gravità, di opportunità, di circostanze, s’impone, la sanzione è inflitta dal giudice disciplinare che, per i notai, è il Tribunale civile in camera di consiglio: così come spetta sempre al Tribunale civile intervenire ogniqualvolta il giudice penale abbia concesso delle attenuanti, aprendo alla possibilità della sostituzione della sanzione massima con quella molto meno grave della “sospensione” (art. 144 della legge notarile). Una volta così accertato che la “demituzione”, prevista per i notai che mancano al proprio dovere dall’art. 135 della legge, ha natura di sanzione disciplinare, sia quando viene applicata dal giudice civile, sia quando venga inflitta *de jure* dal giudice penale in occasione della condanna per uno dei reati indicati nell’art. 5 n. 3 della legge, la soluzione del quesito proposto (...) con la sollevata questione è consequenziale alla premessa. A questo punto, infatti, non può esservi più alcuna difficoltà a riconoscere che le ragioni che hanno indotto la Corte a dichiarare, nella invocata sentenza n. 971 del 1988, l’incompatibilità dell’automatismo della sanzione della “demituzione” dell’impiegato civile di un ente pubblico (condannato per un delitto che la comportava *de jure*) nei confronti dell’art. 3 della Costituzione, valgono integralmente per l’analoga sanzione prevista per i notai. Nell’uno come nell’altro caso, è indispensabile che il “principio di proporzione” che è alla base della razionalità che domina il “principio di eguaglianza”, regoli sempre l’adeguatezza della sanzione al caso concreto. Ma è evidente che l’automatismo di un’unica massima sanzione, prevista indifferentemente per l’infinita serie di situazioni che stanno nell’area della commissione di uno stesso pur grave reato, non può reggere il confronto con il principio di eguaglianza che, come esige lo stesso trattamento per identiche situazioni, postula un trattamento differenziato per situazioni diverse. Dev’essere, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 142, ultimo comma, della legge notarile, nella parte in cui sancisce che “è destituito di diritto” il notaio che ha riportato condanna per uno dei reati indicati nell’art. 5, n. 3. (...) Ma una volta eliminate dall’ultimo comma dell’art. 142 della legge le parole “è destituito di diritto”, anche l’ultimo comma, così ridotto, viene ad allinearsi all’elencazione del comma precedente, i cui alinea tutti iniziano con le parole “il notaio che...”. Ciò significa che anche l’ipotesi del notaio “che ha riportato una delle condanne indicate nell’art. 5, n. 3” viene ad assumere la sua corretta posizione sistematica fra le altre che comportano la sanzione disciplinare discrezionale della demituzione. Ed, in realtà, una volta cessata la ragione che giustificava l’attribuzione al giudice penale, allorché la demituzione, essendo prescritta *de jure*, non implicava alcuna valutazione discrezionale, la competenza all’inflizione della sanzione disciplinare deve tornare alla sua sede naturale, che è appunto quella del Tribunale civile quale giudice disciplinare. Come per tutte le altre cause di demituzione previste dall’art. 142, il giudice disciplinare valuterà l’entità dei fatti e delle circostanze nonché la personalità

del condannato e deciderà in sua discrezione. Ne consegue che del primo e del terzo comma dell'art. 158 della legge dovrà essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, mentre per il secondo comma la declaratoria consegue innanzitutto in quanto prevede l'obbligatorietà dell'inabilitazione, anziché la sua facoltatività, ma poi anche perché si riferisce alle "sentenze di condanna che producono di diritto la destituzione del notaio" nonché a "quelle che pronunciano la destituzione", e perciò esclusivamente all'art. 139, anziché semplicemente alle "sentenze di condanna per reati che possono comportare la destituzione del notaio", conseguentemente estendendo il riferimento anche all'art. 140, anziché soltanto all'art. 139 della legge. (...) Nel momento in cui la competenza per la sanzione disciplinare della destituzione passa al giudice disciplinare anche per l'ipotesi in cui i fatti siano stati oggetto di processo penale, si propone il problema della compatibilità dell'art. 146 della legge con l'art. 3 della Costituzione. Com'è noto, infatti, il citato articolo stabilisce che l'azione disciplinare contro i notai, anche per le infrazioni punibili con la destituzione, "si prescrive in quattro anni dal giorno della commessa infrazione, ancorché vi siano stati atti di procedura". Poiché la disposizione si riferisce anche alla più tenue delle sanzioni, quali l'avvertimento, sarebbe parso ragionevole attribuire l'espressione "atti di procedura" esclusivamente al procedimento disciplinare, sia quello innanzi al Consiglio dell'ordine per le sanzioni dell'avvertimento e della censura, sia quello camerale innanzi al Tribunale civile per le sanzioni dell'ammenda, della sospensione e della destituzione. Ma la giurisprudenza della Corte di Cassazione si è consolidata nel senso che la disciplina dell'interruzione della prescrizione non opera in nessun caso in materia di prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai, sicché il termine di quattro anni dal giorno della commessa infrazione è quello massimo, entro il quale, a pena d'improcedibilità, deve intervenire la decisione irrevocabile. Il principio stabilito dall'art. 159 codice penale - hanno detto le Sezioni Unite - non è un principio generale dell'ordinamento, né può essere applicato analogicamente all'azione disciplinare contro i notai, in quanto mancherebbero i presupposti del procedimento analogico (...). Siffatta interpretazione (...) non ha comportato gravi conseguenze in ordine alla sanzione disciplinare della destituzione finché la competenza, in caso di procedimento penale, è rimasta affidata al giudice penale. Deve dirsi, anzi, che probabilmente, proprio al fine di evitarne la prescrizione, si è andata consolidando la tesi della "destituzione", come effetto penale della condanna, o addirittura come "pena accessoria". Ma una volta che, con la presente sentenza, viene riconosciuta la natura di sanzione disciplinare, così come emergente, del resto, ex art. 142 legge notarile, e restituita alla competenza del giudice disciplinare per la necessità di procedere alle valutazioni discrezionali del caso, attesa la dichiarata illegittimità di una applicazione *de jure*, la gravità delle conseguenze della riportata interpretazione si rende evidente. Poiché, infatti, la Corte di Cassazione esclude che la pregiudizialità del processo penale rispetto a quello disciplinare (...) svolga alcuna influenza sul decorso della prescrizione, la sanzione disciplinare della destituzione resterebbe virtualmente inapplicabile nell'ordinamento notarile. È appena il caso di rilevare, infatti, che, se già era arduo ritenere possibile una sentenza penale definitiva entro il termine di anni quattro, appare addirittura assurdo pensare che, entro lo stesso termine, possano altresì svolgersi tre ulteriori gradi del procedimento disciplinare. Orbene, una siffatta situazione determinerebbe manifestamente un irrazionale trattamento di privilegio a favore dei notai che commettono le infrazioni più gravi, e tali da dar luogo altresì a processo penale. Accadrebbe, infatti, che, quando il fatto non costituisca illecito penale, è possibile che le sanzioni disciplinari (destituzione compresa) vengano inflitte entro il breve termine di

prescrizione previsto dalla legge, mentre quando il fatto è molto più grave, al punto da meritare anche un processo ed eventualmente una pena, resterebbe virtualmente escluso che una qualsiasi sanzione disciplinare possa essere inflitta perché risulterebbe impossibile l'osservanza di quel termine. Deve essere ben chiaro, perciò, che in questo caso non si tratta soltanto di una semplice situazione di fatto, ma di una situazione tale che derivando dall'attuale pronuncia, comporta in realtà una vanificazione definitiva della situazione giuridica concernente l'attività disciplinare nei confronti dei notai colpevoli delle violazioni più gravi. La manifesta incompatibilità di tale situazione nei confronti dell'art. 3 della Costituzione va, quindi, eliminata, applicando l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 139 n. 2 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili) nella parte in cui prevede che il giudice penale inabiliti *de jure*, anziché sulla base di valutazioni discrezionali, il notaio che sia stato condannato, per alcuno dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 della legge stessa, con sentenza non ancora passata in cosa giudicata;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 142, ultimo comma, della legge notarile predetta, nella parte in cui prevede che “è destituito di diritto” il notaio che ha riportato condanna per uno dei reati indicati nell'art. 5 n. 3 della legge stessa, anziché riservare ogni provvedimento al procedimento disciplinare camerale del Tribunale civile, come per le altre cause enunciate nello stesso art. 142;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dei primi tre commi dell'art. 158 della legge notarile predetta;

Dichiara, *ex art.* 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 della stessa legge nella parte in cui non prevede che l'azione disciplinare rimanga sospesa fino al passaggio in giudicato della sentenza quando, per il fatto illecito, sia promosso processo penale».

- Sentenza n. **311/1996** (red. Onida)

***Una specifica disciplina viene rimodellata attraverso il congiunto operare di un'ablazione testuale, di un'ablazione normativa e di una sostituzione. Nella censurata disposizione residua un contenuto normativo che, in mancanza di nuovi auspicabili interventi legislativi, sarà applicato dalle autorità amministrative competenti, sotto il controllo degli organi della giurisdizione.***

*Considerato, 1., 2., 5., 6., 7.*

«Il dubbio di costituzionalità investe la norma che prevede, fra i requisiti per la nomina a guardia particolare giurata, quello secondo cui l'aspirante deve “essere persona di ottima condotta politica e morale” (...). La questione è fondata nei limiti di seguito precisati. (...) Deve riaffermarsi anzitutto che, sia in materia di accesso a impieghi o funzioni pubbliche, sia in materia di autorizzazioni incidenti (...) sullo svolgimento di attività dei privati, può bensì ammettersi la previsione di requisiti attitudinali o di affidabilità, per il corretto svolgimento della funzione o dell'attività, desunti da condotte del soggetto interessato, anche diverse da quelle aventi rilievo penale e accertate in sede penale, ma significative in rapporto al tipo di

funzione o di attività da svolgere, e che siano oggetto di imparziale accertamento e di ragionevole valutazione da parte dell'amministrazione, salvo il sindacato in sede giurisdizionale. Tuttavia, perché siano rispettati i principi costituzionali, e in particolare il principio di eguaglianza e le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione, è necessario che sussistano precise limitazioni in ordine sia al tipo di condotte cui può darsi legittimamente rilievo, sia alle modalità del loro accertamento. Quanto a quest'ultimo aspetto è sufficiente rinviare a quanto è stato chiarito circa l'onere della prova, la necessaria verificabilità oggettiva dei fatti, l'obbligo di motivazione specifica dei provvedimenti di diniego, nelle citate sentenze n. 440 del 1993, nn. 107 e 108 del 1994, nonché nella sentenza n. 203 del 1995. Quanto al tipo di condotte rilevanti, a parte l'esigenza di riconducibilità delle condotte al soggetto, e di concreta verificabilità e di sindacabilità delle valutazioni effettuate, se non è praticabile una integrale tipizzazione delle fattispecie, debbono però tenersi fermi alcuni limiti soprattutto di ordine negativo. In primo luogo, deve escludersi che fra le condotte valutabili della persona possano includersi atteggiamenti di carattere ideologico, religioso o politico, o scelte di adesione ad associazioni, movimenti, partiti lecitamente operanti nell'ordinamento e l'appartenenza ai quali non sia, in ipotesi determinate, ritenuta normativamente incompatibile con la funzione specifica. Da questo punto di vista, non è ammissibile, sul piano costituzionale, che si preveda come requisito una buona condotta "politica". Il divieto di discriminazioni politiche o in base alle "opinioni politiche" è un principio fondamentale dell'ordinamento democratico, costituendo parte del nucleo essenziale dell'eguaglianza "davanti alla legge", e della garanzia di effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione "politica" del Paese, sancito dall'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Il divieto di discriminazione trae conferme e precisazione in altre norme e principi costituzionali. Così, il divieto di misure restrittive della capacità giuridica per "motivi politici" (art. 22), il diritto di associarsi liberamente per fini non vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18), il diritto di associarsi liberamente in partiti operanti con metodo democratico (art. 49), con le sole restrizioni eventualmente previste dalla legge (art. 98, terzo comma), il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21), e più in generale l'ispirazione democratica e pluralistica della Costituzione, precludono certamente la possibilità di far discendere conseguenze discriminanti dalle scelte politiche del cittadino. (...) In secondo luogo, per quanto riguarda condotte apprezzabili sotto il profilo "morale", deve operarsi una netta distinzione fra condotte aventi rilievo e incidenza rispetto alla affidabilità del soggetto per il corretto svolgimento delle funzioni o delle attività volta per volta considerate, e che dunque possono essere legittimamente oggetto di valutazione a questi effetti; e condotte riconducibili esclusivamente ad una dimensione "privata" o alla sfera della vita e della libertà individuale, in quanto tali non suscettibili di essere valutate ai fini di un requisito di accesso a funzioni o ad attività pubbliche o comunque soggette a controllo pubblico. Sotto altro profilo, non potranno essere considerate né valutate condotte che, per la loro natura, o per la loro occasionalità o per la loro distanza nel tempo, o per altri motivi, non appaiano ragionevolmente suscettibili di incidere attualmente (cioè al momento in cui il requisito della condotta assume rilievo) sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento della specifica funzione o attività considerata. Non è infatti ammissibile che da episodici comportamenti tenuti da un soggetto finiscano per discendere conseguenze per lui negative diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge e non suscettibili, secondo una valutazione ragionevole, di rivelare un'effettiva mancanza di requisiti o di qualità richieste per

l'esercizio delle funzioni o delle attività di cui si tratta, traducendosi così in una sorta di indebita sanzione extralegale. (...) Alla luce di quanto si è detto, la norma denunciata non appare, per diversi aspetti, conforme ai parametri costituzionali invocati. In primo luogo, eccede palesemente i limiti delle valutazioni costituzionalmente ammissibili il riferimento ad una condotta "politica". In secondo luogo, anche il riferimento generico alla condotta "morale" si rivela in contrasto con l'esigenza di limitare la valutabilità agli aspetti della "moralità" della persona che possano avere concreta incidenza sulla sua attitudine ed affidabilità in vista della funzione di guardia particolare giurata. In terzo luogo, la richiesta di una "ottima" condotta - espressione cui la giurisprudenza non ha mancato di attribuire il significato di requisito diverso e ulteriore rispetto alla semplice "buona condotta" - non appare giustificata in relazione alla funzione della guardia particolare giurata, specie se si considera che per l'accesso ai corpi di polizia la legge, per lungo tempo, ha prescritto il solo requisito della "buona condotta" (...). L'attività di guardia particolare giurata, ancorché abbia "scopi convergenti con le finalità della funzione di polizia" (sentenza n. 61 del 1965), non presenta caratteristiche tali da giustificare requisiti di accesso più severi di quelli previsti per l'accesso ai corpi statali di polizia. (...) L'illegittimità costituzionale della norma denunciata non investe tuttavia l'intera portata, bensì solo la parte eccedente i limiti entro i quali, come si è detto, la condotta dell'aspirante può legittimamente essere valutata ai fini della approvazione della nomina da parte dell'autorità pubblica. Una ridefinizione legislativa del requisito in esame, e più in generale degli analoghi requisiti di accesso alle funzioni pubbliche e alle attività soggette a controllo pubblico, dovrà ispirarsi ad un criterio di riordino che superi definitivamente l'attuale assetto normativo, in cui continuano ad operare (e anzi sono oggetto di nuovi rinvii ed estensioni) disposizioni anteriori alla Costituzione repubblicana e non adeguate ai principi di questa. In mancanza di nuovi interventi legislativi, le autorità amministrative competenti, sotto il controllo degli organi della giurisdizione, applicheranno la disposizione denunciata col contenuto normativo che residua a seguito della presente pronuncia di illegittimità costituzionale».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 138, primo comma, numero 5, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), nella parte in cui, stabilendo i requisiti che devono possedere le guardie particolari giurate: *a*) consente di valutare la condotta "politica" dell'aspirante; *b*) richiede una condotta morale "ottima" anziché "buona"; *c*) consente di valutare la condotta "morale" per aspetti non incidenti sull'attuale attitudine ed affidabilità dell'aspirante ad esercitare le relative funzioni».

- Sentenza n. **438/2005** (red. Mazzella)

***Il simultaneo impiego dei due meccanismi dell'ablazione e dell'addizione conduce al risultato costituzionalmente imposto di estendere ad una certa categoria soggettiva l'applicazione di una regola generale (in tema di pignorabilità degli emolumenti dei dipendenti pubblici).***

*Considerato, 2.*

«Questa Corte, con la sentenza n. 225 del 1997, ha affermato che la progressiva eliminazione delle differenze in materia di regime giuridico dell'indennità di fine rapporto spettante ai dipendenti del settore privato e dell'analogo emolumento erogato ai dipendenti pubblici rende non più tollerabile una disparità di trattamento tra le due categorie di lavoratori in tema di sequestrabilità e pignorabilità di quegli emolumenti. E ciò neppure in presenza di un credito della stessa pubblica amministrazione consistente nel risarcimento del cosiddetto danno erariale. A giudizio della Corte tale credito, nel bilanciamento dei valori, non può prevalere senza alcun limite sul diritto al trattamento di fine rapporto del lavoratore, pubblico o privato che sia. Secondo la Corte era evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 424 del 1966, nella parte in cui non prevedeva che la sequestrabilità o la pignorabilità del trattamento di fine rapporto dei dipendenti civili e militari dello Stato, per i crediti derivanti da danno erariale, fosse contenuta nei limiti previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile. Le argomentazioni svolte nella sentenza n. 225 del 1997 sono pertinenti anche con riferimento alla fattispecie oggetto del presente giudizio, concernente la sequestrabilità e la pignorabilità della indennità di fine rapporto spettante ai dipendenti di enti pubblici diversi dallo Stato per il realizzo dei crediti da risarcimento del danno erariale causato da quei dipendenti. Questa Corte ha ripetutamente affermato che le varie categorie di indennità di fine rapporto proprie del settore pubblico hanno un carattere unitario - pur se governate da diversi meccanismi di provvista e di erogazione dei singoli trattamenti - in considerazione dell'analoga natura di retribuzione differita collegata ad una concorrente funzione previdenziale e della comune correlazione alle contribuzioni versate dai lavoratori e dalle rispettive pubbliche amministrazioni (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 243 del 1997, n. 439 e n. 63 del 1992, n. 763 del 1988, n. 115 del 1979). Una simile connotazione unitaria consente una generale applicazione a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro subordinato dei relativi principi informativi della materia (sentenze n. 106 del 1996, n. 243 e n. 99 del 1993). Da tale carattere unitario consegue l'esigenza di equiparare dipendenti statali e dipendenti di enti pubblici diversi dallo Stato anche con specifico riferimento al regime dei limiti posti alla pignorabilità degli emolumenti traenti fonte dal rapporto di lavoro (v. sentenza n. 878 del 1988). Non sussiste, infatti, alcuna ragione che possa giustificare il più gravoso regime cui sono sottoposti i dipendenti degli enti pubblici diversi dallo Stato che, diversamente dai dipendenti statali, possono veder sequestrata e pignorata l'indennità di fine rapporto senza alcun limite. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 424 del 1966 nella parte in cui prevede, per i dipendenti degli enti pubblici diversi dallo Stato, la sequestrabilità e la pignorabilità delle indennità di fine rapporto di lavoro, per il realizzo dei crediti da risarcimento del danno erariale, senza osservare i limiti stabiliti dall'articolo 545 del codice di procedura civile».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 8 giugno 1966, n. 424 (Abrogazione delle norme che prevedono la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro ente pubblico) nella parte in cui prevede, per i dipendenti degli enti pubblici diversi dallo Stato, la sequestrabilità e la pignorabilità delle indennità di fine rapporto di lavoro, per crediti da danno erariale, senza osservare i limiti stabiliti dall'articolo 545 del codice di procedura civile».

- Sentenza n. **151/2009** (red. Finocchiaro)

***Per conseguire il risultato di una coerente tutela del diritto costituzionale illegittimamente inciso, non è sufficiente la parziale caducazione del censurato testo legislativo ma è necessario altresì un intervento di natura additiva.***

*Considerato, 6.1.*

«(...) il divieto di cui al comma 2 dell'art. 14 determina, con la esclusione di ogni possibilità di creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, e comunque superiore a tre, la necessità della moltiplicazione dei cicli di fecondazione (in contrasto anche con il principio, espresso all'art. 4, comma 2, della gradualità e della minore invasività della tecnica di procreazione assistita), poiché non sempre i tre embrioni eventualmente prodotti risultano in grado di dare luogo ad una gravidanza. Le possibilità di successo variano, infatti, in relazione sia alle caratteristiche degli embrioni, sia alle condizioni soggettive delle donne che si sottopongono alla procedura di procreazione medicalmente assistita, sia, infine, all'età delle stesse, il cui progressivo avanzare riduce gradualmente le probabilità di una gravidanza. Il limite legislativo in esame finisce, quindi, per un verso, per favorire – rendendo necessario il ricorso alla reiterazione di detti cicli di stimolazione ovarica, ove il primo impianto non dia luogo ad alcun esito – l'aumento dei rischi di insorgenza di patologie che a tale iperstimolazione sono collegate; per altro verso, determina, in quelle ipotesi in cui maggiori siano le possibilità di attecchimento, un pregiudizio di diverso tipo alla salute della donna e del feto, in presenza di gravidanze plurime, avuto riguardo al divieto di riduzione embrionaria selettiva di tali gravidanze di cui all'art. 14, comma 4, salvo il ricorso all'aborto. Ciò in quanto la previsione legislativa non riconosce al medico la possibilità di una valutazione, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, del singolo caso sottoposto al trattamento, con conseguente individuazione, di volta in volta, del limite numerico di embrioni da impiantare, ritenuto idoneo ad assicurare un serio tentativo di procreazione assistita, riducendo al minimo ipotizzabile il rischio per la salute della donna e del feto. Al riguardo, va segnalato che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto l'accento sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). La previsione della creazione di un numero di embrioni non superiore a tre, in assenza di ogni considerazione delle condizioni soggettive della donna che di volta in volta si sottopone alla procedura di procreazione medicalmente assistita, si pone, in definitiva, in contrasto con l'art. 3 Cost., riguardato sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, in quanto il legislatore riserva il medesimo trattamento a situazioni dissimili; nonché con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio alla salute della donna - ed eventualmente, come si è visto, del feto - ad esso connesso. Deve, pertanto, dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge n. 40 del 2004 limitatamente alle parole “ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre”. L'intervento demolitorio mantiene, così, salvo il principio secondo cui le tecniche di



produzione non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario, secondo accertamenti demandati, nella fattispecie concreta, al medico, ma esclude la previsione dell'obbligo di un unico e contemporaneo impianto e del numero massimo di embrioni da impiantare, con ciò eliminando sia la irragionevolezza di un trattamento identico di fattispecie diverse, sia la necessità, per la donna, di sottoporsi eventualmente ad altra stimolazione ovarica, con possibile lesione del suo diritto alla salute. Le raggiunte conclusioni, che introducono una deroga al principio generale di divieto di crioconservazione di cui al comma 1 dell'art. 14, quale logica conseguenza della caducazione, nei limiti indicati, del comma 2 - che determina la necessità del ricorso alla tecnica di congelamento con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica - comportano, altresì, la declaratoria di incostituzionalità del comma 3, nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come previsto in tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), limitatamente alle parole "ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre";  
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge n. 40 del 2004 nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come stabilisce tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna (...)».

- Sentenza n. **173/2009** (red. Silvestri)

***La combinazione delle tecniche additiva e ablativa, indotta dalla circostanza che il vulnus costituzionale deriva dall'azione congiunta di due norme distinte, consente di ripristinare tra i parametri in gioco un corretto equilibrio, non l'unico possibile in assoluto ma quello realizzabile tenendo conto della legislazione data e dei limiti di intervento del giudice delle leggi.***

*Considerato, 5.2., 6., 6.1., 6.2., 7., 8.*

«(...) la normativa oggetto della presente questione è stata approvata per porre rimedio ad un dilagante e preoccupante fenomeno di violazione della riservatezza, che deriva dalla incontrollata diffusione mediatica di dati e informazioni personali, sia provenienti da attività di raccolta e intercettazione legalmente autorizzate, sia - fatto più grave (...) - effettuate al di fuori dell'esercizio di ogni legittimo potere da pubblici ufficiali o da privati mossi da finalità diverse, che comunque non giustificano l'intrusione nella vita privata delle persone. La preoccupazione del legislatore è stata quella di evitare che la doverosa osservanza delle norme che impongono la pubblicità degli atti del processo possa risolversi in un ulteriore danno per le vittime delle illecite interferenze, le quali, oltre ad aver subito indebite intrusioni nella propria sfera personale, rimarrebbero esposte, per un lungo periodo, al rischio che il frutto dell'attività illegale di informazione e intercettazione possa diventare strumento di campagne diffamatorie e delegittimanti nei loro riguardi. Il pericolo è apparso aumentato per la constatazione, di comune esperienza, che non è garantita, nelle condizioni normative ed

organizzative attuali, una adeguata tenuta della segretezza degli atti custoditi negli uffici giudiziari, come purtroppo dimostrano le frequenti “fughe” di notizie e documenti. L’intento di prevenire tali possibili abusi ha indotto lo stesso legislatore ad introdurre una disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria sulla conservazione del corpo di reato: i documenti, i supporti e gli atti concernenti dati e contenuti di conversazioni e comunicazioni, relativi a traffico telefonico e telematico, illegalmente formati e acquisiti, devono essere distrutti, per disposizione del giudice per le indagini preliminari, al più presto possibile, nell’ambito di un procedimento incidentale molto rapido, che deve precedere la chiusura delle indagini preliminari. (...) Ritiene questa Corte che la finalità di assicurare il diritto inviolabile alla riservatezza della corrispondenza e di ogni altro mezzo di comunicazione, tutelato dagli artt. 2 e 15 Cost. (...), cui deve aggiungersi uguale diritto fondamentale riguardante la vita privata dei cittadini nei suoi molteplici aspetti, non giustifichi una eccessiva compressione dei diritti di difesa e di azione e del principio del giusto processo. La limitazione in eccesso deriva dall’aver delineato il procedimento incidentale, volto alla distruzione del materiale sequestrato di cui sopra, secondo il modello processuale di cui all’art. 127 cod. proc. pen., nella parte in cui configura un contraddittorio solo eventuale. (...) il provvedimento con cui il giudice ordina la distruzione del corpo di reato (a prescindere dalla sua discussa impugnabilità) determina, in forza dell’immediata esecuzione materiale, la conseguenza che qualunque violazione dei diritti delle parti, derivante dall’imperfezione del contraddittorio, diviene irreparabile. (...) L’irreparabilità delle eventuali violazioni dei diritti delle parti non è compensata dalla sostituzione dei documenti, atti e supporti fisicamente eliminati con il verbale di cui al comma 6 dell’art. 240 cod. proc. pen., giacché il divieto di inserire nel verbale alcun riferimento al contenuto dei predetti documenti, supporti e atti e l’espressa limitazione della descrizione alle “modalità e ai mezzi” con cui il materiale è stato acquisito, determinano, nel seguito del procedimento, una condizione di estrema difficoltà nell’esercizio del diritto di difesa degli imputati, del diritto al risarcimento dei danni delle parti offese e nell’effettivo esercizio dell’azione penale da parte del pubblico ministero. Inoltre, una restrizione del contraddittorio nell’ambito di un procedimento che, per il fatto di culminare nella distruzione di corpi di reato, incide fortemente sullo svolgimento successivo del processo, costituisce, di per sé, una violazione dei principi del giusto processo, dettati dall’art. 111 Cost. La medesima restrizione produce pure, come conseguenza inevitabile della prima illegittimità, una eccessiva limitazione dei diritti di difesa e di azione e dell’efficiente esercizio dell’azione penale. Sulla base di questa considerazione, lo scrutinio di costituzionalità si deve appuntare sull’effetto combinato della norma che limita il contraddittorio nel procedimento incidentale *de quo* e di quella che prescrive la formazione di un verbale (...) troppo povero di contenuti. (...) non è sufficiente l’astratta previsione del diritto di difesa (e, più in generale, dei diritti delle parti nel processo), ma è necessario che sia garantito il suo effettivo esercizio (...). La determinazione, per effetto di previsioni normative, di situazioni di grave difficoltà nel normale esercizio del diritto delle parti alla prova incide sulla sua effettività ed è (...) costituzionalmente inaccettabile. (...) D’altra parte, la pressante esigenza di dare al diritto fondamentale alla riservatezza una tutela più intensa, rispetto a quella, rivelatasi insufficiente, del recente passato, induce a ritenere non irragionevoli particolari modalità di trattamento del materiale probatorio, che riescano a temperare tutti i diritti e principi fondamentali coinvolti in questa delicata materia. Le modalità di bilanciamento tra i suddetti diritti e principi sono molteplici e non spetta a questa Corte, ma al

legislatore, individuare possibili soluzioni nell'ambito della disciplina del processo penale. Nel presente giudizio le valutazioni che il giudice delle leggi è chiamato ad esprimere sono necessariamente limitate dall'oggetto della questione ed in questa cornice deve essere ricercato il punto di equilibrio tra le diverse e potenzialmente opposte esigenze, tutte costituzionalmente protette, che vengono in rilievo. Diversi e migliori equilibri possono essere individuati dal legislatore - dotato di poteri innovativi non istituzionalmente attribuiti a questa Corte - nel rispetto dei diritti e dei principi evocati nel presente giudizio. Se si parte da questo presupposto, si deve escludere che la caducazione totale delle norme censurate dal rimettente possa essere idonea a restaurare l'equilibrio alterato dalle stesse. Ad uno squilibrio infatti se ne sostituirebbe un altro, giacché (...) le regole del processo e l'insicurezza della tenuta del segreto degli atti custoditi negli uffici giudiziari esporrebbero le vittime ad un pericolo di divulgazione contrario alla misura minima di tutela della riservatezza delle persone in un ordinamento liberale e democratico, dove le ragioni di giustizia devono trovare adeguati strumenti processuali di realizzazione, senza però sacrificare eccessivamente ed inutilmente i diritti delle vittime incolpevoli di gravi interferenze nella loro vita privata, per di più con la motivazione che si vogliono tutelare proprio i loro interessi. (...) Ove fossero introdotte nell'ordinamento processuale precauzioni sufficienti ad impedire che la pubblicità del dibattimento determini inevitabilmente la pubblicazione di tutto il materiale probatorio, come, ad esempio, attualmente si verifica nei casi in cui il codice di rito prescrive l'udienza a porte chiuse; ove si avesse, inoltre, la ragionevole certezza che la custodia dei materiali relativi ad illecite interferenze nelle comunicazioni e nella vita privata fosse circondata da misure organizzative efficaci e presidiata da norme rigorose sulla tracciabilità dei percorsi dei materiali stessi e sull'individuazione dei soggetti istituzionalmente responsabili, anche a titolo di *culpa in vigilando*, allora drastiche misure di salvaguardia, come quelle introdotte dalle norme censurate, potrebbero non essere considerate indispensabili. Nell'attuale situazione di incertezza sull'effettività della tutela del diritto alla riservatezza, non è possibile cancellare, puramente e semplicemente, le norme che impongono la distruzione dei documenti, supporti e atti illecitamente acquisiti. Si devono invece ricondurre tali norme, nei limiti del possibile, al rispetto sia dell'equilibrio costituzionalmente necessario, sia della *ratio* emergente dalle medesime. (...) Il risultato prima delineato si può conseguire recidendo il legame, istituito dal comma 4 dell'art. 240 cod. proc. pen., tra la procedura speciale di cui ai commi 3 e seguenti dello stesso articolo e l'art. 127 cod. proc. pen., nella misura in cui il richiamo a tale norma fa ricadere sulla procedura medesima le limitazioni del contraddittorio che connotano il modello generale del rito camerale. D'altronde, lo stesso legislatore ha manifestato in modo chiaro l'intenzione di dettare una normativa mirata alla formazione di una fonte di prova anticipata rispetto alle successive fasi del processo. Ne consegue che tale scopo deve essere perseguito nel rispetto dei principi del giusto processo, del diritto di difesa e di azione e dell'effettivo esercizio dell'azione penale, che si concretizzano in una rigorosa prescrizione del contraddittorio tra le parti, come quella contenuta nell'art. 401, commi 1 e 2, cod. proc. pen., che disciplina l'udienza relativa all'incidente probatorio. Tale ultima normativa deve naturalmente estendersi ad una fattispecie processuale, come quella oggetto del presente giudizio, per effetto dei principi costituzionali di cui agli artt. 24, primo e secondo comma, 111, primo, secondo e quarto comma, e 112 Cost. Il contraddittorio è garanzia insostituibile nell'ordinamento processuale di uno Stato di diritto e i potenziali aggravati di lavoro - in presenza di procedimenti con molte parti - si devono fronteggiare con idonee misure

organizzative e di gestione dei processi, non certo con la irragionevole compressione dei diritti garantiti dalla Costituzione. (...) Il secondo fattore che contribuisce all'effetto combinato di illegittimità costituzionale (...) si deve individuare nella insufficiente attitudine del verbale sostitutivo, quale prefigurato dal censurato comma 6 dell'art. 240 cod. proc. pen., a rappresentare i fatti, dai quali il giudice del merito dovrà trarre le sue valutazioni. (...) La legge prescrive che nel verbale in questione si dia "atto dell'avvenuta intercettazione o detenzione o acquisizione illecita dei documenti, dei supporti e degli atti", anzitutto in considerazione del fatto che l'atto deve documentare le conclusioni delle parti. Il verbale non può esplicitare alcuna efficacia valutativa che non sia strettamente circoscritta alla decisione di distruggere il materiale, e, nella propria funzione concomitante (e primaria) di prova "sostitutiva" del corpo di reato, non può esercitare alcun condizionamento sulla decisione da assumere nell'ambito del procedimento principale. Proprio la necessaria natura descrittiva del verbale sostitutivo impone che lo stesso non si limiti a contenere i dati relativi alle "modalità e ai mezzi" usati ed ai soggetti interessati, ma debba altresì contenere tutte le indicazioni utili ad informare il giudice e le parti del successivo giudizio in merito alle circostanze da cui si possano trarre elementi di valutazione circa l'asserita illiceità dell'attività contestata agli imputati. La semplice descrizione delle modalità e dei mezzi utilizzati per raccogliere informazioni può non essere sufficiente a consentire un adeguato successivo controllo giudiziale, nel contraddittorio delle parti, sulla liceità o non della condotta degli imputati. Né questi ultimi, né le parti offese, né il pubblico ministero disporrebbero, nel giudizio di merito, di dati obiettivi sufficienti a suffragare le rispettive posizioni, difensive o accusatorie. Ecco perché è costituzionalmente necessario allargare le potenzialità rappresentative del verbale in questione, includendovi anche tutte le circostanze che hanno caratterizzato l'attività diretta all'intercettazione, alla detenzione ed all'acquisizione del materiale per il quale il pubblico ministero ha chiesto l'avvio del procedimento incidentale *de quo*. Il giudice del merito deve poter disporre di tutti gli elementi necessari per valutare, senza alcun condizionamento derivante dalla decisione presa nel procedimento incidentale, e nel contraddittorio tra le parti, se l'assunto accusatorio del pubblico ministero abbia o non fondamento. L'inserimento nel verbale della descrizione delle circostanze relative all'attività asseritamente illecita di cui sopra comprende, ove sia necessario, soltanto i dati conoscitivi sulla natura e sulle caratteristiche formali dei documenti, supporti ed atti (con esclusione, ai sensi del comma 6, di ogni riferimento alle informazioni in essi contenute), da cui, in correlazione alle circostanze di luogo, di tempo e di contesto della loro acquisizione, si possono trarre elementi di giudizio sulla liceità dei comportamenti degli imputati. La correttezza e l'obiettività del verbale sostitutivo sono garantite dalla formazione dello stesso nel contraddittorio tra le parti. Il rischio che nel corso di tale procedura possa verificarsi una illecita divulgazione delle notizie riservate, in ipotesi illegalmente acquisite, è attenuato dal divieto di effettuare copia in qualunque forma degli stessi, contenuto nel comma 2 dell'art. 240 cod. proc. pen.; sarà cura degli uffici giudiziari e dei responsabili degli stessi prevenire ogni violazione di tale divieto. Per le ragioni sopra esposte, questa Corte ritiene di dover accogliere solo parzialmente la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente, per ripristinare un corretto equilibrio tra i parametri costituzionali evocati. È appena il caso di ripetere che l'equilibrio così raggiunto non è l'unico in assoluto possibile, ma è l'unico realizzabile tenendo conto della legislazione data e dei limiti costituzionali di intervento del giudice delle leggi».

### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 240, commi 4 e 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, per la disciplina del contraddittorio, l'applicazione dell'art. 401, commi 1 e 2, dello stesso codice;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 240, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui non esclude dal divieto di fare riferimento al contenuto dei documenti, supporti e atti, nella redazione del verbale previsto dalla stessa norma, le circostanze inerenti l'attività di formazione, acquisizione e raccolta degli stessi documenti, supporti e atti (...)».

## LE ILLEGITTIMITÀ CONSEQUENZIALI

- Sentenza n. **39/1963** (rel. Verzi)

***La dichiarazione di illegittimità in via consequenziale colpisce norme, non censurate dal rimettente, aventi carattere esecutivo rispetto a quella giudicata incostituzionale.***

### *Considerato*

«(...) la norma contenuta nell'art. 253 del Codice postale, approvato con R.D. 27 febbraio 1936, n. 645, appare viziata, in quanto la potestà conferita alla pubblica Amministrazione non è contenuta entro limiti che ne circoscrivono la discrezionalità. Essa dispone soltanto che "chiunque intenda costruire o commerciare materiale radioelettrico di qualsiasi specie, ovvero eserciti il montaggio o la riparazione di apparecchi radioelettrici o di parti di essi, deve essere munito di speciale licenza da rilasciarsi dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni". Ed è opportuno notare che trattasi di licenza, che occorre richiedere oltre ed indipendentemente dalla comune licenza di commercio. Orbene, né l'art. 253, né alcuna altra disposizione dello stesso Codice postale contengono alcun accenno alle ragioni sociali, alle finalità, alle condizioni del rilascio di tale licenza, ovvero ai requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività di radiotecnico. Ed anche nel D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399 - che pur contiene dettagliate norme in merito alle formalità del rilascio della licenza, del rinnovo di essa, del pagamento della tassa di concessione, della cessione di apparecchi radio ecc. - non si rinviene alcuna indicazione dell'oggetto del controllo della pubblica Amministrazione e dei criteri in base ai quali esso deve essere esercitato. Dal che deriva una discrezionalità così lata da rendere possibile l'arbitrio. Alla dichiarazione della illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 253 del Codice postale, segue come conseguenza - a termini dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - la illegittimità costituzionale anche degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11 del D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399, i quali dettano norme di esecuzione sulla attività di fabbricazione, di riparazione e di commercio degli apparecchi radioelettrici e sul rilascio della relativa licenza».

### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 253 del R.D. 27 febbraio 1936, n. 645, che approva il Codice postale e delle telecomunicazioni, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, e dichiara, in conseguenza, la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 11 del D.L.L. 2 aprile 1946, n. 399».

- Sentenza n. **107/1974** (rel. Rocchetti)

***Il potere previsto dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953 – da esercitarsi tutte le volte in cui fra la pronuncia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni vi sia un nesso di consequenzialità – costituisce lo strumento per sindacare ed espungere dall'ordinamento le norme ridivenute operanti a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che le avevano abrogate. Non è, infatti, concepibile che, per effetto di una sentenza di accoglimento, con il***

***cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime, diventino applicabili altre norme a loro volta confliggenti con principi costituzionali.***

*Considerato, 5., 6., 7., 8.*

«(...) le disposizioni impugnate, valutate nel quadro del descritto sistema vincolistico dei contratti agrari, costituiscono un'ulteriore grave limitazione del diritto del concedente: ed infatti l'esclusione della cessazione della proroga, nell'ipotesi in cui costui voglia disporre del fondo per operarvi radicali ed immediate trasformazioni, incide sulla sua posizione soggettiva con un limite del quale occorre valutare la legittimità costituzionale. (...) l'art. 44 Cost. - il quale consente, certo, in tema di proprietà terriera interventi legislativi più penetranti di quelli ammessi dall'art. 42 - richiede che le limitazioni siano finalizzate non solo alla instaurazione di "equi rapporti sociali", ma anche alla realizzazione di condizioni che consentano "il razionale sfruttamento del suolo": e ciò in vista di una finalità che, unitamente all'interesse dei singoli, vuol soddisfare quello della società. Discende da questo principio che le limitazioni imposte dal legislatore contrastino con l'art. 44 Cost. tutte le volte in cui, per il loro contenuto, non favoriscano, o addirittura, come nel caso, ostacolano, il conseguimento di quelle finalità. (...) È sulla base di questa premessa che la questione proposta in via principale appare fondata. (...) la legge 527 del 1961 (e le precedenti in essa richiamate), assumendo come causa di cessazione della proroga l'ipotesi in cui il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie, consentiva che con la proroga convivesse uno strumento (cessazione di essa) essenziale per impedire che il regime di proroga confliggesse con l'esigenza, costituzionalmente rilevante, di un "razionale sfruttamento del suolo". Alla base della cessazione della proroga, nel caso di cui sopra, vi è infatti una finalità che trascende l'interesse del concedente. Il che è dimostrato dalla necessità di un controllo pubblico, esercitato dal competente organo tecnico-amministrativo dello Stato, quale l'Ispettorato agrario compartimentale, sulle opere e sulla loro utilità, in funzione "dell'interesse generale della produzione agraria" e "della esigenza della occupazione della manodopera". Dal che può trarsi la conclusione che, se la già prevista ipotesi di cessazione della proroga serviva ad impedire che il regime da essa instaurato ostacolasse un fine pubblico quale il "razionale sfruttamento del suolo", l'eliminazione dall'ordinamento di tale possibile cessazione viene a collidere con l'art. 44 della Costituzione. (...) Ma l'abrogazione della norma che esclude, sempre con riferimento al caso dei lavori di trasformazione da compiere, la proroga del contratto agrario, non soddisfa, ed anzi contrasta, anche il secondo degli scopi che l'art. 44 configura come validi a rendere legittimi gli obblighi e i vincoli che possono essere imposti alla proprietà terriera, e cioè il fine di stabilire "equi rapporti sociali". In proposito va osservato che tale finalità non coincide con quella più generica espressa dall'art. 42, che assegna alla proprietà una "funzione sociale". Questa, considerati gli scopi perseguiti dalla norma denunciata, può riconoscersi conseguibile anche mediante l'attuazione incondizionata del regime di proroga, come idoneo a consolidare la posizione del concessionario del fondo, coltivatore manuale della terra. Ma per stabilire "equi rapporti sociali" è ovvio che non basti assicurare la tutela di una sola delle due parti del rapporto, anche se si tratti di quella contrattualmente più debole. Occorre invece un equo temperamento degli interessi di entrambe: il che non può dirsi si verifichi quando al proprietario concedente (non appartenente alla categoria dei coltivatori-diretti) è preclusa l'unica possibilità, prima concessagli, di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, su

piani approvati, impiegando capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l'effettivo compimento di essi. Anche sotto questo profilo l'art. 44 deve pertanto considerarsi violato. Ne consegue che deve essere quindi dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e dell'ultimo comma dell'art. 5 *ter* della legge 4 agosto 1971, n. 592. (...) Per effetto delle predette statuizioni ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime. Ma è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifichi (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime - art. 136 Cost. -, diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio debba esercitarsi il potere previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronuncia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di consequenzialità. Ciò premesso, e richiamato il punto 7 della presente sentenza, nel quale si è affermato che uno dei profili di illegittimità afferenti la norma denunciata era rappresentato dal contrasto col fine perseguito dall'art. 44 della Costituzione, mirante alla instaurazione di equi rapporti sociali, deve qui rilevarsi che anche le norme ripristinate offrono il fianco ad analoghe considerazioni critiche, nella parte in cui omettono di prevedere qualsiasi indennizzo a favore del lavoratore manuale della terra, che lascia il fondo non per sua scelta, ma perché la sua permanenza non è ivi compatibile con i lavori di trasformazione agraria che il concedente intende, essendovi stato autorizzato, di compiere su di esso. La Corte considera anzi essenziale, proprio ai fini del rispetto dell'art. 44, che al concessionario sia riconosciuto e corrisposto, allorché egli è costretto ad abbandonare il fondo, un equo indennizzo, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittima una disciplina che non preveda un simile ristoro in favore di chi beneficiava di un diritto di proroga che viene fatto cessare in vista di un interesse del concedente e della collettività. Tale indennizzo, ove le parti non si accordino, sarà ovviamente liquidato ad opera del giudice, il quale, nel determinarne l'ammontare, terrà conto dell'importo del canone, del reddito del fondo, della durata del rapporto, e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie. (...) anche le norme ripristinate vanno dichiarate illegittime, benché solo parzialmente, e ciò ai sensi dell'art. 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto la loro illegittimità deriva come conseguenza dei principi affermati nella decisione adottata».

#### *Dispositivo*

«a) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5 *ter*, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, n. 592, che hanno abrogato l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e l'art. 1 del d.l.C.P.S. 1° aprile 1947, n. 273, in materia di proroga dei contratti agrari;

b) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e dell'art. 1 del d.l.C.P.S. 1° aprile 1947, n. 273, nella parte in cui non prevedono che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista, è dovuto un equo indennizzo».



- Sentenza n. 232/1975 (rel. Astuti)

***L'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che deroga al principio processuale generale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, consente un'estensione dell'ambito oggettivo della dichiarazione di illegittimità costituzionale solo quando l'illegittimità delle norme non direttamente censurate derivi dall'accoglimento della questione, non risultando sufficiente a tal fine l'asserita identità dei vizi di incostituzionalità. In particolare, alla Corte è preclusa l'adozione di una dichiarazione di illegittimità consequenziale che debba essere giustificata, con analitica motivazione, per ciascuna delle disposizioni eventualmente coinvolte.***

*Considerato, 9., 10.*

«(...) la declaratoria di illegittimità della disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 13 del d.l. n. 59 del 1968, e ripetuta nel secondo comma dell'art. 16 del successivo d.l. n. 947 del 1969, deve essere limitata alla parte in cui essa è stata assunta a fondamento dell'emanazione di norme regolamentari interne non indispensabili per l'applicazione in Italia dei regolamenti C.e.e. Infatti, le disposizioni con le quali è stata autorizzata la emanazione del decreto ministeriale 28 maggio 1968, e del successivo decreto ministeriale 8 aprile 1971 (che lo ha sostituito ed abrogato), non sono illegittime *in toto*, perché lo Stato ben poteva e doveva, mediante legge o regolamento, dettare le norme esecutive che fossero necessarie per l'applicazione in Italia dei regolamenti comunitari in questione. Tali sono, ad esempio, quelle concernenti le modalità di deposito delle cauzioni presso le tesorerie provinciali, le aziende di credito abilitate a prestare le fidejussioni bancarie sostitutive, ovvero gli organi ministeriali competenti a ricevere le cauzioni, ed a disporre la loro restituzione o l'eventuale incameramento. L'illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del d.l. n. 59 del 1968, e dell'art. 16, secondo comma del d.l. n. 947 del 1969 (...), deve pertanto essere dichiarata solo nei limiti in cui il legislatore ha reso possibile al Governo di emanare norme non strettamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti comunitari da parte delle autorità amministrative e degli operatori nel nostro Paese. Spetterà poi all'autorità giudiziaria di accertare quali norme regolamentari interne abbiano contenuto riproduttivo, e debbano quindi essere disapplicate ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, in quanto illegittimamente autorizzate, e quali invece continuino ad avere piena validità ed efficacia, in quanto effettivamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti C.e.e. (...) La parte privata, nelle sue difese, ha sottolineato gli inconvenienti connessi alla necessità di sollevare la questione di costituzionalità delle norme legislative interne che riproducano o contrastino con quelle dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, sia perché le decisioni di questa Corte non determinano cessazione di efficacia delle norme illegittime *ex tunc*, sia perché, potendosi adire questa Corte solo nel corso delle liti via via insorgenti, risulta tardiva quella certezza giuridica che è indispensabile per l'amministrazione come per gli operatori. E pertanto ha chiesto che, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sia dichiarata, come conseguenza dell'adottata decisione, la illegittimità costituzionale derivata di una serie di disposizioni legislative, contenute anche in altri provvedimenti, aventi carattere riproduttivo sostitutivo, ovvero derogativo o abrogativo, di disposizioni dei regolamenti comunitari. Gli effetti delle decisioni di questa Corte sono stabiliti dall'art. 136, primo comma, della Costituzione, e sarebbe quindi fuori luogo discuterne. D'altra parte, la

richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale derivata non può essere accolta, sia perché tale pronunzia non deriverebbe dalla declaratoria di illegittimità delle disposizioni oggi impugnate ma troverebbe spiegazione solo nell'identità dei vizi di legittimità, sia perché essa comporterebbe da parte di questa Corte un analitico ed integrale esame comparativo dei regolamenti comunitari e dei successivi provvedimenti interni, che presentano una normativa complessa e variamente articolata, di interpretazione spesso dubbia e non sorretta da decisioni della Corte di giustizia delle Comunità. Una declaratoria ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 appare pertanto inammissibile, dal momento che essa dovrebbe essere giustificata, con analitica motivazione, per ciascuna delle disposizioni denunciate. Questa Corte, può, piuttosto, auspicare che il Parlamento e il Governo italiano provvedano, per quanto possibile, ad eliminare i provvedimenti interni che riproducono norme dei regolamenti comunitari direttamente applicabili, o con essi contrastano, ed evitino per l'avvenire di procedere all'emanazione di provvedimenti non strettamente necessari per l'applicazione dei regolamenti stessi».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, del decreto legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, e dell'art. 16, primo comma, del decreto legge 19 dicembre 1969, n. 947, convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del decreto legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, e dell'art. 16, secondo comma, del decreto legge 19 dicembre 1969, n. 947, convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23, limitatamente alla parte in cui hanno reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione dei regolamenti C.e.e. 13 giugno 1967, n. 120, e 21 agosto 1967, n. 473 (...)

- Sentenza n. **558/1989** (red. Casavola)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale è estesa ad un caso del tutto assimilabile a quello che ha costituito oggetto del quesito accolto in via diretta.***

*Considerato, 2., 3., 4.*

«Questa Corte ha in più occasioni affermato la compatibilità dello speciale modulo procedimentale di cui agli artt. 657 e seguenti del codice di procedura civile con l'art. 24 della Costituzione (cfr. sentenze n. 185 del 1980, n. 171 del 1974, n. 94 del 1973, n. 89 del 1972). Alla luce del principio per cui dev'essere considerato legittimo l'adattamento della tutela giurisdizionale alla particolarità del rapporto da regolare, la richiamata giurisprudenza costituzionale ha giudicato degno di una peculiare protezione giuridica l'interesse alla sollecita riconsegna del bene locato. Ma se è razionale che il procedimento per convalida si atteggi come tutela differenziata in quanto appaga l'esigenza di evitare che il conduttore possa protrarre il godimento del bene locato attraverso l'abuso del diritto di difesa, non altrettanto giustificabile appare il regime di stabilità di cui gode il provvedimento. Quest'ultimo, infatti, concludendo il giudizio, "ha il contenuto di decisione definitiva" (cfr. sentenza n. 185 del 1980) ed è altresì immediatamente esecutivo. Dopo aver ampliato l'ambito di esperibilità

dell'opposizione tardiva (cfr. sentenza n. 89 del 1972), la Corte ha esteso il rimedio dell'opposizione - ordinaria e revocatoria - di terzo al provvedimento di convalida di sfratto per finita locazione (cfr. sentenza n. 167 del 1984) e per morosità (cfr. sentenza n. 237 del 1985) emessi per la mancata comparizione dell'intimato ovvero in mancanza di opposizione dell'intimato comparso. La *ratio* delle decisioni da ultimo citate è sostanzialmente estensiva dell'ambito di impugnabilità della convalida, in sintonia con il mutato quadro di riferimento rappresentato non soltanto dal precetto costituzionale di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione, ma anche dall'assetto sostanziale delle locazioni, ben diverso da quello esistente allorché nel nostro ordinamento venne introdotta la convalida con la legge 24 dicembre 1896, n. 547. Ed è lo stesso dato storico a contenere indicazioni circa la descritta prospettiva espansiva, posto che il rimedio dell'appello, originariamente previsto, venne poi eliminato dal regio decreto 7 agosto 1936, n. 1531 che disciplinò la convalida in modo sostanzialmente conforme a quello del vigente codice attraverso un'accentuazione dei caratteri sommari del rito, prevedendo l'ipotesi della morosità ed in concreto restringendo la misura della tutela avverso il provvedimento. Preso atto dell'idoneità di quest'ultimo a definire il giudizio con efficacia di giudicato, nella richiamata sentenza n. 167 del 1984, la Corte ha osservato come "la sostanziale ingiustizia del provvedimento decisorio è da temere nell'ordinanza di convalida di sfratto in assai maggior misura di quel che non possa lamentarsi in sentenza passata in giudicato". (...) Ragionamento del tutto analogo dev'essere svolto con riguardo all'ipotesi di revocazione per errore di fatto, inerente cioè ad una circostanza pacifica, che inoppugnabilmente emerga o meno dagli atti processuali. Risulta all'evidenza irrazionale la differenziazione che consente solo alle parti di un processo ordinario la possibilità di emendare uno sbaglio che non coinvolge l'attività valutativa del giudice, ma concerne esclusivamente una erronea percezione dei documenti versati in causa. La denunciata limitazione non è coerente con l'efficacia di cosa giudicata sostanziale della convalida né è funzionale ad alcuna esigenza di celerità, anche ove si consideri "l'estrema rarità delle vicende, in cui si è imputata ai giudizi di merito la commissione del motivo di revocazione di cui all'art. 395 n. 4" (cfr. sentenza n. 17 del 1986). L'errore di fatto nel senso delineato non si pone su di un piano ontologicamente diverso dall'errore materiale, per la cui correzione è previsto lo speciale procedimento: la considerazione che esso incide sul contenuto del provvedimento e non è rilevabile dal tenore testuale di questo, non giustifica il sacrificio imposto ai rispettivi diritti delle parti anche argomentando in riferimento all'art. 24 della Costituzione. (...) Dev'essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, prima parte e numero 4, del codice di procedura civile, là dove non prevede la revocazione per errore di fatto avverso i provvedimenti di convalida di licenza o di sfratto per finita locazione emessi nelle equivalenti ipotesi d'inerzia dell'intimato costituite dalla mancata comparizione di questi, ovvero dalla sua mancata opposizione. (...) La declaratoria va estesa, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 al caso, del tutto assimilabile ai precedenti, di convalida di sfratto per morosità e non può non concludersi con l'auspicio che la materia dell'impugnabilità dei provvedimenti di convalida, così come risultante dalle decisioni della Corte e dall'esegesi della Cassazione, sia oggetto di un organico intervento legislativo».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, prima parte e numero 4, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede la revocazione per errore di fatto avverso i provvedimenti di convalida di sfratto o licenza per finita locazione emessi in assenza o per mancata opposizione dell'intimato;

Dichiara - *ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87* – l'illegittimità costituzionale dell'art. 395, prima parte e numero 4, del codice di procedura civile, là dove non prevede la revocazione per errore di fatto per i provvedimenti di convalida di sfratto per morosità resi sui medesimi presupposti».

- Sentenza n. **485/1992** (red. Mengoni)

***La ritenuta riferibilità della ratio decidendi a situazioni soggettive diverse da quelle coinvolte nella questione prospettata dal rimettente giustifica l'estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.***

*Considerato, 4., 5.*

«Nella legge impugnata, che estende l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti agli artigiani e ai loro familiari, la limitazione della tutela assicurativa dei secondi al coniuge, ai discendenti, agli ascendenti e ai fratelli e alle sorelle, si spiega perché, prima della riforma del diritto di famiglia, il lavoro dei familiari si presumeva prestato *benevolentiae vel affectionis causa*, a meno che fosse provata l'esistenza di un rapporto contrattuale di lavoro o associativo. Per i parenti tale presunzione era ragionevole solo nell'ambito dei gradi prossimi di parentela testé indicati, e corrispondentemente solo entro questo limite era giustificata la deroga, in favore dei familiari coadiuvanti, al principio che l'assicurazione obbligatoria presuppone un titolo giuridico formato da un rapporto contrattuale di lavoro (*lato sensu*) o, per il lavoro autonomo, da una specifica qualità professionale. Il limite ha perduto l'originaria giustificazione dopo l'introduzione, con la Novella del 1975, dell'istituto regolato dall'art. 230-*bis* del codice civile, costitutivo di un nuovo titolo (residuale) di qualificazione giuridica del lavoro subordinato prestato in un'impresa familiare, intendendosi per tale quella in cui col titolare "collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo". Pertanto la norma previdenziale impugnata, nella parte in cui esclude i nipoti *ex fratre* dalla tutela dell'assicurazione obbligatoria, viola il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e insieme l'art. 38, secondo comma, Cost., non per la ragione specifica addotta nell'ordinanza di rimessione, che assume a termine di comparazione il trattamento dei nipoti *ex filio* (errando nel computo del loro grado di parentela), bensì per una ragione più generale inerente alla qualità di parenti di terzo grado dei nipoti *ex fratre*. Tale qualità li legittima a partecipare all'impresa familiare non solo con tutti i diritti previsti dal codice civile, ma anche con i medesimi diritti previdenziali, in particolare i diritti previsti dalla legge n. 463 del 1959, atteso che il lavoro tutelato dall'art. 36 Cost., implicitamente richiamato dall'art. 230-*bis*, primo comma, cod. civ., rientra in ogni caso nell'ambito normativo dell'art. 38, secondo comma, Cost. (...) Poiché la *ratio decidendi* che fonda la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata non è limitata ai nipoti *ex fratre*, ai quali soltanto fa riferimento il dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ma investe tutti gli altri familiari che, pur compresi nella definizione dell'art. 230-*bis*, terzo comma, cod. civ., sono esclusi dall'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i

superstiti, la Corte ritiene, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della legge 4 luglio 1959, n. 463, alla parte in cui non considera familiari, agli effetti del comma precedente, i parenti entro il terzo grado diversi dai figli di fratelli o sorelle del titolare dell'impresa, nonché gli affini entro il secondo grado».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della legge 4 luglio 1959, n. 463 (Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli artigiani ed ai loro familiari), nella parte in cui non considera familiari agli effetti del comma precedente i figli di fratelli o sorelle del titolare dell'impresa;

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della legge 4 luglio 1959, n. 463, nella parte in cui non considera familiari agli effetti del comma precedente i parenti di terzo grado diversi dai figli di fratelli o sorelle del titolare dell'impresa, nonché gli affini entro il secondo grado (...).

- Sentenza n. **40/2006** (red. Bile)

***L'inscindibile connessione delle disposizioni non censurate con quelle dichiarate illegittime (ravvisata nella circostanza che le prime sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge) determina la consequenziale estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale ad un'intera legge (regionale).***

*Considerato, 2.3., 2.4.*

«(...) la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 424 e n. 319 del 2005). Le norme impugnate devono quindi essere dichiarate incostituzionali, per violazione del parametro evocato. (...) L'intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente, in quanto gli artt. 4, 5, 8, 12 e 13, non impugnati, sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche a tali disposizioni».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10 e 11 della legge della Regione Liguria 25 ottobre 2004, n. 18 (Norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli artt. 4, 5, 8, 12 e 13 della medesima legge regionale».

- Sentenza n. 335/2008 (red. F. Gallo)

***L'illegittimità consequenziale può essere impiegata per colpire disposizioni che, a seguito dell'intervenuta abrogazione medio tempore della norma impugnata, abbiano riprodotto il contenuto precettivo di quest'ultima, esibendo perciò i medesimi vizi di incostituzionalità.***

*Considerato, 6.2., 7., 8., 10.*

«Dall'accertata volontà del legislatore di costruire la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione come corrispettivo deriva la fondatezza della censura di irragionevolezza della disposizione denunciata, nella parte in cui prevede che la suddetta quota di tariffa è dovuta dagli utenti anche quando manchi il servizio di depurazione. La norma censurata, imponendo l'obbligo di pagamento in mancanza della controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale della quota e, pertanto, si pone ingiustificatamente in contrasto con la sopra delineata *ratio* del sistema della legge n. 36 del 1994, che (...) è invece fondata sull'esistenza di un sinallagma che correla il pagamento della tariffa stessa alla fruizione del servizio per tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, ivi compresa la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione. Ad evidenziare il rilevato contrasto vale anche la considerazione che la disciplina della quota di tariffa in questione, da un lato, qualifica detta quota come corrispettivo di una prestazione commerciale, come tale assoggettato ad IVA, e, dall'altro, contraddittoriamente, non consente la tutela civilistica dell'utente. Infatti, mentre l'alea e la lettera *b*) del quinto comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 633 del 1972 sottopongono ad IVA (...) la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione, perché considerano detta quota in ogni caso come corrispettivo, invece, la disposizione censurata, prescindendo dal sinallagma genetico e funzionale fra la prestazione di pagamento e la controprestazione del servizio, impedisce irragionevolmente all'utente di tutelarsi da eventuali inadempimenti della controparte mediante gli ordinari strumenti civilistici previsti per i contratti a prestazioni corrispettive (quali, ad esempio, l'azione di adempimento, l'*exceptio inadimpleti contractus*, l'azione di risoluzione per inadempimento). (...) il rimettente (...) denuncia l'intrinseca irragionevolezza dell'art. 14, comma 1, della legge n. 36 del 1994, nel testo originario, il quale prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione - quota i cui "proventi affluiscono in un fondo vincolato e sono destinati esclusivamente alla realizzazione e alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione" - è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. La disposizione denunciata è uguale a quella risultante dalla modifica introdotta dall'art. 28 della legge n. 179 del 2002 ed oggetto delle ordinanze di rimessione sopra esaminate, con la sola differenza che la prima prevede che i proventi della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione sono destinati esclusivamente alla realizzazione e alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione, la seconda (...) ne prevede la destinazione a un fondo vincolato per l'attuazione del piano d'ambito. La censura è fondata, per le stesse ragioni esposte al precedente punto 6, perché la norma denunciata, eliminando ogni diretta relazione tra il pagamento di tale quota e l'effettivo svolgimento del servizio che tale pagamento dovrebbe retribuire, ha irragionevolmente disciplinato il pagamento della quota in modo non coerente con la sua natura di corrispettivo contrattuale. (...) L'accoglimento delle

esaminate questioni comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge n. 36 del 1994, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge n. 179 del 2002, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti “anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi”. (...) Il censurato art. 14, comma 1, della legge n. 36 del 1994 è stato, con decorrenza dal 29 aprile 2006, abrogato dall'art. 175, comma 1, lettera *u*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e sostituito dall'art. 155, comma 1, primo periodo, dello stesso decreto legislativo, il quale prevede che “Le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. Il gestore è tenuto a versare i relativi proventi (...) a un fondo vincolato intestato all'Autorità d'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito”. L'analogia tra quest'ultima disposizione e quelle sopra dichiarate incostituzionali rende evidente che le considerazioni dianzi svolte, in ordine alla irragionevolezza di queste ultime, valgono anche per la prima. In conclusione, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti “anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi”».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti “anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi”;

2) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti “anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi”».

- Sentenza n. **74/2009** (red. F. Gallo)

***La dichiarazione di illegittimità è estesa allo ius superveniens recante una disciplina analoga a quella dettata dalla disposizione sanzionata in via diretta e, come tale, affetta dalle già indicate ragioni di incostituzionalità.***

*Considerato, 2., 3.*

«La questione relativa al primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007, in riferimento agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale come integrati dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, che ne costituisce attuazione, è fondata. L'art. 48 dello statuto

garantisce alla Regione l'autonomia finanziaria e, al fine di perseguire tale obiettivo, il successivo art. 49 le attribuisce la "quota fissa" dei "sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche" (...) riscossa nel territorio della Regione stessa. Tali norme sono integrate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, secondo cui fra le entrate regionali sono comprese, nella misura dei sei decimi, le ritenute sui redditi da pensione, "riferite ai soggetti passivi residenti nella [...] regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale". La disposizione censurata, prevedendo che "in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro", pone (...) un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale, e viola, perciò, il combinato disposto degli evocati parametri (...), il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare. (...) Le indicate ragioni di illegittimità costituzionale della norma denunciata valgono non solo per essa, ma anche per il sopravvenuto art. 47-ter, comma unico, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (...), e per il parimenti sopravvenuto art. 41, comma 11, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (...), i quali stabiliscono, rispettivamente, che: a) "Le disposizioni di cui al primo periodo del comma 5 dell'articolo 2 della legge 27 dicembre 2007, n. 244, sono prorogate per l'anno 2010 nella misura di 30 milioni di euro"; b) "Al fine di assicurare alla regione Friuli-Venezia Giulia previsioni finanziarie certe per il bilancio di previsione relativo al triennio 2009-2011, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono prorogate per l'anno 2011 nella misura di 30 milioni di euro". Tali disposizioni, infatti, applicando anche agli anni 2010 e 2011 il limite di 30 milioni di euro nell'erogazione a favore della Regione, introducono una disciplina analoga a quella del censurato primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la pronuncia di illegittimità costituzionale deve pertanto estendersi, in via consequenziale, a tale *ius superveniens*».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, e dell'art. 41, comma 11, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti) [...]».



- Sentenza n. **250/2009** (red. De Siervo)

***L'estensione in via consequenziale della dichiarazione di illegittimità costituzionale investe disposizioni intrinsecamente collegate a quella giudicata incostituzionale in parte qua, a ciò non ostando il rilievo che l'impugnativa della ricorrente sia ammissibile con riguardo al solo comma caducato in via diretta.***

*Considerato, 9.*

«L'art. 287 prevede che il personale addetto alla conduzione di impianti termici civili di potenza superiore ad una certa soglia debba munirsi di un patentino di abilitazione rilasciato dall'Ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso e previo superamento dell'esame finale: presso ciascun Ispettorato è compilato ed aggiornato un registro degli abilitati. Il comma 6 di tale disposizione aggiunge che la disciplina dei corsi e degli esami, nonché delle revisioni dei patentini, sia determinata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trovando attualmente applicazione il decreto ministeriale 12 agosto 1968. (...) La Corte osserva che la previsione, imposta dalla norma censurata, di consentire la conduzione di impianti termici civili, di potenza superiore al valore di soglia, al solo personale maggiorenne abilitato, non si esaurisce certamente in un aspetto di mero dettaglio della normativa dettata "ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico" (...), ma ne costituisce piuttosto un cardine, dal momento che affida tale compito solo a chi disponga di una formazione professionale che lo renda idoneo a prevenire, e comunque a gestire nel migliore dei modi, gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente e la salute che potrebbero derivare sia da un errore umano, sia da un guasto tecnico: la riconducibilità di tale scelta normativa alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, quest'ultima quanto all'articolazione di un principio fondamentale, rendono perciò infondate le censure (...) che ne contestano il carattere dettagliato. Altro è, invece, ciò che segue all'introduzione di tale generale previsione, per quanto in particolare attiene all'attribuzione all'Ispettorato provinciale del lavoro del compito di rilasciare il patentino di abilitazione, all'esito di un corso e del superamento di un esame finale. Tale funzione, originariamente disciplinata dall'art. 16 della legge 13 luglio 1966, n. 615 (...), era stata da ultimo prevista dall'art. 84, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale aveva conferito alle Regioni il "rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici civili compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione". Ciò posto, questa Corte rileva che l'addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa, rientra nella materia, oggetto di potestà legislativa residuale della Regione, concernente la formazione professionale (sentenze n. 425 del 2006; n. 51 e n. 50 del 2005), sicché appare fondata la censura mossa (...) alla luce degli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione. La disposizione censurata, infatti, pretende illegittimamente di allocare presso lo Stato una funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale (sentenze n. 166 del 2008 e n. 43 del 2004), e nel contempo di disciplinare, in rapporto ad essa, le modalità della formazione professionale per mezzo dei corsi di abilitazione e del conseguente esame (art. 287, comma 1). Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale comma 1 della disposizione impugnata, nella sola parte in cui esso invade quella regionale, ossia limitatamente alle parole "rilasciato dall'ispettorato provinciale

del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale". L'ulteriore previsione concernente la compilazione di un registro presso l'Ispettorato, acquisendo in tal modo una mera finalità notiziale, non comporta lesione delle attribuzioni regionali. Benché l'impugnativa della ricorrente sia ammissibile con riguardo al solo comma 1 dell'art. 287, tuttavia, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte deve provvedere a dichiarare l'illegittimità consequenziale anche del comma 4, limitatamente alle parole "senza necessità dell'esame di cui al comma 1", del comma 5, limitatamente alle parole "dall'Ispettorato provinciale del lavoro" e dell'intero comma 6, trattandosi di disposizioni intrinsecamente collegate a quella di cui al comma 1, per la parte in cui esso è stato dichiarato incostituzionale».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alle parole "rilasciato dall'ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell'esame finale";

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitatamente alle parole "senza necessità dell'esame di cui al comma 1";

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, limitatamente alle parole "dall'Ispettorato provinciale del lavoro";

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 (...)».

- Sentenza n. **214/2010** (red. De Siervo)

***L'apprezzamento della Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale.***

#### *Considerato, 3., 4.*

«La norma impugnata introduce un procedimento semplificato, ai fini della modifica delle circoscrizioni comunali nella Regione Puglia, limitatamente al caso in cui essa derivi da permuta e/o da cessione di terreni voluta dalle due amministrazioni comunali confinanti: la formulazione letterale di tale previsione normativa rende evidente che si possa procedere in difetto di entrambi i requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma, Cost., ovvero la legge regionale ed il *referendum* consultivo. Quanto a quest'ultimo, in particolare, questa Corte ha già affermato, da ultimo nella sentenza n. 237 del 2004, che è principio consolidato della propria giurisprudenza quello "secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire 'nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni', prescrive di sentire 'le popolazioni interessate', 'comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante *referendum*' (cfr. sentenze n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del

1981)”. L’istituto referendario, infatti, garantisce “l’esigenza partecipativa delle popolazioni interessate” (sentenza. n. 279 del 1994) anche per la mera modificazione delle circoscrizioni comunali (sentenza. n. 433 del 1995) e pertanto il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione, ed in particolare di stabilire gli eventuali criteri per la individuazione delle “popolazioni interessate” al procedimento referendario (sentenza. n. 94 del 2000). Posto che l’art. 133, secondo comma, Cost. impone l’osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l’effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, non sono ammesse deroghe per ipotesi ritenute di minor rilievo. (...) Invece, nella propria legislazione ordinaria, a partire dal 1986, la Regione ha escluso sia la necessità della apposita legge regionale, sia la previa consultazione referendaria delle popolazioni interessate, nell’ipotesi, propria del giudizio *a quo*, in cui fra Comuni contermini, in presenza di permuta e/o cessione di terreni, vi fosse un accordo fra le amministrazioni comunali interessate dalle modifiche territoriali, quando, invece, l’art. 133, secondo comma, Cost. non consente in nessun caso di surrogare con altri elementi procedurali né la legge regionale, né il *referendum*: così l’art. 2 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26 (...) ha introdotto nell’art. 21, comma 4, lettera *f*), della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), i criteri di individuazione delle popolazioni interessate al *referendum* nel caso di permuta del territorio fra due o più Comuni contermini solo per l’eventualità che manchi l’accordo dei Comuni interessati, postulando in tal modo in forma inequivoca che, ove l’accordo sia raggiunto, il *referendum* possa non avere luogo; contemporaneamente l’art. 1 della legge regionale n. 28 del 1986 ha introdotto il censurato comma 4 dell’art. 5 della legge regionale n. 26 del 1973. Infine, l’art. 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 6 (...) ha aggiunto espressamente al comma 2 dell’art. 5 della stessa legge regionale n. 26 del 1973 la previsione secondo la quale “in caso di accordo fra i Comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare”, ogni qual volta si proceda alla modifica delle circoscrizioni territoriali: con tale ultima disposizione normativa la deroga apportata all’art. 133, secondo comma, Cost. assume quindi una portata ancora più ampia, sia pure per il solo profilo dell’obbligo della consultazione referendaria. La disposizione impugnata, confermata dalla contemporanea modifica apportata alla legge regionale sul *referendum*, non può pertanto che essere interpretata come elusiva della speciale procedura prescritta dal secondo comma dell’art. 133 Cost., a garanzia della partecipazione popolare al procedimento e della necessaria assunzione di responsabilità in questa materia da parte del massimo organo rappresentativo della Regione, mediante l’approvazione di un’apposita legge. La disposizione censurata deve pertanto essere dichiarata incostituzionale. (...) Ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa al comma 4, lettera *f*), dell’art. 21 della legge regionale n. 27 del 1973, limitatamente alle parole “quando manca l’accordo dei Comuni interessati”, posto che tale previsione fa corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa, quanto alle parole colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, l’effetto di escludere il *referendum*. Parimenti incostituzionale in via consequenziale deve ritenersi l’art. 5, comma 2, della legge regionale n. 26 del 1973, limitatamente alle parole “In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.”, aggiunte dal già rammentato art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010. Né vi sono ostacoli ad estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad una disposizione normativa sopravvenuta allo stesso giudizio *a quo*, quando essa abbia carattere consequenziale. Infatti, l’apprezzamento di

questa Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali. In tale prospettiva, l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2010 riproduce il medesimo vizio di incostituzionalità da cui è affetta la norma impugnata dal rimettente, sotto il profilo della sottrazione della procedura al *referendum* per il caso di accordo tra Comuni, ponendosi con quest'ultima in un rapporto tale per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola disposizione censurata non sarebbe da sé sola idonea a rimuovere integralmente un vizio, in parte riprodotto dalla successiva legislazione».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 28 (Modifica della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 concernente norme in materia di circoscrizioni comunali);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, lettera f), della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), come modificato dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 30 settembre 1986, n. 26 (Modifica alla legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 concernente norme sul *referendum* abrogativo e consultivo), limitatamente alle parole: “quando manca l'accordo dei Comuni interessati”;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 26 del 1973, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6 (Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26, Norme in materia di circoscrizioni comunali), limitatamente alle parole: “In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare.”».

- Sentenza n. **325/2011** (red. Cassese)

***Nel processo in via principale, pur ispirato al principio di disponibilità della tutela, l'illegittimità costituzionale consequenziale è utilizzata come strumento per espungere dall'ordinamento, in nome dell'effettività del sistema di giustizia costituzionale, una normativa adottata dalla stessa Regione resistente in pendenza di giudizio, non censurata dallo Stato, che ripresenta il medesimo vizio rilevato dalla Corte in via diretta.***

*Considerato, 5.2., 5.3.*

«L'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993, che indica le categorie di soggetti esentate dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (cosiddetto *ticket*), costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di “tutela della salute”, sia in materia di “coordinamento della finanza pubblica”. L'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, esentando plurime categorie di assistiti, e anche gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in

mobilità, con i loro rispettivi familiari a carico, include tra i soggetti esentati dal pagamento del *ticket* categorie non comprese dalla legislazione statale di principio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. (...) Dall'illegittimità dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge regionale n. 19 del 2010 discende, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 6 luglio 2011, n. 14 (Assestamento e prima variazione di bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011). Questa disposizione, infatti, ha nuovamente inserito tra i soggetti esentati dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria, a decorrere dal 1° luglio 2011, le medesime categorie già previste dall'art. 13, comma 1, della legge impugnata».

#### *Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1 e 2, 46, 51 e 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia);  
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, nella parte in cui abroga la lettera *i*) del comma 7 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2005, n. 18 (Istituzione del Parco naturale regionale "Terra delle gravine");  
3) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 6 luglio 2011, n. 14 (Assestamento e prima variazione di bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011);  
4) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, nella parte in cui abroga la lettera *d*) del comma 7 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2005 (...)».

- Sentenza n. **176/2012** (red. Carosi)

***L'illegittimità consequenziale colpisce una norma non impugnata ma legata da un'inscindibile connessione funzionale con quella dichiarata illegittima, di cui riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati.***

#### *Considerato, 5.*

«Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-*bis* attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'"obiettivo convergenza" e nel "piano nazionale per il sud", con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati, l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2012)».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;  
2) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)”».

- Sentenza n. **299/2013** (red. Carosi)

***L'illegittimità consequenziale è impiegata per estendere la declaratoria di incostituzionalità non solo a precetti inscindibilmente legati alla norma impugnata (quali quelli concernenti la copertura economica e l'entrata in vigore) ma anche ad una disposizione che, sebbene eterogenea rispetto a quella censurata (al punto da impedire il trasferimento della questione), viene ritenuta in stretta connessione con essa.***

*Considerato, 4., 6., 7.*

«L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone (...) in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. (...) Successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, il quale pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 (...) Il raffronto tra la disposizione originaria e quella sopravvenuta evidenzia come il tenore letterale delle stesse non consenta di riconoscere alla seconda la funzione di “chiarire il senso [della norma preesistente], ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col [suo] tenore letterale” (sentenza n. 397 del 1994). Pertanto la norma successiva non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene (sentenze n. 163 del 1991 e n. 413 del 1988), né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore (sentenze n. 6 del 1994 e n. 424 del 1993). Alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata. (...) la norma sopravvenuta non risulta soddisfacente dell'interesse del ricorrente, né è possibile, considerata l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata, il trasferimento in capo alla stessa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio (sentenze n. 121 e n. 133 del 2010). Tuttavia, in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...). (...) L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012. (...) è di tutta evidenza l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche quest'ultimo deve essere dichiarato costituzionalmente

illegittimo. Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l'entrata in vigore della legge».

*Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa "Città di Penne-Mosca" e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari "A.M. Di Nola" di Cocullo. Adesione della Regione Abruzzo all'Associazione "Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.". Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all'art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1);

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69)».

- Sentenza n. **37/2015** (red. Zanon)

*L'estensione della declaratoria di illegittimità costituzionale investe disposizioni sopravvenute al giudizio a quo, che fanno corpo con la norma impugnata, avendo carattere consequenziale e concorrendo ad integrare la contestata disciplina, e producono unitamente alla prima effetti lesivi, ed anzi li aggravano. Del resto, l'apprezzamento della Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale.*

*Considerato, 4.2., 4.3., 4.5.*

«La norma impugnata esordisce autorizzando le Agenzie delle entrate, del territorio e delle dogane ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, attraverso il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 1, comma 530, della l. n. 296 del 2006 e nell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 203 del 2005 (...). In realtà, del tutto indipendentemente dalla norma impugnata, l'indizione di concorsi per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti è resa possibile da norme già vigenti, che lo stesso art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come

convertito, si limita a richiamare senza aggiungervi nulla (...). Inoltre, considerando le regole organizzative interne dell’Agenzia delle entrate e la possibilità di ricorrere all’istituto della delega, anche a funzionari, per l’adozione di atti a competenza dirigenziale (...) la funzionalità delle Agenzie non è condizionata dalla validità degli incarichi dirigenziali previsti dalla disposizione censurata. Sicché l’obbiettivo reale della disposizione in esame è rivelato dal secondo periodo della norma in questione, ove, da un lato, si fanno salvi i contratti stipulati in passato tra le Agenzie e i propri funzionari, dall’altro si consente ulteriormente che, nelle more dell’espletamento delle procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, le Agenzie attribuiscono incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso. Dopo la proposizione della questione di legittimità costituzionale, il termine originariamente fissato per il “completamento” delle procedure concorsuali viene prorogato due volte. Dapprima, l’art. 1, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, lo ha spostato al 31 dicembre 2014, purché le procedure fossero indette entro il 30 giugno 2014, con la precisazione che, nelle more, era possibile prorogare o modificare solo gli incarichi dirigenziali già attribuiti, non invece conferirne di nuovi. Successivamente, l’art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), lo ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2015. Benché il legislatore abbia esplicitamente precisato, in questi interventi di proroga, che non è consentito conferire nuovi incarichi a funzionari interni, è indubbio che gli interventi descritti abbiano aggravato gli aspetti lesivi della disposizione impugnata. In tal modo, infatti, il legislatore apparentemente ha riaffermato, da un lato, la temporaneità della disciplina, fissando nuovi termini per il completamento delle procedure concorsuali, ma, dall’altro, allontanando sempre di nuovo nel tempo la scadenza di questi, ha operato in stridente contraddizione con l’affermata temporaneità. (...) La norma impugnata ha cura di esibire, quale caratteristica essenziale, la propria temporaneità: il ricorso alla descritta modalità di copertura delle posizioni dirigenziali vacanti sarebbe provvisorio, strettamente collegato all’indizione di regolari procedure concorsuali per l’accesso alla dirigenza, da completarsi entro un termine ben identificato, che la disposizione impugnata, in origine, fissava al 31 dicembre 2013. Tuttavia, l’art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, inserisce in tale costruzione un elemento d’incertezza, nella parte in cui stabilisce che (...) le Agenzie interessate non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali a propri funzionari “[a] seguito dell’assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali di cui al presente comma”. Questo significa che al termine, certo nell’*an* e nel *quando*, del completamento delle procedure concorsuali – nelle cui more è possibile attribuire incarichi dirigenziali con le modalità descritte – si affianca un diverso termine, certo nella sola attribuzione del diritto all’assunzione, ma incerto nel *quando*, perché tra il completamento delle procedure concorsuali (coincidente con l’approvazione delle graduatorie) e l’assunzione dei vincitori, può trascorrere, per i più diversi motivi, anche un notevole lasso di tempo. È quindi lo stesso tenore testuale della disposizione impugnata a non escludere che, pur essendo concluse le operazioni concorsuali, le Agenzie interessate possano prorogare, per periodi ulteriori, gli incarichi dirigenziali già conferiti a propri funzionari, in caso di ritardata assunzione di uno o più vincitori. In questo senso, in contraddizione con l’affermata temporaneità, il termine finale



fissato dalla disposizione impugnata finisce per non essere “certo, preciso e sicuro” (sentenza n. 102 del 2013). (...) Anche considerando il tenore letterale della norma impugnata, quindi, il carattere di temporaneità della soluzione da essa prevista (...) tende a scolorire fin quasi ad annullarsi. (...) In definitiva, l’art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, ha contribuito all’ indefinito protrarsi nel tempo di un’ assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica. Per questo, ne va dichiarata l’ illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. Posto che le ricordate proroghe di termini fanno corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli, in applicazione dell’ art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa all’ art. 1, comma 14, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, come convertito, e all’ art. 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192. E proprio perché tali disposizioni hanno carattere consequenziale e concorrono a integrare la disciplina impugnata, non vi sono ostacoli ad estendere ad esse la dichiarazione d’ illegittimità costituzionale, pur trattandosi di disposizioni normative sopravvenute al giudizio *a quo*. Infatti, “l’ apprezzamento di questa Corte, ai sensi dell’ art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell’ ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali” (sentenza n. 214 del 2010)».

#### *Dispositivo*

«1) dichiara l’ illegittimità costituzionale dell’ art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall’ art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44;

2) dichiara, ai sensi dell’ art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’ illegittimità costituzionale dell’ art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’ art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15;

3) dichiara, ai sensi dell’ art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l’ illegittimità costituzionale dell’ art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative)».

- Sentenza n. **217/2015** (red. Sciarra)

***L’ inscindibile legame funzionale delle restanti disposizioni contenute in una legge regionale con quelle fatte oggetto di specifica impugnazione determina l’ estensione della declaratoria di illegittimità costituzionale all’ intero atto legislativo, a tal fine rilevando il difetto di autonoma portata normativa dei precetti non censurati a seguito della caducazione di quelli espressamente denunciati.***

*Considerato, 2.2., 2.3., 3.*

«(...) “la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle ‘professioni’ deve rispettare il principio secondo cui l’ individuazione delle figure professionali, con i relativi

profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e (...) tale principio (...) si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (...). (...) “tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione” vi è “quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché ‘l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale’ (...), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento” (...). Nella fattispecie di cui qui si discute il legislatore regionale ha individuato nuove figure professionali, ignote, come tali, alla legge statale. L’impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2014, definisce i compiti lavorativi assegnati agli operatori in discipline bionaturali, compendiate nel riferimento alla finalità del “mantenimento o [del] recupero dello stato di benessere della persona per il miglioramento della sua qualità di vita”, nonché nell’indicazione che tale fine venga conseguito stimolando “le risorse vitali dell’individuo con metodi ed elementi naturali”. (...) l’istituzione, ad opera dell’impugnato art. 5, comma 1, dell’elenco degli operatori in discipline bionaturali, è di per sé sintomatica dell’individuazione di una nuova professione. (...) le disposizioni impugnate identificano la nuova professione di operatore in discipline bionaturali e travalicano i limiti della potestà legislativa regionale nella materia, di competenza concorrente, delle “professioni”. (...) Le restanti disposizioni contenute nella legge reg. Umbria n. 19 del 2014 presentano un inscindibile legame funzionale con quelle fatte oggetto di specifica impugnazione. In assenza di queste ultime, le prime restano, di conseguenza, prive di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale non può non estendersi all’intero testo della legge regionale».

#### *Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali) e, di conseguenza, delle restanti disposizioni della medesima legge regionale».

## II. L'EFFICACIA NEL TEMPO

### IL VINCOLO DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE RISPETTO AL LEGISLATORE ED AI SOGGETTI PREPOSTI ALL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO

- Sentenza n. 73/1963 (rel. Verzì)

*L'art. 136 Cost. – fondamento di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, il cui rigore è insuscettibile di compressioni o incrinature – impone al legislatore di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima e gli vieta di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore di una nuova legge.*

#### *Considerato*

«La sentenza di questa Corte n. 36 del 16 giugno 1959, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 del D.L.C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417, limitatamente alle tariffe relative alla pubblicità affine (forme pubblicitarie effettuate dal privato con mezzi propri e senza alcuna prestazione da parte del Comune) ha tolto ogni efficacia alla norma di legge ed ha posto nel nulla anche le tariffe già approvate, sicché dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza è venuto meno il potere dei Comuni di riscossione di quel tributo. Il vizio del suindicato art. 2, riconosciuto dalla sentenza, non era un semplice vizio di forma, ma atteneva direttamente alla sostanza del tributo, imposto dai Comuni con illimitati poteri discrezionali, con diversità di criteri e con metodi talvolta arbitrari. Allo scopo di adeguarsi al precetto costituzionale, la legge del 5 luglio 1961, n. 641, ha indicato criteri idonei a delimitare la discrezionalità dei Comuni nella imposizione tributaria, ha adottato una classifica dei vari Comuni, ha fatto distinzione fra le varie forme di pubblicità e fra i mezzi adoperati, ed ha fissato limiti precisi al tributo. Soltanto la norma transitoria dell'art. 30, emanata allo scopo di sopperire alla *vacatio* nella riscossione del tributo nel periodo di tempo intercorso fra la data di pubblicazione della sentenza e la entrata in vigore della nuova legge, si discosta dai criteri e dai limiti indicati dalla stessa legge, e concede ai Comuni il diritto di chiedere gli arretrati "in base alle tariffe vigenti alla data del 2 luglio 1959". Dall'esame di questa norma transitoria chiaramente risulta che - a scopo fiscale - si è ridata vita alle vecchie tariffe fino all'entrata in vigore della nuova legge e di conseguenza si è ridata nuova efficacia giuridica a quella norma illegittima, che tale efficacia aveva perduto in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale. Evidente appare, dunque, il contrasto fra l'effetto della sentenza, che toglie efficacia, e l'impugnato articolo di legge che convalida e sana, senza aggiungere, modificare, cambiare nulla. Non soltanto l'oggetto stesso della nuova disposizione, ma anche i termini di inconfondibile significato "chiedere gli arretrati", ed "i Comuni stessi avranno diritto", nonché il preciso riferimento al "diritto od imposta come previsto dalle norme generali e locali precedentemente vigenti" dimostrano alla evidenza la volontà del legislatore di non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge. Il che non è affatto consentito dal rigore della norma dell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico

di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima. E proprio in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale, la Corte trova altresì opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione. Né la prospettata tesi - secondo la quale l'art. 30 avrebbe recepito *per relationem* il contenuto delle tariffe esistenti alla data del 2 luglio 1959, assumendole come dati di fatto a parametro di una nuova imposizione tributaria retroattiva e transitoria - può essere accolta. Ed invero, nulla autorizza a ritenere, anche per le ragioni suesposte, che il legislatore abbia fatto proprie quelle tariffe viziate dalla illegittimità della norma da cui traevano origine e caratterizzate dalla più grande varietà. Né la Corte ritiene che la situazione di carenza legislativa, alla quale la norma dell'art. 30 intendeva ovviare, possa indurre a diverse conclusioni nella valutazione costituzionale della norma impugnata, quando si tenga presente che erano pur consentiti altri rimedi per raggiungere lo scopo. Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale della impugnata norma in riferimento all'art. 136 della Costituzione».

*Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 30, secondo comma, della legge 5 luglio 1961, n. 641, contenente disposizioni sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine, in riferimento all'art. 136 della Costituzione».

- Sentenza n. **88/1966** (rel. Bonifacio)

***L'art. 136 Cost., avendo per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge ma anche il legislatore, detta un divieto operante erga omnes che impedisce, da un lato, di assumere la norma dichiarata illegittima come criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni e, dall'altro, di adottare una legge la quale imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta. Pertanto, sono costituzionalmente illegittime leggi che espressamente facciano salva l'efficacia di una norma dichiarata illegittima e leggi che, per il modo in cui provvedono a regolare le fattispecie verificatesi prima della loro entrata in vigore, perseguono e raggiungono, anche se indirettamente, lo stesso risultato.***

*Considerato, 2., 3.*

«L'opinione, sostanzialmente condivisa dal giudice *a quo*, secondo la quale l'art. 136 della Costituzione, disponendo che la norma di legge dichiarata costituzionalmente illegittima cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, avrebbe per destinatario solo chi è chiamato ad applicare la legge e non anche il legislatore, appare priva di fondamento. La disposizione costituzionale, invero, pone un divieto che non può non operare *erga omnes*: essa, infatti, non solo comporta che la norma dichiarata illegittima non venga assunta a criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni, ma impedisce anche, e necessariamente, che attraverso una legge si imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta. E come l'art. 136 sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua

entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato. (...) Alla stregua di tale premessa - e per le stesse ragioni che, in un caso del tutto analogo, la Corte pose a fondamento della decisione n. 73 del 24 maggio 1963 - appare chiaro il vizio nel quale la norma denunciata è incorsa. L'art. 7 in esame prende in considerazione le occupazioni di spazi ed aree pubbliche intervenute prima dell'entrata in vigore delle tariffe deliberate in base alla nuova disciplina introdotta con gli artt. 1 e 2 della legge: occupazioni alle quali, a partire dal 4 febbraio 1962 - e quale che fosse il momento (anteriore o posteriore a tale data) al quale risalivano - non erano più applicabili quelle tariffe che, adottate in base al precedente sistema, erano state caducate dalla cessazione di efficacia dell'art. 195 T.U. della finanza locale, conseguente alla sentenza (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 3 febbraio 1962) che dichiarò tale norma costituzionalmente illegittima. La legge ora impugnata ha regolato tali fattispecie sottoponendole (...) alle "tariffe in vigore il 3 febbraio 1962"; a tariffe, dunque, che, anche se vengono assunte ad immodificabile parametro delle imposizioni transitorie, non sono il frutto di un'autonoma valutazione del legislatore, ma vengono recepite così come erano state determinate dagli enti locali nell'esercizio di un potere illegittimo perché conferito senza limiti o direttive. È evidente che in tale modo la norma denunciata, sotto l'aspetto di una diretta disciplina dei rapporti, ha sottoposto questi agli effetti di provvedimenti amministrativi adottati senza il rispetto di canoni previamente fissati dalla legge e, così operando, non solo ha violato l'art. 136 della Costituzione, ma ha anche eluso il disposto dell'art. 23 della Costituzione. Le tariffe ed il potere, assolutamente libero, sul quale esse poggiavano si collegano, infatti, in un nesso inscindibile, con la conseguenza che attraverso il richiamo alle tariffe vigenti il 3 febbraio 1962 la legge non ha dato vita ad una disciplina diversa e, perciò, autonoma rispetto a quella divenuta inefficace, ma ha conferito rinnovato vigore al precedente sistema, conservato nella stessa configurazione obiettiva, realizzando così un risultato non diverso da quello che avrebbe raggiunto ove esplicitamente avesse disposto la conservazione transitoria dell'efficacia dell'art. 195 del T.U. della finanza locale».

#### *Dispositivo*

«dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 18 aprile 1962, n. 208, contenente "Modifiche alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche"».

- Sentenza n. **62/1971** (rel. Bonifacio; manifesta infondatezza + non fondatezza)

***L'esercizio dei poteri istituzionali impone alla Corte di eliminare dall'ordinamento quelle norme che, in base alla sua insindacabile valutazione, risultino contrastanti con la Costituzione; la sindacabilità delle omissioni legislative che si risolvano in violazione di precetti costituzionali non può essere in assoluto esclusa senza che vengano meno in ampia misura le garanzie del sistema. La perdita di efficacia di una norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, è sempre fonte di una innovazione nel diritto vigente, riconoscibile con l'impiego dei normali canoni ermeneutici. L'applicazione ulteriore, sicuramente vietata dal vigente ordinamento, di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima non solo comporta una violazione dell'ordine costituzionale delle competenze, giacché paralizza gli effetti delle attribuzioni conferite alla Corte (le cui pronunce sono sottratte al sindacato di altri poteri), ma arreca grave e pericoloso pregiudizio all'effettiva operatività delle supreme garanzie predisposte dalla Costituzione.***

*Considerato, 3.*

«La Corte non può ignorare che il decreto legge 23 gennaio 1971, n. 2, è stato emanato in considerazione del fatto che alcune autorità giudiziarie avevano ritenuto di dover negare l'immediata operatività della statuizione contenuta nella sentenza n. 190, sul presupposto che il dispositivo di questa, cadendo su una omissione legislativa, tendesse ad una positiva integrazione del diritto obiettivo, non consentita al giudice della costituzionalità delle leggi. La Corte, mentre constata che il pronto intervento legislativo ha reso superfluo il ricorso ad altri strumenti giuridici idonei a ripristinare il pieno rispetto delle competenze costituzionali, non può sottrarsi al dovere di affermare che la dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 304 *bis* c.p.p. venne adottata nell'esercizio dei suoi istituzionali poteri, che le impongono di eliminare dall'ordinamento quelle norme che, in base alla sua insindacabile valutazione, risultino contrastanti con la Costituzione. Ora, a parte il problema della sindacabilità delle omissioni legislative che si risolvano in violazione di precetti costituzionali (sindacabilità che non si può in assoluto escludere senza far venir meno in ampia misura le garanzie del sistema) e dei limiti che, secondo la varietà dei casi, il giudizio di costituzionalità incontra nell'esercizio di siffatto controllo, è certo che nel caso in esame la pronuncia della Corte ebbe ad oggetto una statuizione legislativa che, per il fatto di essere solo indirettamente desumibile dal testo impugnato, non per ciò si risolveva in una mera omissione: essendo vero, al contrario, che, riconoscendo il diritto del difensore ad assistere ad atti tassativamente indicati, l'art. 304 *bis* positivamente imponeva che l'interrogatorio venisse assunto in assenza di lui. Che poi, dichiarando illegittima questa parte della disposizione, la decisione della Corte abbia determinato una espansione dei diritti processuali del difensore, è cosa che riesce di agevole comprensione quando si tenga presente che la perdita di efficacia di una norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, è sempre fonte di una innovazione nel diritto vigente, riconoscibile con l'impiego dei normali canoni ermeneutici. Ciò precisato, la Corte - consapevole dell'importanza che sul piano della effettiva vigenza della Costituzione ha il momento applicativo del diritto, e massimamente quello giurisdizionale - deve sottolineare che l'applicazione ulteriore, sicuramente vietata dal vigente ordinamento (cfr. sentenza n. 49 del 1970), di una norma riconosciuta e dichiarata costituzionalmente illegittima non solo comporta una violazione dell'ordine costituzionale delle competenze, giacché paralizza gli effetti delle attribuzioni conferite alla Corte (le cui pronunce sono sottratte al sindacato di altri poteri), ma arreca grave e pericoloso pregiudizio all'effettiva operatività delle supreme garanzie predisposte dalla Costituzione della Repubblica».

- Sentenza n. **144/1976** (rel. Capalozza; non fondatezza)

***Il dato puramente formale della riproduzione, con espressioni sostanzialmente identiche, del contenuto di disposizioni già dichiarate illegittime non conduce ad un esito di accoglimento ove la norma impugnata (nella specie, peraltro precedente al decisum della Corte) si inserisca in un mutato contesto di disciplina immune dai vizi di illegittimità precedentemente riscontrati.***

*Considerato, 1., 2.*

«La questione sottoposta alla Corte è la seguente: se le disposizioni di cui all'art. 129, secondo e terzo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (testo unico delle norme sul

trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nel riprodurre il contenuto dell'art. 10, secondo e terzo comma, del d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 20, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 117 del 1974, violino esse pure l'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento rispetto alla disciplina (art. 20 della legge 5 giugno 1951, n. 376) riguardante i salariati dello Stato ammessi al cumulo della pensione statale e della pensione INPS. (...) La questione non è fondata. La precedente sentenza n. 117 del 1974 era pervenuta alla pronuncia di illegittimità delle norme già contenute nell'art. 10, secondo e terzo comma, della legge n. 20 del 1956 sotto il profilo della disparità di trattamento nel regime pensionistico di cumulo per uno stesso periodo lavorativo non esteso a talune categorie di salariati dello Stato. Orbene, nel riordinamento organico della materia, effettuato col d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (...), è stata ora dettata una disciplina uniforme, intesa ad eliminare il cumulo per le varie categorie di dipendenti statali (art. 6) e, in specie, per gli operai (art. 129): con ciò stesso è venuta meno la differenza rilevata con la ridetta sentenza (...). Né, tenuto conto del contesto normativo in cui si inquadra la nuova disposizione, può avere incidenza il dato puramente formale che siano state ripetute, con espressioni sostanzialmente identiche, le disposizioni già dichiarate illegittime. Nondimeno, poiché l'art. 252 fissa l'entrata in vigore del testo unico al primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vale a dire al 1 giugno 1974 (con l'abrogazione delle disposizioni ivi non richiamate: art. 254), sino a tale data la più volte citata sentenza n. 117 conserva la sua operatività, ovviamente per i provvedimenti cui è applicabile».

- Sentenza n. **42/1979** (rel. Andrioli; inammissibilità)

*Nel contesto normativo in perpetuo divenire si inseriscono i dispositivi delle pronunce di accoglimento, che peraltro non pregiudicano il potere del Parlamento di approvare nuove leggi.*

*Considerato*

«(...) ben potrà il Parlamento approvare leggi che pongano punti fermi nel tutt'altro che univoco contesto normativo in perpetuo divenire; contesto di cui fan parte i dispositivi di pronunce di fondatezza di questioni di legittimità costituzionale rese dalla Corte, nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione espressa da questa Corte nelle motivazioni delle pronunce medesime».

- Sentenza n. **223/1983** (rel. Paladin)

*Il legislatore non può riprodurre, sia pure nelle more dell'emanazione di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime, criteri o misure già valutati come costituzionalmente incompatibili, non rilevando in senso contrario la circostanza che tale riproduzione venga operata sulla base di un titolo solo formalmente diverso da quello precedentemente scrutinato dalla Corte.*

*Considerato, 4., 5., 6.*

«(...) l'illegittimità dell'espedito al quale ha fatto ricorso la legge n. 385 discende dalla peculiare configurazione delle impugnate "norme provvisorie": le quali risultano comunque divergenti dal modello costituzionale di "indennizzo", previsto nel terzo comma dell'art. 42, ed in pari tempo violano il primo comma dell'art. 136 della Costituzione. Anzitutto, non può essere trascurata o sottovalutata la testuale corrispondenza riscontrabile fra l'art. 16, quinto, sesto e settimo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (...) e l'art. 1, primo comma, della legge 29 luglio 1980, n. 385. Così disponendo, la legge n. 385 ha infatti restaurato gli stessi criteri di commisurazione dell'indennità di esproprio che questa Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi, mediante la sentenza n. 5 del 1980 (...). Ora, è ben vero che tale riproduzione è stata operata sulla base di un titolo formalmente diverso da quello che la Corte aveva preso in considerazione, dato il carattere provvisorio e non definitivo dell'indennità che attualmente è in esame; ma chi guardi alla sostanza della disciplina denunciata, non può essere soddisfatto da questo tipo di giustificazione. Al di là delle denominazioni utilizzate dalla legge n. 385, resta cioè che il cosiddetto "acconto" rappresenta per adesso l'unico indennizzo cui abbiano diritto i soggetti espropriati; mentre del "conguaglio", del quale si ragiona nel secondo comma dell'art. 1, nulla è dato sapere, né in vista delle pretese che i proprietari espropriati potrebbero promuovere in tal senso, né in vista del sindacato che la Corte è chiamata ad effettuare. In ciò risiede un'ulteriore peculiarità delle disposizioni impugnate, che integra e qualifica il dato consistente nell'aver fatto rivivere norme già divenute inefficaci, in conseguenza del loro annullamento da parte della Corte stessa. Effettivamente, il secondo comma dell'art. 1 non si limita a differire l'operatività del "conguaglio", ma non ne definisce in modo contestuale neppure le caratteristiche essenziali, in quanto trascura di prefigurare gli stessi criteri informativi. Di più: dall'art. 1 della legge n. 385 non si riesce neanche a desumere, con la necessaria sicurezza, se ai soggetti espropriati sia stata comunque garantita una "indennità definitiva" più elevata di quella provvisoria, o almeno equivalente ad essa (...) o se il "conguaglio" non possa addirittura risultare negativo (...). D'altra parte, a tutto questo si aggiunge la mancata previsione d'un qualsiasi effetto conseguente all'inutile scadenza del termine indicato per l'emanazione dell'"apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale": poiché non è certo ed anzi parrebbe smentito dalle parole introduttive dell'art. 1, primo comma, che alle "norme provvisorie" debbano in tal caso subentrare altre norme vigenti, come quelle dettate dalla legge n. 2359 del 1865. E, nel mentre il problema dell'"indennità definitiva" resta aperto, il termine è stato più volte prorogato: con la già ricordata conseguenza che, a tre anni e mezzo dalla sentenza n. 5 del 1980, le Camere non hanno ancora adottato – "nelle forme costituzionali" – i provvedimenti di loro competenza, previsti dall'art. 136 cpv. della Costituzione. (...) Così stando le cose, è fuor di luogo appellarsi - come fa l'Avvocatura dello Stato - alla passata giurisprudenza della Corte, per argomentarne che resterebbe "sempre affidato all'insindacabile apprezzamento del legislatore" stabilire in che momento debbano scadere le discipline del tipo in esame, soprattutto ove il termine finale di efficacia risulti "approssimativamente e ragionevolmente determinabile nel quando" (secondo le indicazioni della sentenza n. 16 del 1968). (...) citazioni del genere non sono affatto appropriate: sia perché la proroga allora sindacata dalla Corte non era preceduta da alcuna decisione di accoglimento, che avesse dichiarato illegittime le norme successivamente prorogate; sia perché, in ogni caso, la stessa Avvocatura ha ritenuto ragionevole - nella specie - una normativa transitoria destinata a scadere entro un anno, ma non si è pronunciata sui



differimenti disposti nel 1981 e nel 1982. Ben più pertinente è invece il richiamo ad altre decisioni di questa Corte, come quelle che hanno chiarito il senso del primo comma dell'art. 136 Cost. In particolar modo, va fatto cioè riferimento alla sentenza n. 73 del 1963, in cui si è precisato che il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di “accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita” sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore; e, nel medesimo senso, va ricordata la sentenza n. 88 del 1966, là dove la Corte ha riaffermato che le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione. È appunto questo il vizio nel quale incorre, specialmente per ciò che riguarda i rapporti pregressi di cui si controverte nei giudizi *a quibus*, l'art. 1 della legge n. 385 del 1980. La riproduzione delle norme già dichiarate illegittime mediante la sentenza n. 5 del 1980, sebbene operata in via nominalmente provvisoria, non è stata infatti compensata (...) da alcuna predeterminazione dell'“indennità definitiva”, che garantisse il serio ristoro dei soggetti espropriati; mentre il quadro normativo in cui si è inserito e tuttora s'inserisce l'articolo stesso non è per nulla mutato, rispetto a quello in cui si collocava (e dal quale traeva argomento) la pronuncia della Corte che ha inciso sulla disciplina espropriativa, dettata dalle leggi n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977. Per questo concorrente insieme di ragioni dev'essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma, e dell'art. 2 della legge n. 385 del 1980 (nonché dell'articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535). (...) Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la predetta pronuncia di accoglimento comporta, inoltre, la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale derivata delle residue norme della legge n. 385 (e degli ulteriori provvedimenti legislativi ad essa collegati), che hanno inteso fornire una prima risposta alla sentenza n. 5 del 1980: vale a dire, dell'art. 1, terzo, quarto e quinto comma, e dell'art. 3 della legge medesima, nonché degli articoli unici della legge 29 luglio 1982, n. 481, e della legge 23 dicembre 1982, n. 943 (...). All'atto di prendere tali decisioni, la Corte è consapevole delle gravi difficoltà, di ordine politico, giuridico e finanziario, che hanno finora ostacolato il Parlamento nell'approvazione di una nuova e permanente disciplina delle indennità per l'espropriazione di aree edificabili. Ma le difficoltà non vengono certo attenuate, ritardando a dismisura la necessaria soluzione del problema e lasciando intanto le pubbliche amministrazioni in una situazione di radicale incertezza, quanto ai costi da preventivare e da sopportare in materia. Né vale replicare che, a questo punto, i costi sarebbero comunque insostenibili. La Corte, infatti, non ha mai affermato che l'indennizzo richiesto dal terzo comma dell'art. 42 Cost. sia necessariamente pari al “giusto prezzo che... avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita” (secondo il criterio fissato dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865); ma ha costantemente ripetuto (come si legge nella sentenza n. 5 del 1980) che basta allo scopo un ristoro serio e tale da non ledere il principio costituzionale di eguaglianza».

#### *Dispositivo*

«a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e secondo comma, e dell'art. 2 della legge 29 luglio 1980, n. 385, nonché dell'articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535;

b) dichiara – in applicazione dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, terzo, quarto e quinto comma, e dell’art. 3 della legge n. 385 del 1980, nonché dell’articolo unico della legge 29 luglio 1982, n. 481, e dell’articolo unico della legge 23 dicembre 1982, n. 943».

- Sentenza n. **155/1984** (rel. Ferrari)

***L’effettiva riproduzione di una disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima determina una pronuncia di accoglimento fondata su medesimi motivi (nella specie, prescindendo dall’art. 136 Cost.).***

*Considerato*

«L’attuale formulazione della disposizione impugnata effettivamente riproduce (a parte la mancanza delle parole “di lire” dopo la parola “un milione”) il testo del previgente art. 175, primo comma, c.p., già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 225 del 1975 per gli stessi motivi che vengono anche ora adottati. Deve quindi adottarsi la stessa declaratoria di incostituzionalità di cui alla citata pronuncia».

*Dispositivo*

«dichiara l’illegittimità costituzionale del comma primo dell’art. 175 c.p., nel testo introdotto con l’art. 104 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude che possano concedersi ulteriori non menzioni di condanne nel certificato del casellario giudiziale spedito a richiesta di privati, nel caso di condanne, per reati anteriormente commessi, a pene che, cumulate con quelle già irrogate, non superino i limiti di applicabilità del beneficio».

- Sentenza n. **922/1988** (red. Conso)

***La puntuale riproduzione di un testo legislativo dichiarato illegittimo, senza che sia stata tenuta in alcun conto la precedente statuizione di annullamento e senza che possa considerarsi sostanzialmente mutato il quadro normativo, deve indurre ad affermare la sussistenza dei presupposti necessari per ritenere violato l’art. 136, primo comma, Cost.***

*Considerato, 3., 4., 5., 6.*

«Effettivamente, non molto tempo dopo che, con la sentenza n. 224 del 24 luglio 1983, questa Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il testo dell’allora vigente art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, “nella parte in cui esclude il diritto dell’imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti di cui all’art. 152, comma secondo, cod. proc. pen., avverso la sentenza del Pretore, che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per amnistia o prescrizione”, l’art. 11 della legge 31 luglio 1984, n. 400 (...), nel sostituire per intero l’art. 399 del codice di procedura penale, ha riprodotto il precetto dedicato all’individuazione delle sentenze istruttorie pretorili appellabili dall’imputato (...) usando le identiche parole del testo antecedente, senza tenere in alcun conto la statuizione della sentenza n. 224 del 1983 relativa ad esso, come immediatamente è stato sottolineato da autorevole dottrina. La trascuratezza risulta tanto più sorprendente se si considera che ad altre analoghe statuizioni della stessa sentenza - quelle relative agli artt. 512 n. 2 e 513 n. 2 del codice di

procedura penale - si sono uniformati gli artt. 3 e 4 della medesima legge (...). Ed una tale trascuratezza appare ancora più grave perché dà luogo ad un inaccettabile squilibrio dell'art. 399, primo comma, non tanto con gli artt. 512 e 513 del codice di procedura penale, i quali, per il fatto di riguardare l'appello contro le sentenze dibattimentali, rispondono ad una logica parzialmente diversa, potendo l'estinzione del reato dipendere nella fase del giudizio anche dalla valutazione delle circostanze, quanto con il parallelo art. 387, terzo comma, del codice di procedura penale, concernente l'appello contro le sentenze del giudice istruttore, non coinvolto dalla legge n. 400 del 1984 e rimasto, perciò, tuttora operante, con riferimento ai casi di proscioglimento per amnistia, nei termini fissati dalla sentenza n. 224 del 1983. Né, a giustificazione dell'atteggiamento adottato dal legislatore del 1984 in ordine alla parte dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale che qui interessa, potrebbe addursi il mutamento del quadro normativo conseguente alla nuova legge rispetto al quadro normativo nel quale si era inserita la sentenza n. 224 del 1983. Le modificazioni apportate dalla legge n. 400 del 1984 (...) concernono, da un lato, l'ampliamento della competenza pretorile (...) e, dall'altro, la devoluzione dell'appello contro le sentenze pronunciate dal pretore alla corte d'appello e alla sezione istruttoria, anziché, come per il passato, al tribunale e al giudice istruttore (...). Innovazioni tutte circoscritte alle tematiche della competenza e della legittimazione ad impugnare, senza incidere sui tipi, sui contenuti e sulle formule terminative delle sentenze. (...) Di fronte ad una situazione così agevolmente ricostruibile, deve essere affermata la sussistenza dei presupposti necessari per ritenere violato l'art. 136, primo comma, della Costituzione, in base a quanto questa Corte ha avuto modo di precisare non solo con la sentenza n. 73 del 1963 (...), ma più ancora in due successive occasioni, con le sentenze n. 88 del 1966 e n. 223 del 1983. Sia pur con riguardo a fattispecie parzialmente diverse dalla presente, perché dirette a riprodurre in via transitoria una disciplina appena invalidata, la Corte ha da tempo chiarito che "le decisioni di accoglimento hanno per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge, ma anche il legislatore", al quale "è, quindi, precluso perseguire e raggiungere, direttamente o indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione" (sentenza n. 223 del 1983, che sviluppa analoghe prese di posizione delle due sentenze precedenti). Pertanto, "la testuale corrispondenza" riscontrabile fra la norma dichiarata illegittima ed un'altra emanata successivamente "non può mai essere trascurata o sottovalutata", nemmeno quando la "restaurazione" venga "operata sulla base di un titolo formalmente diverso, perché di carattere provvisorio" (v. ancora sentenza n. 223 del 1983). Né, quindi, a maggior ragione, quando la nuova disciplina presenti carattere di stabilità. Il far "rivivere norme già divenute inefficaci in conseguenza del loro annullamento da parte della Corte" contrasta con "il rigore del precetto racchiuso nel primo comma dell'art. 136" della Costituzione, che impone al legislatore ordinario di uniformarsi alla "immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima" (sentenza n. 73 del 1963), così escludendo sia che se ne possa "prolungare la vita" sia che la si possa "far risorgere". Non è, infatti, consentito "ridare nuova efficacia giuridica ad una norma che ha perduto efficacia in conseguenza della sentenza di illegittimità", a meno che, tenuto conto di tutte le circostanze, "il quadro normativo in cui si è inserito l'articolo" subentrante risulti "mutato rispetto a quello in cui si colloca (e dal quale traeva argomento) la pronuncia della Corte" (sentenza n. 223 del 1983). Va, cioè, evitato che una nuova legge valuti fatti, atti o situazioni "come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta" (sentenza n. 88 del 1966). (...) Per questo complesso unitario di ragioni

dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, quale sostituito ad opera dell'art. 11 della legge 31 luglio 1984, n. 400, nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti dell'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del pretore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per amnistia, parte già dichiarata illegittima, nel testo precedente alla sostituzione operata dalla legge n. 400 del 1984, con la sentenza n. 224 del 1983. (...) Una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, nei termini dei quali si è detto, va dichiarata d'ufficio, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, come sostituito ad opera dell'art. 11 della legge 31 luglio 1984, n. 400, nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti dell'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del pretore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per prescrizione. Anche a questo proposito valgono tutte le considerazioni svolte in ordine al proscioglimento per amnistia».

#### *Dispositivo*

«a) Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, come sostituito ad opera dell'art. 11 della legge 31 luglio 1984, n. 400 (Norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore), nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti dell'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del pretore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per amnistia;

b) Dichiarata d'ufficio, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 399, primo comma, del codice di procedura penale, come sostituito ad opera dell'art. 11 della legge 31 luglio 1984, n. 400 (Norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore), nella parte in cui esclude il diritto dell'imputato di proporre appello, ai fini e nei limiti dell'art. 152, secondo comma, del codice di procedura penale, avverso la sentenza del pretore che lo abbia prosciolto per estinzione del reato per prescrizione».

- Sentenza n. **545/1990** (red. Borzellino)

***L'art. 136, primo comma, Cost. impone al legislatore ordinario di uniformarsi all'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della disposizione illegittima e gli impedisce la puntuale reiterazione dell'originaria formulazione normativa già sanzionata dalla Corte.***

#### *Considerato*

«Con sentenza n. 167 del 1987 ebbe a dichiararsi l'illegittimità costituzionale, nei confronti delle Province autonome di Bolzano e di Trento, dell'art. 3, settimo comma, della legge 24 dicembre 1976, n. 898 (Nuova regolamentazione delle servitù militari), nella parte in cui non disponevasi che i rappresentanti delle due Province in seno al comitato misto paritetico di cui al comma primo dello stesso articolo fossero da nominarsi dalla Giunta provinciale rispettiva, anziché dal Presidente della Giunta regionale su designazione, con voto

limitato, del Consiglio regionale. (...) Il predetto comma settimo è stato successivamente sostituito (art. 1, sesto comma, della legge 2 maggio 1990, n. 104 - Modifiche ed integrazioni della legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernente nuova regolamentazione delle servitù militari), lasciandosi integra – tuttavia – l’originaria formulazione (...), rimettendo, cioè, la nomina di cui trattasi al solo presidente della provincia. Il che contrasta come già contrastava la precedente norma, e da qui il nuovo ricorso, con lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (art. 54, n. 6, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) là dove è stabilito che le attribuzioni demandate alla Provincia spettano alla rispettiva Giunta. (...) L’odierna vicenda, recando la reiterazione puntuale della precedente, comporta la violazione, altresì, dell’art. 136, comma primo, della Costituzione, precetto che impone al legislatore ordinario di uniformarsi alla immediata cessazione dell’efficacia giuridica della disposizione illegittima (sent. n. 922 del 1988). (...) La norma in esame va, dunque, dichiarata illegittima, nel senso che nella Regione Trentino-Alto Adige compete alle Giunte provinciali, e ad esclusione di qualsiasi diversa procedura di designazione, la nomina dei rispettivi rappresentanti in seno al comitato misto paritetico di reciproca consultazione nella materia *de qua*».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale, nei confronti delle Province autonome di Bolzano e di Trento, dell’art. 1, sesto comma, della legge 2 maggio 1990, n. 104 (Modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernente nuova regolamentazione delle servitù militari), nella parte in cui non prevede che i rappresentanti delle due Province in seno al comitato misto paritetico previsto dal comma primo dell’art. 3 della legge n. 898 del 1976, come sostituito dallo stesso art. 1, secondo comma, della citata legge n. 104 del 1990, siano nominati dalla Giunta provinciale rispettiva».

- Sentenza n. **118/1996** (red. Zagrebelsky)

***Il contrasto con l’invocato parametro sostanziale e con una precedente sentenza di accoglimento determina l’illegittimità costituzionale della disciplina che, nel dare attuazione al pronunciamento della Corte, ne ha ristretto indebitamente la portata sotto il profilo temporale, cioè per il periodo anteriore alla sua entrata in vigore.***

*Considerato, 6., 7., 8.*

«(...) la menomazione della salute derivante da trattamenti sanitari può determinare una di queste tre conseguenze: a) il diritto al risarcimento pieno del danno, riconosciuto dall’art. 2043 del codice civile, in caso di comportamenti colpevoli; b) il diritto a un equo indennizzo, discendente dall’art. 32 della Costituzione in collegamento con l’art. 2, ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia stato subito in conseguenza dell’adempimento di un obbligo legale; c) il diritto, a norma degli artt. 38 e 2 della Costituzione, a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore, nell’ambito dell’esercizio costituzionalmente legittimo dei suoi poteri discrezionali, in tutti gli altri casi. (...) L’art. 1 della impugnata legge n. 210 del 1992 prevede (...) un “indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati”. Le ipotesi ivi previste sono assai varie, dal punto di vista tanto del tipo di danno, quanto dei soggetti indennizzabili. Circa il danno, si tratta di menomazioni

permanenti, di qualsiasi tipo, da vaccinazioni obbligatorie, di infezioni da HIV, da somministrazione di sangue e suoi derivati e di epatite post-trasfusionale. Quanto ai soggetti, si tratta, a seconda dei casi, di persone giuridicamente obbligate, semplicemente necessitate o non obbligate al trattamento medico, di persone sottoposte al trattamento o di persone entrate in contatto con soggetti infetti per qualsiasi motivo, ovvero per ragioni attinenti all'esercizio di professioni sanitarie. (...) L'ascrivibilità all'anzidetta ipotesi *sub b*) (...) della situazione giuridica propria dei soggetti colpiti da menomazione a seguito di vaccinazione antipoliomielitica spiega come questa Corte, con la sentenza n. 307 del 1990, abbia potuto non solo dichiarare l'incostituzionalità della legge 4 febbraio 1966, n. 51 (Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica), perché non prevedeva alcuna indennità a carico dello Stato a favore di coloro che avessero subito conseguenze menomanti la loro salute, ma altresì dichiarare, attraverso l'applicazione diretta della norma costituzionale (...), l'esistenza del diritto di costoro a ottenere un equo indennizzo, demandandone al giudice la quantificazione in concreto, fino a quando (...) il legislatore non fosse intervenuto in materia. Ciò è avvenuto con la legge n. 210 del 1992, la quale ha operato la quantificazione dell'indennizzo e ha precisato le modalità per far valere la pretesa dell'indennizzo medesimo, così dando seguito alla pronuncia della Corte costituzionale, del riferimento alla quale i lavori preparatori portano traccia abbondante. Ma contemporaneamente, l'impugnato art. 2, comma 2, in connessione con l'art. 3, comma 7, ha stabilito una limitazione temporale, che equivale ad una riduzione parziale del danno indennizzabile: limitazione che risulta inammissibile alla stregua della natura del diritto che deve essere riconosciuto ai danneggiati, un diritto (...) che il legislatore può modellare equitativamente soltanto circa la misura. La disciplina impugnata (...), pertanto, non soltanto si è posta contro il diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione, ma ha altresì contraddetto la sentenza n. 307 del 1990 di questa Corte, nella quale il riconoscimento dell'obbligo di assicurare protezione alle vittime della vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica non trovava particolari limitazioni di carattere temporale. La dichiarazione di incostituzionalità che si rende dunque necessaria colpisce le norme impugnate nella parte in cui escludono il diritto a un indennizzo per il tempo anteriore all'entrata in vigore della legge e conduce, come conseguenza, a ripristinare, per quel tempo, la portata della sentenza della Corte costituzionale illegittimamente ridotta. Pertanto, a coloro i quali abbiano subito un danno da vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, direttamente o anche indirettamente, a causa dell'assistenza personale prestata ai primi - come si ebbe a precisare nella sentenza n. 307 del 1990 - spetta, per il danno patito dal momento del manifestarsi dell'evento dannoso fino all'ottenimento dell'indennizzo previsto dalla legge, un equo ristoro determinato alla stregua dei criteri indicati dalla predetta decisione».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 7, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui escludono, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore della predetta legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della stessa legge, il diritto - fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 del codice civile - a un equo indennizzo a carico dello Stato per le menomazioni riportate a causa di

vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica da quanti vi si siano sottoposti e da quanti abbiano prestato ai primi assistenza personale diretta».

- Sentenza n. **110/1997** (red. Contri)

*Una precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale non consente al legislatore di riprodurre tralatiziamente il testo della disposizione caducata, pena l'incostituzionalità della nuova previsione per sussistenza dei medesimi vizi di legittimità (ed indipendentemente dalla formale evocazione dell'art. 136 Cost.)*

*Considerato, 2.*

«Questa Corte già dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 313, primo comma, del codice di procedura civile, che, nel testo anteriore alle leggi n. 353 del 1990 (Provvedimenti urgenti per il processo civile) e n. 374 del 1991 (Istituzione del giudice di pace), disciplinava il contenuto della domanda nel procedimento davanti al pretore e al conciliatore, in quanto, pur determinandosi, nei confronti del contumace, l'effetto del riconoscimento tacito della scrittura privata, *ex art. 215*, primo comma, numero 1, del codice di procedura civile, la indicata disposizione non garantiva “alla controparte convenuta la conoscibilità della scrittura privata che l'attore deposita al momento della sua costituzione in giudizio” (sentenza n. 214 del 1991), e si poneva, per tale ragione, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione. Il legislatore della riforma, senza tener conto della predetta decisione, ha tralatiziamente riprodotto il testo della citata disposizione trasfondendolo nell'attuale art. 318 del codice di procedura civile, che regola il contenuto della domanda nel procedimento davanti al giudice di pace, ed ha quindi ommesso di prescrivere che nell'atto introduttivo sia fatta menzione della scrittura privata che l'attore offre in comunicazione. La norma denunciata non può, pertanto, sottrarsi alla declaratoria di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 della Costituzione, per il medesimo motivo enunciato nella ricordata sentenza n. 214 del 1991. Infatti non vi sono ragioni per differenziare, ai fini della conoscibilità della scrittura privata, il procedimento innanzi al giudice di pace (così come in passato quello davanti al giudice conciliatore) da quelli proposti innanzi al tribunale e al pretore».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 318, primo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che l'atto introduttivo del giudizio dinanzi al giudice di pace debba contenere l'indicazione della scrittura privata che l'attore offre in comunicazione».

- Sentenza n. **350/2010** (red. Tesaurò)

*La violazione del giudicato costituzionale, da valutarsi prioritariamente in quanto questione che attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, sussiste quando una norma ripristini o preservi l'efficacia di altra già dichiarata incostituzionale. Limitate differenze lessicali non sono in grado di escludere che la nuova disposizione costituisca sostanzialmente una mera riproduzione di quella precedentemente espunta dall'ordinamento.*

*Considerato, 3., 5., 5.1., 6.*

«(...) la questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, poiché essa attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione. (...) Questa Corte ha più volte affermato (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2009, n. 78 del 1992, n. 922 del 1988) che, perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale. In particolare, nel chiarire la portata del primo comma dell'art. 136 Cost., la Corte ha precisato che "il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di 'accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima', anziché 'prolungarne la vita' sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore" e che "le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, 'anche se indirettamente', esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione" (sentenze n. 223 del 1983, n. 73 del 1963 e n. 88 del 1966). Secondo la giurisprudenza della Corte, è violato l'art. 136 Cost., non solo qualora il legislatore disponga che una norma dichiarata incostituzionale conservi la sua efficacia, ma anche quando una legge persegua e raggiunga "lo stesso risultato" (sentenza n. 88 del 1966 cit.). (...) Nel caso di specie, la norma impugnata costituisce sostanzialmente una mera riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale. In particolare, l'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, dopo il comma 2 della legge provinciale n. 4 del 2006, aggiungeva il seguente comma: "Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione". La Corte, con sentenza n. 315 del 2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto, "attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE". Con la norma oggi impugnata, la Provincia di Bolzano, ha aggiunto, dopo il comma 5 dell'articolo 45 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, il seguente: "La Giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 20". Dal raffronto testuale della norma oggetto della citata sentenza n. 315 del 2009 e di quella oggi in esame, intervenuta a meno di un mese dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, risulta evidente che si tratta della medesima disposizione normativa, potendosi ravvisare nei due testi soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima. Affermare, infatti, che la Giunta può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo o che può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione, esprime una portata precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. (...) Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11, per violazione del giudicato costituzionale».



### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e per il triennio 2010-2012 – Legge finanziaria 2010)».

- Sentenza n. **245/2012** (red. Cassese)

***Il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti. Di fronte alla reiterata inottemperanza del legislatore (regionale) rispetto al giudicato costituzionale, la Corte esprime un preoccupato monito sulla necessità di osservare l'art. 136 Cost., fondamento di tutto il sistema delle garanzie costituzionali.***

*Considerato, 4.1., 4.3., 5.*

«Deve essere trattata per prima la censura relativa all'art. 136 Cost. Essa, infatti, “riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre”, perché “attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione” (sentenza n. 350 del 2010). La censura è fondata. La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti della Regione Puglia continuino ad essere adibiti alle mansioni che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza n. 354 del 2010 di questa Corte. Si tratta delle mansioni proprie delle qualifiche superiori, ottenute a seguito delle procedure concorsuali del 1998-99. Tali procedure avevano dato applicazione a disposizioni normative dichiarate illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002 e successivamente annullate dal Tar Puglia. L'invalidità di dette procedure, quindi, discende dalla declaratoria di incostituzionalità e dal conseguente annullamento da parte del Tar. Gli esiti delle medesime procedure erano stati fatti salvi dall'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), anch'esso dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 354 del 2010. Questa Corte ha affermato, in più occasioni, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost. Né è rilevante la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione “in via eccezionale” e “nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti”. Infatti, non è previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure (sentenza n. 223 del 1983), talché la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio. (...) Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, per violazione degli artt. 136, 3 e 97 Cost. (...) La Corte rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due

giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. "poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali" (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo "di accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita" (sentenza n. 223 del 1983)».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale)».

- Sentenza n. **72/2013** (red. Grossi)

***Il profilo della lamentata violazione dell'art. 136 Cost. assume carattere pregiudiziale ed assorbente. Il formale richiamo operato dalla disposizione impugnata ad altre già dichiarate illegittime costituisce un mero espediente che non impedisce alla Corte di cogliere la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti della "struttura normativa" che aveva formato oggetto della precedente pronuncia di accoglimento.***

*Considerato, 6., 7.*

«A proposito delle censure riguardanti l'art. 19, assume carattere pregiudiziale ed assorbente – anche sulla base della palese inconferenza degli argomenti addotti dalla Regione per legittimare la disposizione in questione rispetto a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con la richiamata sentenza n. 67 del 2011 – il profilo della lamentata violazione dell'art. 136 della Costituzione. Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata, facendo riferimento testuale alla modifica dell'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, avvenuta ad opera dell'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, restando perciò estranea all'influenza del "giudicato costituzionale": essa provvederebbe soltanto ad operare uno stanziamento diretto a coprire i costi sopportati dagli enti pubblici che avessero già effettuato stabilizzazioni di personale precario alle condizioni di legge (...). L'assunto appare privo di fondamento. Da un lato, infatti, è agevole rilevare che il richiamo operato dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificato, appunto, dall'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009 – indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica) – assume risalto proprio per la indicazione delle "finalità" alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano – e che tuttora consisterebbero – appunto nella promozione della stabilizzazione del personale precario e che, a causa della mancanza di previsione di procedure concorsuali, determinarono (...) l'intervento demolitore di questa Corte. La circostanza che si tratti di un richiamo meramente formale finisce per costituire, quindi, un semplice espediente, che non può impedire di cogliere la sostanza della volontà

legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (...) e contro la quale ora, dunque, pertinentemente tornano a dirigersi le censure del Governo. Si consideri, del resto, che, sia la norma di attribuzione di un contributo unitario ai Comuni (art. 33, comma 3, già richiamato), sia la norma di finanziamento complessivo (come quella qui all'esame) figuravano nella disciplina in discorso sin dal suo originario impianto (...) e che queste norme sono state, sia pure in vario modo, più volte riprodotte o modificate nei termini di cui si è detto: cosicché risulta, comunque, smentito dal succedersi degli innesti normativi l'argomento, prospettato dalla resistente a giustificazione della norma impugnata, secondo cui questa sarebbe destinata a far fronte a necessità del tutto occasionali e contingenti. (...) non può, del resto, non sottolinearsi, da un diverso ma concorrente profilo, come il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se – ciò che si vorrebbe nella specie – la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle “modalità” attraverso le quali si svolga il concreto realizzarsi della stabilizzazione. Ove, in altre parole, i singoli enti destinatari del finanziamento fossero essi normativamente tenuti a rispettare i *dicta* di questa Corte con specifico riguardo all'art. 97 Cost. – il quale (...) impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti –, si dovrebbe ipotizzare una diversità di sfere di responsabilità, nel senso che la previsione del finanziamento regionale non inciderebbe, in sé, sulle procedure di stabilizzazione, da riservare a diverse previsioni normative. Resta, però, il fatto che, nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione di siffatte “modalità” (...) ma, addirittura, essa si limita a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012)».

- Sentenza n. **73/2013** (red. Cartabia)

***Il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti.***

*Considerato, 5.1., 5.2.*

«Il legislatore regionale (...) con l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. n. 11 del 2012, ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio. Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato. (...) La Corte ha già notato “con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali” (sentenza n. 245 del 2012). Questo ricorso, ormai relativamente frequente da parte della Regione, a procedure dichiarate costituzionalmente illegittime, rappresenta, tra l'altro, una violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Infatti, “il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963), come avviene nel caso in esame, in cui la legislazione regionale, pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte».

#### *Dispositivo*

«[...] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) [...]».

- Sentenza n. **169/2015** (red. Grossi)

***Una pronuncia di illegittimità costituzionale non può, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto, né può risultare adottata “inutilmente”, come accadrebbe se un'accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. Pertanto, il legislatore, pur rimanendo titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, non può legittimamente farlo limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne.***

*Considerato, 3., 4.*

«La disposizione all'esame è stata introdotta in sede di conversione, ad opera della legge n. 80 del 2014, del d.l. n. 47 del 2014, a seguito e in conseguenza della sentenza di questa Corte n. 50 del 2014, depositata il 14 marzo 2014, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, in tema di rideterminazione

*ex lege* di elementi di contratti di locazione non registrati nei termini. Essa è stata inserita nell'ambito di un provvedimento diretto *in primis*, secondo le intenzioni dichiarate nel preambolo del provvedimento d'urgenza, "a fronteggiare la grave emergenza abitativa in atto e a adottare misure volte a rilanciare in modo efficace il mercato delle costruzioni" e nel contesto di un articolo (il 5) dedicato, secondo l'originaria rubrica, alla "Lotta all'occupazione abusiva di immobili". Con essa il legislatore ha, nella sostanza, prorogato l'efficacia e la validità dei contratti di locazione registrati sulla base delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime. Come emerge dai lavori parlamentari e dalle dichiarazioni del relatore, la norma "salvaguarda fino al 31 dicembre 2015 gli effetti della legge contro gli affitti in nero che la Corte costituzionale ha cancellato. Si è trovata una soluzione che non mette in discussione la sentenza, ma riconosce che coloro che ne hanno beneficiato oggi non possono subire le conseguenze di aver applicato la legge e garantisce loro un tempo congruo per non dover sopportare un aggravio ingiusto delle proprie condizioni di vita". Appare, dunque, palese che l'intento perseguito dal Parlamento era, per l'appunto, di preservare, per un certo tempo, gli effetti prodotti dalla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, facendo beneficiare di una singolare *prorogatio* la categoria degli inquilini. Appare, in altri termini, del tutto evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare *medio tempore* – o *ex novo* e a regime – la tematica degli affitti non registrati tempestivamente, magari attraverso un rimedio ai vizi additati da questa Corte; e neppure quello di "confermare" o di "riprodurre" pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello di impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la cessazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.). Nella sua stessa formulazione letterale, del resto, la norma censurata, evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per "effetti" e "rapporti" relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata. Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa (...) "poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima", senza possibilità di "compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione" (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato "alla evidenza" la volontà di "non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge"; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato "non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia", ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, "anche se indirettamente, lo stesso risultato"). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983). Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio,

determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto – tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e *occasio* circoscritti dal “tema” normativo devoluto e dal “contesto” in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi –, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz’altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella specie – limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l’art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale. In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l’efficacia di norme che “non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione” (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Né può reputarsi meritevole di pregio l’argomento speso dall’Avvocatura generale a proposito della circostanza che l’illegittimità costituzionale sia stata dichiarata per difetto di delega, che costituirebbe appena un vizio formale. È, infatti, pacifico che una sentenza caducatoria produca i suoi previsti effetti quale che sia il parametro costituzionale in riferimento al quale il giudizio sia stato pronunciato, senza, perciò, che sia possibile differenziarne o quasi graduarne l’efficacia. (...) La norma impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 136 Cost.».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1-*ter*, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80».

## L'EFFICACIA RETROATTIVA DELLE DECISIONI DI ACCOGLIMENTO ED IL LIMITE DEI RAPPORTI ESAURITI

- Sentenza n. **4/1959** (rel. Castelli Avolio; non fondatezza)

*L'effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale consiste nel provocare la cessazione dell'efficacia della legge dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione e si risolve in un divieto di applicazione della norma giudicata incostituzionale. Pertanto, il sindacato della Corte può e deve essere esercitato tutte le volte che di "efficacia" e di "applicazione" della legge possa parlarsi, indipendentemente dall'avvenuta abrogazione della medesima, la quale "efficace" ed "applicabile" resta, pur sempre, entro i limiti consacrati dai principi regolanti la successione delle leggi nel tempo, vale a dire limitatamente a fatti e situazioni verificatisi sotto il relativo imperio.*

*Considerato, 4., 5.*

«Questa Corte ha già chiarito, con la sentenza n. 1 del 1956, quali siano le sostanziali differenze fra l'istituto giuridico dell'abrogazione e le pronunzie di illegittimità costituzionale di una legge. Ha precisato, infatti, che si tratta di istituti giuridici che si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con diverse competenze, rilevando, inoltre, che "il campo dell'abrogazione è più ristretto in confronto di quello della illegittimità costituzionale e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità, secondo i principi generali, sono più limitati di quelli che possono consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge". Tale distinzione è stata seguita ininterrottamente dalla successiva giurisprudenza di questa Corte e di recente confermata con la sentenza n. 40 del 24 giugno 1958, anche nel caso che l'abrogazione di una norma legislativa sia stata dichiarata, per effetto e in conseguenza di una disposizione della stessa Costituzione, in modo costante dalle varie autorità giurisdizionali. (...) Nel presente giudizio non si tratta di vedere se il decreto del 1941 era costituzionalmente legittimo di fronte alle disposizioni dello Statuto albertino, ma di ben altro. Si fa valere in giudizio, ora, una pretesa, basata - fondatamente o meno, questo non importa in questa sede - sopra una vecchia legge, per giunta abrogata, e questa pretesa la si vuole attuare, com'è ovvio, ora, e cioè in costanza di un nuovo ordinamento costituzionale, instaurato con la vigente Costituzione, rispetto al quale ordinamento si assume che quella legge sarebbe in contrasto. Ed allora si tratta, appunto, di vedere (...) se la pretesa che si vuol fondare sulla vecchia legge possa essere attuata sotto l'impero della nuova Costituzione. Già dai principi innanzi richiamati, circa la differenza fra abrogazione di una norma legislativa e dichiarazione della sua illegittimità costituzionale, e su gli effetti dell'una e dell'altra, deriva che, appunto per il carattere del giudizio di costituzionalità e dato l'ambito che esso abbraccia, indubbiamente più ampio, rispetto all'istituto dell'abrogazione, non è consentito dichiarare, in via preliminare, l'inammissibilità del giudizio in un caso come quello in esame. Non può infatti escludersi, in linea astratta, che, nonostante sia stata dichiarata l'abrogazione di una norma, permangano nel campo giuridico situazioni tali, la cui rilevanza, sul piano costituzionale, giustifichi la proponibilità del giudizio dinanzi a questa Corte. Nel caso in esame si tratta (...) di norma legislativamente abrogata ma pur sempre oggi rilevante in giudizio e, come tale, sottoposta al sindacato di legittimità della Corte costituzionale. Rispetto

ad una situazione simile la Corte medesima si è pronunciata con la sentenza n. 26 del 31 marzo 1958, con la quale ha stabilito la propria competenza a giudicare della legittimità di una norma che, sebbene in quel caso non abrogata, aveva tuttavia esaurito la propria funzione prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel caso in cui formava oggetto di discussione l'efficacia della norma stessa nei confronti della causa di merito. Ma allo stesso risultato non può non giungersi anche nel caso in cui la norma sia stata abrogata. Ed invero l'effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge consiste nel provocare la cessazione dell'efficacia della legge stessa dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, con la conseguenza che la legge medesima, dallo stesso momento, non può più trovare applicazione (art. 136 della Costituzione). Da ciò deriva che il sindacato della Corte costituzionale può e deve essere esercitato, per incontrastabile conseguenza, tutte le volte che di "efficacia" (citato art. 136 Cost.) ed "applicazione" (art. 30 legge 11 marzo 1953, n. 87) della legge possa parlarsi, indipendentemente dall'avvenuta abrogazione della medesima, la quale "efficace" ed "applicabile" resta, pur sempre, entro i limiti consacrati dai principi regolanti la successione delle leggi nel tempo».

- Sentenza n. **127/1966** (rel. Manca; non fondatezza + non fondatezza nei sensi esposti in motivazione)

*La dichiarazione di illegittimità colpisce la norma fin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento e rendendola inapplicabile ai rapporti giuridici; il suo carattere invalidante la distingue dalla vicenda abrogativa e la assimila all'annullamento. Conseguentemente, le decisioni di accoglimento influiscono anche su rapporti pregressi, salvo il limite invalicabile del giudicato, con le eccezioni espressamente previste dalla legge (in materia penale), e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili. Il principio tempus regit actum non può restringere l'efficacia retroattiva delle pronunce di accoglimento in ordine a rapporti ancora pendenti, primo fra tutti quello oggetto di cognizione nel processo a quo. Limitazioni all'ordinaria efficacia delle sentenze di incostituzionalità non possono essere desunte dalla diversa formulazione degli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, avendo quest'ultima disposizione valenza interpretativa e integrativa di quella costituzionale.*

*Considerato, 4., 5., 6.*

«(...) la questione proposta investe il problema relativo agli effetti delle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge: problema, che deve essere perciò esaminato nel complesso unitario della disciplina che regola tali effetti (art. 136, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1 della legge costituzionale 1948, n. 1 ed all'art. 30, terzo comma, della legge di attuazione n. 87 del 1953). Rimane ovviamente devoluta, alla competenza degli organi giurisdizionali, l'applicazione in concreto dei principi che da tale interpretazione derivano. (...) Com'è noto il primo comma del citato art. 136, con modificazioni di forma e con l'aggiunta "dal giorno successivo alla pubblicazione delle decisioni", ha riprodotto il terzo comma dell'art. 128 del progetto; ed il primo comma del progetto stesso è divenuto l'art. 1 della legge costituzionale del 9 febbraio 1948, n. 1. E mentre, nell'art. 136, si dispone che, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, nell'art. 1 della legge del 1948 si precisa che la questione di legittimità costituzionale, non



ritenuta dal giudice manifestamente infondata, può essere sollevata di ufficio o ad istanza di parte, nel corso di un giudizio, davanti ad organi giurisdizionali. È pure noto che, nell'Assemblea costituente, non furono approfonditi (salvo qualche accenno in un intervento) i vari problemi che sarebbero potuti insorgere in dipendenza della dichiarazione di illegittimità. Ed i primi commentatori della Costituzione, fondandosi anche sulla formulazione letterale del primo comma dell'art. 136 si orientarono nel senso che la dichiarazione stessa producesse effetti analoghi a quelli dell'abrogazione, con le conseguenze inerenti a tale istituto. Per altro non appariva allora chiaro che, nonostante la formulazione della norma costituzionale, tuttavia il riconoscimento (secondo anche l'orientamento del legislatore costituente) del carattere generale, obiettivo ed *erga omnes* degli effetti derivanti dalla dichiarata illegittimità di una norma, mal si conciliava con le regole che disciplinano l'abrogazione, per la quale, come è noto, rimane pienamente valida la norma abrogata fino all'entrata in vigore di quella abrogante. In contrario di ciò che si verifica (come anche attualmente ritiene la dottrina quasi unanime), nel caso di dichiarazione di illegittimità, in quanto questa colpisce la norma fin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento e rendendola inapplicabile ai rapporti giuridici. Sostanziale diversità di situazioni, quindi, che è stata già posta in luce dalla giurisprudenza di questa Corte in varie sentenze (nn. 1 del 1956, 43 del 1957, 4 del 1959, 11 e 12 del 1960, 1 del 1962, 77 del 1963 e 38 del 1965), rilevandosi (sentenza n. 1 del 1956) che "i due istituti dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi con effetti diversi e con competenze diverse". Principi questi che hanno indotto questa Corte ad ammettere il controllo di costituzionalità anche rispetto a norma già abrogata, quando ne permanessero gli effetti nel vigore della nuova Costituzione. Da ciò e dal carattere sostanzialmente invalidante della dichiarazione di illegittimità deriva la conseguenza (pure accolta dalla dottrina quasi unanime) che la dichiarazione stessa produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento. Con incidenza quindi, in coerenza con gli effetti di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse, verificatesi nello svolgimento del giudizio nel quale è consentito sollevare, in via incidentale, la questione di costituzionalità, salvo il limite invalicabile del giudicato, con le eccezioni espressamente previste dalla legge, e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili. Con riferimento all'istituto dell'annullamento appunto (come risulta dall'ampia relazione della Commissione della Camera dei Deputati ad illustrazione dell'art. 30 della legge n. 87), è stata inserita la disposizione del terzo comma: disposizione che, come pure risulta dalla citata relazione, è stata dettata "per eliminare i dubbi che erano stati sollevati nell'interpretazione dell'art. 136 della Costituzione e che derivano appunto dall'aver considerato come rapporti di diritto transitorio quelli derivanti dalle dichiarazioni di incostituzionalità". (...) Senonché, (...) nelle ordinanze di rimessione (...) si assume che dalla norma impugnata, potrebbe desumersi, in via di interpretazione, una restrizione del precetto costituzionale, circa gli effetti delle sentenze che dichiarano l'illegittimità di una norma; e quindi un impedimento all'applicazione delle garanzie di difesa (artt. 304 *bis*, *ter* e *quater* del Codice di procedura penale) per gli atti istruttori compiuti, prima della ricordata sentenza di questa Corte (n. 52 del 1965), senza l'osservanza di tali garanzie. In quanto cioè gli atti istruttori sarebbero regolati dal principio *tempus regit actum*. Ritiene peraltro la Corte che l'assunto sia infondato. Pur ammettendo, infatti, l'esistenza nell'ordinamento di un tale principio, ricollegato a quello più generale della normale non retroattività delle leggi che modificano o sostituiscono quelle precedenti, al principio stesso non può farsi richiamo nel

caso di specie, il quale, come si è detto, è retto da principi diversi; da quelli cioè che disciplinano l'annullamento. È d'altra parte da osservare che il terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87, contrariamente a quanto si assume, nel suo contenuto sostanziale, non diverge, in alcun modo, dal precetto costituzionale, come anche ritengono concordemente la dottrina e la giurisprudenza. L'opinione contraria contrasta con gli intendimenti che ne hanno determinato l'emanazione, quali risultano dalla sopra citata relazione e dalle dichiarazioni del Presidente della Commissione parlamentare, nel senso "che la formula adoperata nel citato terzo comma è interpretativa e integrativa di quella costituzionale, in quanto chiarisce che la pronuncia di illegittimità vale per tutti i processi in corso". Non giova in contrario richiamarsi, come fanno le ordinanze di rinvio, alla diversa formulazione del terzo comma dell'art. 30, rispetto all'art. 136 della Costituzione. Questo infatti stabilisce, in linea generale ed obiettiva, quale sia la conseguenza nell'ordinamento della pronuncia di incostituzionalità: il terzo comma in contestazione ne precisa gli effetti nel processo in corso, ai fini della disapplicazione conseguente alla dichiarata illegittimità. Pertanto, così interpretata, e soltanto in tal senso, la Corte non ritiene illegittima la disposizione che ha formato oggetto del presente giudizio».

- Sentenza n. **58/1967** (rel. Mortati; non fondatezza)

*La dichiarazione di illegittimità inficia la norma fin dall'origine o fin dall'emanazione della Costituzione, se ad essa anteriore; pertanto, i giudici non possono applicare le norme così invalidate, a meno che i rapporti cui esse si riferiscono debbano ritenersi ormai esauriti in modo definitivo ed irrevocabile, e conseguentemente non più suscettibili di alcuna azione o rimedio. L'applicazione delle sentenze costituzionali e l'apprezzamento dei limiti alla loro ordinaria efficacia retroattiva sono demandati al giudice del merito.*

*Considerato, 3.*

Gli effetti delle pronunce di accoglimento, «quali si deducono dalla disciplina costituzionale della materia (risultante dall'art. 136, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 ed all'art. 30 della legge di attuazione n. 87 del 1953) non sono paragonabili a quelli del *jus superveniens*, poiché discendono dalla dichiarazione di una invalidità che inficia fin dall'origine (o fin dalla emanazione della Costituzione per leggi a questa anteriori) la disposizione impugnata. Pertanto le pronunce stesse fanno sorgere l'obbligo per i giudici avanti ai quali si invocano le norme di legge dichiarate costituzionalmente illegittime di non applicarle, a meno che i rapporti cui esse si riferiscono debbano ritenersi ormai esauriti in modo definitivo ed irrevocabile, e conseguentemente non più suscettibili di alcuna azione o rimedio, secondo i principi invocabili in materia. L'applicazione in concreto di tali principi compete al giudice del merito, che dovrà effettuarla con riguardo alla natura ed entità del vizio accertato nella legge, nonché alla particolarità delle circostanze della controversia a lui sottoposta».

- Sentenza n. **26/1969** (rel. Mortati; non fondatezza)

*Principi consacrati nel testo costituzionale o in esso impliciti potrebbero, in ipotesi, consentire alla Corte di derogare al criterio generalissimo dell'intangibilità degli effetti derivati da rapporti esauriti.*

*Considerato, 5.*

«Il diverso problema dell'efficacia retroattiva delle sentenze di annullamento dev'essere affidato per la soluzione nei casi concreti ai giudici di merito, secondo la Corte ha ripetutamente affermato, e per ultimo nella citata sentenza n. 58 del 1967. Una competenza della Corte al riguardo potrebbe sorgere solo ove siano invocabili principi, consacrati nel testo costituzionale o in esso impliciti, dai quali si argomenti l'esigenza di derogare al criterio generalissimo enunciato della intangibilità degli effetti derivati da rapporti esauriti».

- Sentenza n. **49/1970** (rel. Crisafulli; non fondatezza)

*L'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 non ha inteso restringere l'efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimento, ma esprimere, con specifico riguardo all'applicazione giudiziale, il medesimo principio ricavabile dall'art. 136 Cost. che disciplina una vicenda di annullamento di una norma invalida, pertanto non più applicabile, dopo la pubblicazione della sentenza, anche ad oggetti ai quali sarebbe stata riferibile alla stregua delle comuni regole sulla successione delle leggi nel tempo. L'art. 136 Cost., che sancisce il carattere obbligatorio delle sentenze di accoglimento, pone un divieto di applicazione della norma dichiarata illegittima rivolto a tutti i soggetti preposti all'applicazione del diritto, ivi compresi i giudici, ed anche ai privati che di quella norma non potranno più giovare. L'individuazione di limiti all'efficacia retroattiva è un problema di interpretazione rimesso ai giudici i quali devono prendere in considerazione, così per la proposizione di questioni solo rilevanti, come per il divieto di applicazione ex art. 136 Cost., norme applicabili: da ciò deriva il limite dei rapporti ormai esauriti, come quelli coperti dal giudicato. Il principio **tempus regit actum** non scalfisce la portata delle dichiarazioni di illegittimità di norme su cui si fondano atti inerenti a rapporti ancora pendenti.*

*Considerato, 2., 3., 4.*

«Entrambe le ordinanze denunciano anzitutto l'art. 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, in quanto limiterebbe, in contrasto con l'art. 136 della Costituzione, l'efficacia cosiddetta retroattiva delle decisioni della Corte costituzionale che dichiarino la illegittimità costituzionale di una legge o di norme di legge. Ma la questione è infondata, perché, come già questa Corte ebbe ad affermare con la sentenza n. 127 del 1966, una siffatta interpretazione "restrittiva" del terzo comma dell'art. 30 è palesemente insostenibile, di fronte alla chiara formulazione testuale della norma, che esprime, con altre parole e con specifico riferimento all'applicazione giudiziale, lo stesso principio più generale ricavabile da una corretta lettura dell'art. 136 della Costituzione, quale risulta ulteriormente ribadito coordinando il medesimo art. 136 con l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1. Giova, richiamare, in proposito, la differenza tra l'effetto di abrogazione, prodotto dal sopravvenire di nuove leggi, e l'effetto di annullamento, derivante dalle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. L'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima. La declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla

successione delle leggi nel tempo. Altro è, infatti il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica, liberamente valutata dal legislatore, altro l'accertamento, ad opera dell'organo a ciò competente, della illegittimità costituzionale di una certa disciplina legislativa: in questa seconda ipotesi, a differenza che nella prima, è perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte. L'obbligatorietà delle decisioni della Corte (...) si esplica a partire dal giorno successivo alla loro pubblicazione, come stabilito dall'art. 136 della Costituzione, nel senso - precisamente - che da quella data nessun giudice può fare applicazione delle norme dichiarate illegittime, nessun'altra autorità può darvi esecuzione o assumerle comunque a base di propri atti, e nessun privato potrebbe avvalersene, perché gli atti e i comportamenti che pretendessero trovare in quelle la propria regola sarebbero privi di fondamento legale. Si spiega così come anche questioni di legittimità costituzionale di norme abrogate da leggi ordinarie frattanto sopravvenute possano essere rilevanti, e come tali avere ingresso alla Corte, qualora si tratti di norme di cui si dovrebbe fare ancora applicazione in base ai principi di diritto intertemporale. (...) Tale è, senza dubbio, il sistema delineato dagli artt. 136 della Costituzione e 1 della legge costituzionale del 1948, al quale è pienamente conforme, nella lettera e nella *ratio*, il terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953. Né si può dire sussistano al riguardo serie divergenze nella dottrina e nella prevalente giurisprudenza ordinaria ed amministrativa, motivi di dubbio e di dissenso manifestandosi soltanto in ordine ai limiti che, per effetto di altre norme dell'ordinamento, si oppongono, nei singoli casi, alla cosiddetta retroattività delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale. Ma i problemi che possono sorgere in quest'ordine di idee sono, evidentemente, problemi di interpretazione, e devono pertanto essere risolti dai giudici comuni, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali: nella più rigorosa osservanza, beninteso, dei principi costituzionali che presiedono al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, ai quali - come sopra rilevato - nulla toglie e nulla aggiunge il terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87. Con particolare riguardo all'applicazione giudiziale, il sistema positivamente adottato implica, per logica necessità, che le norme colpite da pronuncia di illegittimità, e alle quali è pertanto vietato fare riferimento, sarebbero altrimenti applicabili, poiché il divieto non avrebbe senso con riguardo a norme che già fossero di per sé insuscettibili di applicazione per ragioni diverse dalla loro dichiarata illegittimità. In altri termini, il terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87, in perfetta coerenza con quanto disposto dagli artt. 136 della Costituzione e 1 legge costituzionale n. 1 del 1948, implicitamente rinvia alle norme che regolano nel nostro ordinamento l'applicazione del diritto oggettivo ai casi concreti, allo stesso modo come alle medesime norme rinvia l'art. 23 della legge n. 87, quando richiede che la questione di legittimità costituzionale, sollevata in un giudizio e rimessa a questa Corte, sia rilevante per la definizione del giudizio, demandandone il relativo apprezzamento al giudice davanti al quale pende la causa. (...) rilevanza della questione e divieto di applicazione di norme dichiarate costituzionalmente illegittime sono termini inscindibili. Ed infatti, come ai giudici è fatto obbligo di sospendere il giudizio provocando una pronuncia della Corte, ogni qual volta dovrebbero applicare norme di dubbia costituzionalità, così, simmetricamente, è ad essi proibito applicare norme che siano ormai state dichiarate costituzionalmente illegittime. Quel che - prima - era obbligo di sospendere e adire la Corte, diventa, - dopo - divieto di applicare: in entrambi i casi presupponendosi

l'applicabilità delle norme in questione. (...) Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta altresì l'infondatezza della ulteriore questione sollevata (...) in relazione al principio che si suole esprimere con il brocardo *tempus regit actum*, ricavabile dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e dagli artt. 65 del r.d. 28 maggio 1931, n. 602, e 16 d.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, in quanto, combinandosi con il terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87, concorrerebbe a limitare l'efficacia "retroattiva" delle sentenze della Corte. Anche se l'assunto (...) fosse esatto, non ne seguirebbe alcun vizio di legittimità del principio denunciato, che si pone sopra un piano diverso. Certo, ogni norma che impedisce l'applicabilità di altre norme, indirettamente ne impedisce, com'è ovvio, la disapplicazione conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, eventualmente intervenuta ad opera della Corte; ma non per questo può considerarsi in contrasto con l'art. 136 della Costituzione. A ritenere diversamente, illegittimo dovrebbe dirsi il principio del giudicato, sol perché - con l'eccezione della materia penale - si risolve a sua volta in un limite alla retroattività delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme di cui la sentenza passata in giudicato ebbe a fare applicazione. Ma è da soggiungere che il vero significato del principio censurato nell'ordinanza è tutt'altro: *tempus regit actum* vuol dire che la validità degli atti è e rimane regolata dalla legge vigente al momento della loro formazione e perciò, lungi dall'escludere, postula al contrario che a tale legge gli operatori giuridici debbano fare riferimento quando siano da valutare atti anteriormente compiuti. Postula, in altre parole, che, se non fosse intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale di norme disciplinanti la formazione di determinati atti, proprio alla stregua di tali norme dovrebbe in prosieguo operarsi, se è quando tuttora possibile, la valutazione degli atti posti in essere nel tempo in cui quelle erano in vigore: ciò che, invece, è vietato dopo la pubblicazione della sentenza di questa Corte, che delle norme stesse abbia accertato *erga omnes* la incostituzionalità».

- Sentenza n. **139/1984** (rel. Saja)

***Le sentenze di accoglimento operano ex tunc e producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente ad esse sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione. Salva la materia penale, il principio della c.d. retroattività delle predette sentenze vale soltanto per i rapporti pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti i quali rimangono regolati dalla legge giudicata invalida. La categoria dei rapporti esauriti comprende sia quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, sia quelli rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi. Il legislatore non può limitare la portata dell'art. 136 Cost., assoggettando rapporti non esauriti alla norma dichiarata illegittima.***

*Considerato, 15.*

«Infine, la Corte di appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 1, terzo comma, l. 10 maggio 1978 n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, l. n. 203/82, il quale dispone che sono definitivi i pagamenti dei canoni effettuati, senza contestazione del locatore, prima del 29 dicembre 1977 e quindi esclude detti pagamenti dal conguaglio disposto dalla legge in dipendenza delle ricordate pronunzie di incostituzionalità di questa Corte. La questione è fondata. Le sentenze di

accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (salvo quanto discende dall'art. 25 Cost. per la materia penale). Il principio, che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Per rapporti esauriti debbono certamente intendersi tutti quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità (salvo quanto disposto per la materia penale dal cit. art. 30). Secondo l'orientamento talvolta emerso nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 58 del 1967) e il prevalente indirizzo dottrinale, vanno considerati esauriti anche i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per l'esercizio di diritti ad essi relativi. Ma quando, come nell'ipotesi considerata dalla normativa denunciata, detto termine è pendente e quindi il creditore, secondo i principi generali, può pretendere quanto ancora gli è dovuto, non è consentito al legislatore ordinario limitare la portata dell'art. 136 Cost., sia pure ricorrendo, come nella specie, all'espedito di introdurre un nuovo onere, non previsto al momento dell'avvenuto pagamento parziale, e di escludere perciò l'acquisto del diritto successivamente riconosciuto dalla legge che ha sostituito quella dichiarata invalida. Così operando, il legislatore, in realtà, fa in modo che il rapporto oggetto del giudizio principale e non ancora esaurito rimanga illegittimamente regolato dalla norma annullata, riducendo indebitamente l'operatività dell'art. 136 della Costituzione. Né potrebbe sorgere dubbio, nella specie, sulle possibilità della pronuncia di annullamento della disposizione denunciata per il fatto che il giudice *a quo* ha invocato quale parametro soltanto l'art. 3 della Costituzione: invero il principio di eguaglianza sancito da tale articolo risulta certamente violato dalla disposizione denunciata, la quale arbitrariamente esclude nei confronti di alcuni soggetti, titolari, come gli altri, di rapporti non esauriti, l'applicazione dell'art. 136 Cost. (che qui viene in rilievo anche come *tertium comparationis*, ben potendo avere anche le norme costituzionali, secondo le circostanze, tale qualificazione, come ritenuto da autorevole dottrina). Va da sé che la pronuncia di illegittimità costituzionale fa venire meno la disegualianza tra locatore e affittuario, dedotta dal giudice *a quo* sul rilievo che la preclusione suddetta era posta dalla norma impugnata soltanto nei confronti del primo».

#### *Dispositivo*

«(...) 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, l. 10 maggio 1978 n. 176, richiamato dall'art. 15, primo comma, l. n. 203 del 1982 cit., limitatamente alle parole: "senza contestazione giudiziaria da parte del locatore, o";  
5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, secondo comma, l. n. 203 del 1982 cit., limitatamente alle parole: "diminuiti del trenta per cento" (...)».

- Sentenza n. **3/1996** (red. Ruperto; non fondatezza)

***La retroattività delle pronunce d'incostituzionalità trova un limite nei rapporti ormai esauriti, la cui definizione, nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, spetta solo al legislatore di determinare.***

*Considerato, 3.2.*

«(...) il soggetto interessato all'accertamento dell'incostituzionalità, necessario per rimuovere l'impedimento all'esercizio di un diritto, deve pur sempre percorrere la via dell'instaurazione di un giudizio (...) e nel corso di tale giudizio richiedere che venga sollevata la relativa questione (...). Chi subisce passivamente detto impedimento, non può sfuggire alla conseguenza che il rapporto venga ad esaurirsi, così come del resto ha più volte ritenuto la giurisprudenza ordinaria in casi analoghi alla fattispecie sottoposta al giudizio del rimettente. D'altra parte, è nella logica del giudizio costituzionale incidentale che - ferma restando la perdita di efficacia della norma dichiarata incostituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, e la sua inapplicabilità nel giudizio *a quo* e in tutti quelli ancora pendenti, anche in relazione a situazioni determinatesi antecedentemente - la retroattività delle pronunce d'incostituzionalità trovi un limite nei rapporti ormai esauriti, la cui definizione - nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza - spetta solo al legislatore di determinare».

## IL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ

- Sentenza n. 370/2003 (red. De Siervo)

*L'ordinaria efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimento può incontrare una limitazione imposta dal principio di continuità, il quale esige la salvaguardia dell'erogazione di un servizio pubblico che coinvolge diritti costituzionali.*

*Considerato, 7.*

«Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere “integralmente” finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del “fondo perequativo senza vincoli di destinazione”, di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni, ed erogati in favore “di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione. Dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce. Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali. Sulla base di quanto detto, va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, nonché comma 4, limitatamente all'inciso “nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3”. La particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale, nei limiti di cui in motivazione, dell'art. 70, commi 1, 3 e 8, della legge n. 448 del 2001;  
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2, limitatamente alle parole “fondamentali dello Stato”, della legge n. 448 del 2001;



dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 4, limitatamente alle parole "nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3", della legge n. 448 del 2001;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 5, limitatamente alle parole "i cui *standard* minimi organizzativi sono definiti in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" della legge n. 448 del 2001 (...).

- Sentenza n. **13/2004** (red. Mezzanotte)

***Il principio di continuità istituzionale impone di preservare l'operatività della norma dichiarata illegittima finché gli enti competenti si saranno dotati di una propria disciplina, in conformità al riparto costituzionale delle attribuzioni (relativamente ad un servizio pubblico essenziale qual è l'istruzione).***

*Considerato, 4.*

«Avuto dunque riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata, giacché la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private; né l'esigenza di attendere l'attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale può giustificare il fatto che questa funzione gestoria sia anch'essa posta in quiescenza. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce. La caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza (sentenza n. 13 del 1974 e da ultimo sentenza n. 376 del 2002), deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili. Il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito insomma dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico. L'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio

ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche (...)».

- Sentenza n. 423/2004 (red. Quaranta)

***L'ordinaria efficacia retroattiva delle decisioni di accoglimento può essere limitata dal principio di continuità, il quale esige la salvaguardia dell'erogazione di un servizio pubblico che coinvolge diritti costituzionali.***

*Considerato, 3., 3.1., 3.2., 3.3., 4., 5., 8.2.*

«La giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di riconoscere in più occasioni (sentenze numeri 320, 49, 37, 16 del 2004 e 370 del 2003) che, sul piano finanziario, in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni - come gli enti locali - sono dotate di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma) e godono di "risorse autonome" rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo "senza vincoli di destinazione" (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali" in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" (quinto comma). (...) L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, però, "come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali" (sentenza n. 37 del 2004). Ed è evidente come ciò presupponga la definizione di una disciplina transitoria in grado di consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema - caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità delle Regioni e degli enti locali di effettuare autonome scelte - ad un nuovo sistema (sentenze numeri 320 e 37 del 2004). (...)

Tuttavia, deve ritenersi che l'art. 119 della Costituzione ponga, sin da ora, precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie. Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze numeri 16 del 2004 e 370 del 2003). D'altronde, (...) ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. (...) La giurisprudenza di questa Corte ha, inoltre, chiarito che opera, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze numeri 320, 241 e 37 del 2004). (...) Il Fondo per le politiche sociali è stato istituito dall'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con lo scopo, fissato dal successivo comma 45, in attesa dell'entrata in vigore della legge generale di riforma dell'assistenza, di provvedere: a) alla promozione di interventi per la realizzazione di *standard* essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori di *handicap*, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri; b) al sostegno a progetti sperimentali attivati dalle Regioni e dagli enti locali; c) alla promozione di azioni concertate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo; d) alla sperimentazione di misure di contrasto delle povertà; e) alla promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore. (...) Dalla descrizione delle caratteristiche che connotano l'attuale struttura e funzione del Fondo nazionale per le politiche sociali si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione. In particolare, la "generalità" dei destinatari delle risorse - essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra "tutti" gli enti regionali - nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento, tra l'altro, delle funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione - che deve essere indirizzato ai soli "territori con minore capacità fiscale per abitante" (art. 119, terzo comma) - sia dalla sfera degli "interventi speciali" e delle "risorse aggiuntive", che lo Stato destina esclusivamente a "determinate" Regioni (o a determinati Comuni, Province e Città metropolitane) per finalità enunciate nella norma costituzionale o comunque per "scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (art. 119, comma quinto). Da ciò non consegue, però, (...) la soppressione del Fondo nazionale per le politiche sociali, sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria (...) fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della

Costituzione. Una volta attuato tale modello, dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali - al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato - ai soli strumenti consentiti dal nuovo art. 119 della Costituzione. In questa fase “transitoria” (...) non sono comunque ammesse (...) nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore ovvero che contraddicano i principi fissati dallo stesso art. 119. (...) viene in rilievo, innanzitutto, la censura con la quale la ricorrente lamenta che la “destinazione” di somme pari “a 20 milioni di euro per l’anno 2004” e “40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006” per l’attribuzione “alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l’attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie” (art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002), incidendo su materie di competenza delle Regioni, si porrebbe in contrasto con l’attuale sistema di riparto di competenze legislative e amministrative di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché con il nuovo sistema della finanza regionale. La questione è fondata. Deve, innanzitutto, precisarsi che la disposizione impugnata - essendo relativa a contributi per la iscrizione a scuole paritarie - incide sulla materia dell’“istruzione” attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Già prima della riforma del Titolo V l’art. 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a “i contributi alle scuole non statali”, nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie (sentenza n. 177 del 2004). Di talché appare “implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998” (sentenza n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione. Da qui la illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall’art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002. La particolare rilevanza della misura in questione - che richiede continuità di erogazione, in relazione ai diritti costituzionali implicati - giustifica “che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti” (sentenza n. 370 del 2003)».

#### *Dispositivo*

«(...) a) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 46, comma 2, della predetta legge 27 dicembre 2002 n. 289, limitatamente alle parole “destinando almeno il 10 per cento di tali risorse a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l’acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità”, nonché dell’art. 46, comma 6, della medesima legge;

b) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 101, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, limitatamente alle parole “detratte una quota fino a 20 milioni di euro per l’anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 da destinare all’ulteriore finanziamento delle finalità previste dall’art. 2, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289”, nonché alle parole “lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione

sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro”;

c) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 21, comma 6, del citato decreto-legge n. 269 del 2003, limitatamente all’inciso “per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie”;

d) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, commi 116 e 117, della legge n. 350 del 2003 (...).

- Sentenza n. **1/2014** (red. Tesaurò)

***Il principio di continuità dello Stato, ed in particolare dei suoi organi costituzionali, concorre con il limite dei rapporti esauriti a circoscrivere l’efficacia delle sentenze di accoglimento rese su leggi elettorali: da un lato, esse non inficiano le elezioni svolte secondo le regole successivamente dichiarate illegittime; dall’altro, non condizionano gli atti che le Camere potranno adottare fino alla celebrazione di una nuova competizione elettorale.***

*Considerato, 7.*

«(...) la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell’art. 136 Cost. e dell’art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio “che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. ‘retroattività’ di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida” (sentenza n. 139 del 1984). Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali. Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio (...) che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti “finché non

siano riunite le nuove Camere” (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, “anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)».

*Dispositivo*

«1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica);

3) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell’art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati».

## ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E RIVIVISCENZA DI NORME ABROGATE

- Sentenza n. **108/1986** (rel. Saja)

*La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione espressamente abrogativa importa il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati. Le ipotizzate incertezze interpretative – essenzialmente derivanti dalla temporanea efficacia della norma annullata e potenzialmente pregiudizievoli per le posizioni soggettive, costituzionalmente rilevanti, tutelate dalla decisione di accoglimento – dovranno essere sciolte dalla giurisprudenza ordinaria in coerenza con lo spirito del pronunciamento della Corte, salva la possibilità per il legislatore di intervenire per adeguare il sistema vigente alla sentenza costituzionale.*

*Considerato, 4., 5., 7., 8., 9., 10. 11.*

«(...) l'art. 2 l. n. 377 del 1984 prevede senza alcun dubbio una proroga legale in quanto dispone la protrazione coattiva del precedente rapporto locativo oltre il termine finale pattuito dalle parti. (...) È intuitivo (...) come non possa escludersi la violazione di un diritto costituzionalmente garantito, sol perché essa è temporalmente limitata. La nostra Costituzione dispone che “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge” (art. 42, secondo comma), in armonia peraltro con un principio generalmente condiviso e sancito anche nell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (...). Non è consentito perciò al legislatore ordinario intervenire liberamente su tale posizione soggettiva, che può essere legittimamente compressa sol quando lo esiga il limite della “funzione sociale”, considerato nello stesso precetto costituzionale poc'anzi ricordato: funzione sociale, la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione. (...) Anche se limitato nel tempo, l'intervento legislativo risulta legittimo unicamente se ricorrono le condizioni poste dalla Costituzione (...). La proroga *de qua*, infatti, non può essere considerata isolatamente, avulsa cioè dal quadro normativo generale, nell'ambito del quale, in effetti, essa funziona come presupposto di un'ulteriore e lunga protrazione del rapporto, autoritativamente imposta. Per vero, la stessa è stata seguita dal d.l. 7 febbraio 1985 n. 12, che nell'art. 1, comma 8, ha prorogato gli stessi contratti considerati dalla l. n. 377 del 1984 di altri sei mesi, mentre la legge di conversione n. 118 del 1985 (art. 1, comma 9 *bis*) ha disposto anche il “rinnovo” dei medesimi negozi (...). Rinnovo che, al di là dell'espressione letterale adoperata (...) costituisce un'altra vera e propria proroga legale, rispetto alla quale la ricordata disposizione dell'art. 2 l. n. 377 del 1984 costituisce appunto il momento preliminare, essendo noto come, secondo la giurisprudenza ordinaria, la proroga (o il rinnovo) ha per indefettibile presupposto la pendenza del rapporto e non è quindi ammissibile quando questo si è comunque esaurito: il che si sarebbe verificato nella specie senza le due proroghe semestrali sopra indicate. (...) la disciplina denunciata non può essere considerata come diretta a stabilire una regolamentazione riconducibile alla normativa comune, dovendosi, per contro, ravvisare la reintroduzione di una nuova proroga, pur essendo stato inequivocabilmente riconosciuto durante i lavori preparatori (...) che il ricorso ad essa

sarebbe stato costituzionalmente illegittimo. (...) la disciplina denunciata, lungi dal sacrificare legittimamente il diritto di proprietà per la tutela di interessi generali, si risolve obiettivamente, e di sicuro contro l'intenzione del legislatore, nell'attribuzione di un lucro ad esclusivo favore del limitato numero di conduttori a cui essa si applica. (...) Da tutte le osservazioni ora formulate discende chiaramente come le proroghe disposte dalle norme censurate non possano più trovare giustificazione in un quadro normativo che, superato il lungo periodo di emergenza, dal quale era scaturita l'esigenza della legislazione eccezionale vincolistica, aveva riportato dopo vari decenni (con la l. n. 392 del 1978) la materia nel regime ordinario. Il periodo transitorio stabilito dagli artt. 67 (con il successivo ampliamento di cui all'art. 15 *bis* l. n. 94 del 1982) e 71 era stato fissato con dimensioni tali da permettere un'ulteriore durata, eccezionalmente ampia, della disciplina vincolistica. Sicché le ulteriori proroghe, e in particolare quella *ex art. 1, comma 9 bis*, in effetti si risolvono nell'irrazionale ripristino della legislazione eccezionale e temporanea e perciò offendono la coerenza dell'ordinamento, di cui la nuova legge del 1978 forma ormai parte integrante, in sostituzione della corrispondente normativa codicistica: ne risulta violato il diritto che la Costituzione, nell'art. 42, ha inteso riconoscere e proteggere da interferenze non giustificate da quella necessità di tutelare un interesse generale, che integra il limite della funzione sociale della proprietà stessa. (...) D'altronde, non può la Corte esimersi dal rilevare che la disciplina impugnata risulta anche in contrasto con l'art. 3 Cost. Valgono in proposito le considerazioni svolte nel precedente paragrafo (...) e si deve inoltre aggiungere che tale disciplina pone una proroga generalizzata ed indifferenziata, senza una previa valutazione comparativa delle condizioni economiche del conduttore e del locatore: valutazione la quale sarebbe stata invece indispensabile per intuitive ragioni di giustizia sociale (...). Dalle norme in esame può infatti conseguire, con evidente frattura del più elementare criterio logico, che, in mancanza di elementi discriminatori, categorie di conduttori economicamente più forti si arricchiscano ai danni di categorie di locatori i quali si trovano in una posizione economica più debole: e ciò risulta in stridente contrasto con il principio di eguaglianza tutelato dal ricordato precetto, costituzionale, che non consente sovvertimenti del genere, i quali si appalesano senza dubbio macroscopicamente irrazionali e contrari ai principi della nostra Costituzione. (...) Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata (...), illegittimità che, in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, si estende anche all'art. 1, commi 8 e 9, d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985 n. 118, il quale ha ampliato la previsione normativa denunciata e conseguentemente risulta parimenti viziato. Deve poi essere dichiarata, in base alle precedenti osservazioni, l'illegittimità costituzionale del comma 9 *bis* dell'art. 1, ora ricordato, nonché dei commi 9 *ter*, *quater* e *quinqüies*, pure impugnati (...), i quali trovano il necessario presupposto nella disposizione viziata. La caducazione del comma 9 *bis*, espressamente abrogativo dell'art. 69 l. n. 392/1978, importa, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 107 del 1974), il ripristino della norma precedentemente abrogata, dalla quale saranno di conseguenza regolati i rapporti giuridici in essa considerati. È probabile che, nell'applicazione di tale norma, possano sorgere incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata: in particolare, in materia di termini di decadenza potrebbe profilarsi il pericolo di un pregiudizio della parte che non abbia fatto valere tempestivamente (nei termini stabiliti nel testo originario del cit. art. ora ripristinato) le proprie ragioni, scusabilmente fondandosi sulla efficacia della norma ora dichiarata incostituzionale; pregiudizio che contrasterebbe



certamente con lo spirito della presente pronuncia perché lesivo delle posizioni soggettive, costituzionalmente rilevanti, qui considerate e tutelate. A tutto ciò non può ovviare questa Corte, per la sua posizione istituzionale, ma deve provvedere la giurisprudenza ordinaria, come già ha fatto recentemente in casi simili, salvo che se ne occupi il legislatore per adeguare in via normativa il sistema vigente alla presente decisione».

*Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, l. 25 luglio 1984 n. 377;

2) in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8 e 9, del d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella l. 5 aprile 1985 n. 118;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9 bis, 9 ter, 9 quater e 9 quinquies, del cit. d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985 n. 118».

- Sentenza n. **408/1998** (red. Onida)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione abrogativa ha l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata.***

*Considerato, 14.*

«Questa Corte ha ripetutamente affermato il principio per cui l'esercizio in via non legislativa della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni è soggetto a precisi requisiti di procedura, dovendo far capo all'organo collegiale di Governo (cfr. sentenze n. 338 del 1989, n. 453 del 1991, n. 124 del 1994 e n. 18 del 1997). Essa infatti non può identificarsi con una funzione propria dell'amministrazione statale volta a volta competente per materia (ché, anzi, va ad incidere per definizione in ambiti di azione amministrativa che spettano alle Regioni), ma è espressione del potere, demandato in concreto dalla legge al Governo nazionale, di assicurare la salvaguardia di interessi unitari non frazionabili. La deliberazione necessaria del Consiglio dei ministri esprime appunto l'assunzione di responsabilità a livello dell'organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la "politica generale del Governo" (art. 95 della Costituzione), in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica. Tale competenza collegiale necessaria non può venir meno neanche nell'ipotesi di atti di indirizzo su cui si sia raggiunta l'intesa nella conferenza Stato-Regioni, sia perché si tratta di una competenza radicata nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo, e dunque non disponibile, sia perché nemmeno l'intesa nella conferenza, tanto più se conseguita solo a maggioranza, potrebbe consentire l'introduzione di nuovi vincoli all'autonomia delle singole Regioni al di fuori dei presupposti sostanziali e procedurali costituzionalmente necessari. Le disposizioni dei primi quattro commi dell'art. 8 della legge n. 59 - che sanciscono il principio della previa intesa con la conferenza Stato-Regioni o con la Regione interessata per l'adozione degli atti di indirizzo, la facoltà del Governo di adottarli unilateralmente, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, ove l'intesa non sia raggiunta entro il termine di quarantacinque giorni, la facoltà del Governo di provvedere in caso d'urgenza senza l'osservanza di tali procedure, sottoponendo in via successiva l'atto alla conferenza e alla

commissione parlamentare, e infine la trasmissione alle competenti commissioni parlamentari degli atti di indirizzo - non potrebbero di per sé essere interpretate nel senso che autorizzino l'adozione di atti di indirizzo da parte di organi diversi dal Consiglio dei Ministri quando sia intervenuta l'intesa prevista dal comma 1. Infatti gli adempimenti procedurali ivi espressamente disciplinati sono tutti volti a regolare i rapporti del Governo con le Regioni e con il Parlamento, non ad incidere sulle competenze nell'ambito del Governo stesso. Ma è l'abrogazione espressa, insieme ad altre norme generali sulla funzione di indirizzo, dell'art. 2, comma 3, lettera *d*, della legge n. 400 del 1988, volto proprio a stabilire in via generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti di indirizzo, che appare in contrasto con il principio, di derivazione costituzionale, della necessità di tale competenza. Tale disposizione abrogativa deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata».

#### *Dispositivo*

«[...] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, lettera *c*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) [...]».

- Sentenza n. **308/2004** (red. Marini)

***L'esigenza di evitare soluzioni di continuità nella regolamentazione incisa dalla decisione di accoglimento conduce alla contestuale adozione di una pronuncia additiva che, differendo la disposta abrogazione, ripristina temporaneamente la precedente normativa (fino alla data di entrata in vigore dell'emananda disciplina sostitutiva di quella giudicata incostituzionale).***

#### *Considerato, 2.1., 2.2., 2.3.*

«L'istituto del prestito fiduciario per il finanziamento degli studi, quale delineato dalle norme impugnate, si sostanzia - quanto al suo profilo finanziario - in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli). Sotto tale profilo, la regolamentazione dell'istituto spetta perciò allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo; mentre, d'altro canto, deve qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli). (...) Diverse considerazioni si impongono invece per i profili della nuova disciplina riguardanti la gestione del fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei prestiti. Non vi è dubbio, infatti, che le modalità di utilizzo del fondo di garanzia - e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario - attingono la materia della istruzione, di competenza

concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comportando scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio. Tale aspetto della disciplina non può, dunque, non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto appunto titolari di potestà legislativa nella specifica materia. Di tale esigenza non tiene, evidentemente, adeguato conto la norma di cui al comma 101 dell'art. 4 che, affidando la gestione del fondo a Sviluppo Italia S.p.a., interamente partecipata dallo Stato, "sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", riserva ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo. Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale della suddetta norma, che dovrà essere perciò sostituita da una diversa disciplina, rispettosa delle competenze regionali. (...) L'inevitabile ritardo nell'entrata a regime dell'istituto del prestito fiduciario, che siffatta declaratoria comporta, determina il venir meno della necessaria contestualità con l'abrogazione dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, istitutivi del prestito d'onore, disposta dal successivo comma 103 dello stesso art. 4. Quest'ultima norma va perciò a sua volta dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che l'abrogazione stessa decorra dalla data di entrata in vigore della emananda disciplina, sostituiva dell'art. 4, comma 101, della legge n. 350 del 2003».

*Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 103, della stessa legge, nella parte in cui non prevede che l'abrogazione delle norme ivi indicate decorra dalla data di entrata in vigore della disciplina attuativa del prestito fiduciario (...).

- Sentenza n. **58/2006** (red. Bile)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma avente come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole all'interno di una precedente disposizione comporta che rimane in vigore il testo originario di quest'ultima (peraltro solo fino alla data della relativa abrogazione).***

*Considerato, 3., 4., 6.*

«La disciplina del "lavoro temporaneo", introdotto dalla legge n. 196 del 1997, distingue il contratto di fornitura e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo. Con il primo (...) un'impresa di fornitura di tale tipo di lavoro ("impresa fornitrice") pone uno o più lavoratori ("prestatori di lavoro temporaneo") a disposizione di un'altra impresa che ne utilizzi la prestazione lavorativa ("impresa utilizzatrice"), per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo. Il contratto deve essere stipulato in forma scritta (...) e contenere, fra l'altro, la data di inizio e il termine del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (...). Con il secondo (...) l'impresa fornitrice assume il lavoratore, a tempo determinato,

corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice (...), o a tempo indeterminato (...). Il contratto deve essere stipulato in forma scritta (...) e contenere, tra l'altro, la data di inizio ed il termine dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice (...). In sostanza il prestatore di lavoro temporaneo, dipendente dell'impresa fornitrice, svolge, per la durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, la propria attività nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo di questa; e, nell'ipotesi di contratto a tempo indeterminato, rimane a disposizione dell'impresa fornitrice per i periodi in cui non svolge la prestazione lavorativa presso un'impresa utilizzatrice. Il secondo periodo del secondo comma dell'art. 10 della legge in esame, nella sua formulazione originaria, prevedeva - ove il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo fosse privo della forma scritta o dell'indicazione della data di inizio e termine dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice - la sua trasformazione in contratto "a tempo indeterminato" alle dipendenze dell'impresa fornitrice. Tale norma sanzionatoria esprimeva un'esigenza di tutela del lavoratore, analoga a quella sottesa alla conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato prevista per i casi in cui l'apposizione di un termine al contratto di lavoro non risulti da atto scritto (...); pari esigenza di tutela del lavoratore si ritrova nella disciplina del "tempo parziale", ove la clausola di riduzione dell'orario di lavoro non sia stipulata per iscritto (...). Parallelamente, il primo periodo del medesimo secondo comma dell'art. 10 della legge n. 196 del 1997 sanzionava la mancanza della forma scritta nel contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, stabilendo che in tal caso il lavoratore si considera assunto dall'impresa utilizzatrice con contratto di lavoro a tempo indeterminato. (...) Il secondo periodo del secondo comma del citato art. 10 è stato modificato dall'impugnato art. 117, comma 1, lettera c), della legge n. 388 del 2000 che - in riferimento alla trasformazione del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, come sanzione per la violazione di una delle ricordate prescrizioni - ha sostituito l'originaria espressione "a tempo indeterminato" con quella "a tempo determinato". La violazione del principio di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.) e di quello di tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, primo comma, Cost.) è di tutta evidenza. In caso di contratto per prestazioni di lavoro temporaneo stipulato a tempo indeterminato, ma senza il rispetto delle prescrizioni di cui al terzo comma dell'art. 3 della legge n. 196 del 1997, la finalità sanzionatoria per il datore di lavoro è contraddittoriamente perseguita attraverso la trasformazione del rapporto in un tipo contrattuale (a tempo determinato) che comporta, per il lavoratore, parte debole del rapporto, una tutela inferiore rispetto al tipo contrattuale voluto dalle parti (a tempo indeterminato). L'intrinseca irragionevolezza della norma modificatrice è poi ulteriormente confermata dalla mancanza di alcuna indicazione per la determinazione della durata del rapporto in conseguenza della trasformazione del contratto, nonché dalla sua sostanziale inoperatività in caso di contratto di prestazioni di lavoro temporaneo stipulato sin dall'origine a tempo determinato (e però privo della forma scritta o dell'indicazione della data di inizio e termine dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice). (...) La norma censurata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 35 della Costituzione (...). Poiché la norma dichiarata incostituzionale aveva come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole nel secondo periodo del secondo comma del citato art. 10, il precetto in tale disposizione espresso rimane in vigore nel testo originario fino alla sua abrogazione ad opera del ricordato art. 85, comma 1, lettera f), del d. lgs. n. 276 del 2003».

### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 117, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001)».

- Sentenza n. **162/2012** (red. Cartabia)

***La dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente e meramente abrogative, per vizio procedurale (nella specie, l'eccesso di delega), comporta che tornino ad avere applicazione le norme precedenti illegittimamente abrogate.***

*Considerato, 4.1., 4.2., 5.*

«(...) la delega – che deve essere qualificata come una delega per il riordino e il riassetto normativo – abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante. (...) In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della “giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori” nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009). Attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formata specificamente sul punto. La Corte di cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (...). Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla CONSOB, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa” (...), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in

questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB (...). La citata giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. (...) Per le medesime ragioni sopra illustrate deve ritenersi affetto da illegittimità costituzionale anche l'intero articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB, con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera *l*), 135, comma 1, lettera *c*), e 134, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010 (...)».

- Sentenza n. **32/2014** (red. Cartabia)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale per vizio procedurale (nella specie, la carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione del decreto-legge), accertando l'inidoneità delle censurate disposizioni a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione, comporta che tornino a ricevere applicazione le norme precedenti, da considerarsi come mai validamente abrogate.***

*Considerato, 4., 4.4., 4.5., 5., 6.*

«(...) la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, è fondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di

conversione. (...) la disomogeneità delle disposizioni impugnate rispetto al decreto-legge da convertire assume caratteri di assoluta evidenza, anche alla luce della portata della riforma recata dagli impugnati artt. 4-bis e 4-vicies ter e della delicatezza e complessità della materia incisa dagli stessi. Infatti, benché contenute in due soli articoli, le modifiche introdotte nell'ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette "pesanti" e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette "leggere", fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina. Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost. (...) nel caso sottoposto all'esame della Corte, risultano contestualmente presenti plurimi indici che rendono manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge. In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-bis e 4-vicies ter devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi. Trattandosi di un vizio di natura procedurale, (...) la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge. (...) In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate. Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura "funzionalizzata e specializzata" (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti (...) – nell'ambito di un procedimento *ad hoc* (...), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere. In tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). Sotto questo profilo, la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa precedente (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione. Deve, dunque, ritenersi che la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel

d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torni ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo. (...) la materia del traffico illecito degli stupefacenti è oggetto di obblighi di penalizzazione, in virtù di normative dell'Unione europea. Più precisamente la decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004 fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, richiedendo che in tutti gli Stati membri siano punite alcune condotte intenzionali, allorché non autorizzate, fatto salvo il consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali. Pertanto, se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (...) Stabilito, quindi, che una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate riprende applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 nel testo anteriore alle modifiche con queste apportate, resta da osservare che, mentre esso prevede un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette "droghe leggere" (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa), viceversa stabilisce sanzioni più severe per i reati concernenti le cosiddette "droghe pesanti" (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni). È bene ribadire che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sin dalla sentenza n. 148 del 1983, si è ritenuto che gli eventuali effetti *in malam partem* di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in materia penale, di cui all'art. 25 Cost.) di "configurare nuove norme penali" (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie, eventualità questa che non rileva nel presente giudizio, dal momento che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore. Quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art. 2 cod. pen.*, che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo. Analogamente, rientra nei compiti del giudice comune individuare quali norme, successive a quelle impugnate, non siano più applicabili perché divenute prive del loro oggetto (in quanto rinviano a disposizioni caducate) e quali, invece, devono continuare ad avere applicazione in quanto non presuppongono la vigenza degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, oggetto della presente decisione».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49».



- Sentenza n. **94/2014** (red. Cartabia)

***La dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente e meramente abrogative, per vizio procedurale (nella specie, l'eccesso di delega), comporta che tornino ad avere applicazione le norme precedenti illegittimamente abrogate.***

*Considerato, 4., 5.*

«(...) Questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 162 del 2012, che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo e del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi. In quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010). Pertanto, come già affermato in relazione al caso delle sanzioni applicate dalla CONSOB, anche con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, doveva tenere in debita considerazione i principi e criteri enunciati dalla delega, i quali richiedevano di "adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori" (...). Invece, il legislatore delegato non ha tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto, con riguardo tanto alle sanzioni previste dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 (...), quanto a quelle previste dall'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 (...). L'intervento del legislatore delegato, incidendo profondamente sul precedente assetto, si è illegittimamente discostato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in violazione della delega. Pertanto, deve ritenersi che, nel trasferire alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia, gli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 104 del 2010 abbiano ecceduto i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. (...) Per le medesime ragioni sopra illustrate devono ritenersi affette da illegittimità costituzionale anche le norme abrogative, direttamente conseguenti alla disciplina ora dichiarata costituzionalmente illegittima, contenute nell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010. Occorre precisare che l'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 (...) è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 162 del 2012, nella parte in cui si riferiva alle sanzioni CONSOB; esso è stato poi integralmente soppresso, dal legislatore delegato, con il decreto legislativo "correttivo" 14 settembre 2012, n. 160 (...), con effetti però solo *pro futuro*. Si tratta ora, perciò, di rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998, là dove attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia. Analogamente deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 – nel testo anteriore all'aggiunta di cui all'art. 1, comma 3, lettera *b*),

numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (...), non rilevante nel giudizio *a quo* –, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, là dove attribuiscono alla Corte d'appello di Roma la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia. Ne consegue che tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate dall'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010».

*Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)».

## ILLEGITTIMITÀ SOPRAVVENUTA E DIFFERITA; REVIREMENT GIURISPRUDENZIALI

- Sentenza n. **126/1968** (rel. Verzi)

*La considerazione della mutata realtà sociale conduce a ritenere non più costituzionalmente compatibile una discriminazione sanzionatoria in ambito penalistico e ad accogliere una questione solo pochi anni prima giudicata infondata.*

*Considerato, 3., 4., 5., 6.*

«Con la sentenza n. 64 del 23 novembre 1961, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 559, primo comma, del Codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione. L'ordinanza del Tribunale di Ascoli Piceno prima, e le altre successivamente hanno riproposto la questione ulteriormente argomentando e sostenendo che, negli ultimi anni, è sostanzialmente mutata in materia la coscienza collettiva. Di conseguenza sarebbe necessario accertare se – nell'attuale momento storico sociale – continui a sussistere oppur no quella diversità obbiettiva di situazione che nella precedente sentenza la Corte ritenne di riscontrare sì da giustificare il differente trattamento, fatto dal legislatore penale all'adulterio della moglie rispetto a quello del marito. La Corte ritiene che la questione meriti di essere riesaminata. (...) Il principio che il marito possa violare impunemente l'obbligo della fedeltà coniugale, mentre la moglie debba essere punita - più o meno severamente - rimonta ai tempi remoti nei quali la donna, considerata perfino giuridicamente incapace e privata di molti diritti, si trovava in stato di soggezione alla potestà maritale. Da allora molto è mutato nella vita sociale: la donna ha acquistato pienezza di diritti e la sua partecipazione alla vita economica e sociale della famiglia e della intera collettività è diventata molto più intensa, fino a raggiungere piena parità con l'uomo; mentre il trattamento differenziato in tema di adulterio è rimasto immutato, nonostante che in alcuni stati di avanzata civiltà sia prevalso il principio della non ingerenza del legislatore nella delicata materia. (...) Non appare molto appropriato il riferimento fatto dalle ordinanze di rimessione all'art. 3 della Costituzione per il quale tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e simili. Questa norma, che tende ad escludere privilegi e disposizioni discriminatorie tra i cittadini, prende in considerazione l'uomo e la donna come soggetti singoli, che, nei rapporti sociali, godono di eguali diritti ed eguali doveri. Essa tutela la sfera giuridica della donna ponendola in condizioni di perfetta eguaglianza con l'uomo rispetto ai diritti di libertà, alla immissione nella vita pubblica, alla partecipazione alla vita economica ed ai rapporti di lavoro, ecc. E la differenza di sesso è richiamata nel detto articolo con riferimento ai diritti e doveri dei cittadini nella vita sociale, e non anche con riferimento ai rapporti di famiglia. (...) I rapporti fra coniugi sono disciplinati invece dall'art. 29 della Costituzione, che riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, afferma l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e dispone che questa eguaglianza possa subire limitazioni soltanto a garanzia dell'unità familiare. Nel sancire dunque sia l'eguaglianza fra coniugi, sia l'unità familiare, la Costituzione proclama la prevalenza dell'unità sul principio di eguaglianza, ma solo se e quando un trattamento di parità tra i coniugi la ponga in pericolo. Come è stato precisato nella precedente

giurisprudenza di questa Corte, non vi è dubbio che, fra i limiti al principio di eguaglianza, siano da annoverare quelli che riguardano le esigenze di organizzazione della famiglia, e che, senza creare alcuna inferiorità a carico della moglie, fanno tuttora del marito, per taluni aspetti, il punto di convergenza dell'unità familiare, e della posizione della famiglia nella vita sociale. Ciò indubbiamente autorizza il legislatore ad adottare, a garanzia dell'unità familiare, talune misure di difesa contro influenze negative e disgregatrici. Queste considerazioni tuttavia non spiegano né giustificano la discriminazione sanzionata dalla norma impugnata. È questione di politica legislativa quella relativa alla punibilità dell'adulterio. Ma, poiché la discriminazione fatta in proposito dall'attuale legge penale viola il principio di eguaglianza fra coniugi - il quale rimane pur sempre la regola generale - occorre esaminare se essa sia essenziale alla unità familiare. Infatti solo in tal caso sarebbe ammissibile il sacrificio di quel principio di base nel nostro ordinamento. Ritene la Corte, alla stregua dell'attuale realtà sociale, che la discriminazione, lungi dall'essere utile, è di grave nocimento alla concordia ed alla unità della famiglia. La legge, non attribuendo rilevanza all'adulterio del marito e punendo invece quello della moglie, pone in stato di inferiorità quest'ultima, la quale viene lesa nella sua dignità, è costretta a sopportare l'infedeltà e l'ingiuria, e non ha alcuna tutela in sede penale. Per l'unità familiare costituisce indubbiamente un pericolo l'adulterio del marito e della moglie, ma, quando la legge faccia un differente trattamento, questo pericolo assume proporzioni più gravi, sia per i riflessi sul comportamento di entrambi i coniugi, sia per le conseguenze psicologiche sui soggetti. La Corte ritiene pertanto che la discriminazione sancita dal primo comma dell'art. 559 del Codice penale non garantisca l'unità familiare, ma sia più che altro un privilegio assicurato al marito; e, come tutti i privilegi, violi il principio di parità».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e del secondo comma dell'art. 559 del Codice penale».

- Sentenza n. **119/1981** (rel. De Stefano)

***Il vizio di incostituzionalità può essere determinato da una modifica del quadro normativo di riferimento: nella specie, l'efficacia della dichiarazione di illegittimità costituzionale è limitata al tempo per il quale si è protratta la lesione dei parametri.***

#### *Considerato, 4.*

«(...) questa Corte si è già espressa sul “contributo di solidarietà” imposto a favore del Fondo sociale, dichiarando non fondata, con la sentenza n. 146 del 1972, la questione di costituzionalità che allora le era stata deferita per l'asserito contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e sostanzialmente collocata sul piano dei tributi: ed infatti la Corte, premesso che le pensioni dei lavoratori “non si sottraggono al regime tributario”, sottolineava che quelle assoggettate a contributo beneficiavano, d'altra parte, della “esenzione dal pagamento della ricchezza mobile”, concessa ai sensi dell'art. 124 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827. L'ambito normativo preso allora in considerazione dalla Corte è stato, peraltro, incisivamente modificato (...) per effetto della sopravvenuta riforma tributaria. In applicazione dei principi cui essa è informata, è stata infatti istituita, con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, e con decorrenza dal 1 gennaio

1974, una imposta sul reddito complessivo netto delle persone fisiche (IRPEF), alla quale sono state assoggettate anche le pensioni, mentre è venuta meno la loro esenzione dall'imposta di ricchezza mobile, abolita con la stessa decorrenza. Le pensioni assoggettate alla "ritenuta" sono state dunque, nel biennio che intercorre tra il 1 gennaio 1974 (inizio dell'applicazione dell'IRPEF) ed il 1 gennaio 1976 (cessazione dell'efficacia delle disposizioni istitutive del contributo di solidarietà), incise da un duplice prelievo per effetto di due concomitanti imposizioni, la cui progressività, caratteristica di entrambe, non è stata nemmeno coordinata. Appare in conseguenza vulnerato il principio dell'eguaglianza in relazione alla capacità contributiva, sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, atteso che, nei confronti dei titolari di altri redditi, e più specificamente di redditi da lavoro dipendente (cui la pensione, ai fini dell'applicazione dell'IRPEF, è assimilata dall'art. 46, comma secondo, del citato d.P.R. n. 597 del 1973), i titolari delle pensioni su cui si è applicato tanto l'IRPEF quanto la ritenuta a favore del Fondo sociale, sono stati, a parità di reddito e di capacità contributiva, colpiti in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore. Alla eliminazione di siffatta incongruenza appariva preordinato il disegno di legge presentato dal Governo e divenuto legge n. 160 del 1975, del cui contesto fa appunto parte il denunciato art. 31. Nella relazione che lo accompagnava si legge, infatti, quanto segue: "L'articolo 31 riguarda il contributo di solidarietà al Fondo sociale previsto - secondo aliquote progressive che vanno dal 16 al 48 per cento - per le sole pensioni a carico di Fondi gestiti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale; tale contributo fu imposto con le leggi 13 luglio 1967, n. 583 e 20 marzo 1968, n. 369, nella considerazione che all'epoca le pensioni stesse erano esenti dalla imposta di ricchezza mobile. Poiché con la riforma fiscale entrata in vigore dal 1 gennaio 1974 sono stati assoggettati alla nuova imposizione fiscale anche i trattamenti pensionistici dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, si ritiene equo abrogare il predetto contributo di solidarietà al Fondo sociale al fine di evitare la doppia imposizione cui le pensioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale sono attualmente soggette: quella fiscale, alla stregua di tutti i cittadini, e quella di solidarietà riservata al solo pensionato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale". Ma, va subito aggiunto, l'incongruenza è rimasta, sia pure limitatamente al biennio che si considera, una volta che effettivamente la norma prodotta ha abolito il contributo di solidarietà solo a far tempo dal 1 gennaio 1976, e non dal 1 gennaio 1974. Va perciò dichiarata la illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 22 della legge n. 583 del 1967, unico della legge n. 369 del 1968 e 31 della legge n. 160 del 1975, nella parte in cui prevede che la ritenuta progressiva a favore del Fondo sociale sulle pensioni eccedenti l'importo di lire 7.200.000 annue, venga applicata anche successivamente al 1 gennaio 1974».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 22 della legge 13 luglio 1967, n. 583 (Miglioramenti del trattamento posto a carico del Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia e modifiche alle leggi 4 dicembre 1956, n. 1450 e 11 dicembre 1962, n. 1790), unico della legge 20 marzo 1968, n. 369 (Nuova decorrenza per l'applicazione delle norme contenute nell'art. 22 della legge 13 luglio 1967, n. 583 sui trattamenti posti a carico del Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia e loro estensione ad altre forme di pensione) e 31 della legge 3 giugno 1975, n. 160 (Norme per il miglioramento dei trattamenti

pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale), nella parte in cui prevede che la ritenuta progressiva a favore del Fondo sociale sulle pensioni eccedenti l'importo di lire 7.200.000 annue, venga applicata anche successivamente al 1 gennaio 1974».

- Sentenza n. **132/1985** (rel. La Pergola)

***L'evoluzione della regolamentazione internazionale e nazionale in una determinata materia impone una decisione parzialmente ablativa della disposizione di adattamento che immetteva nell'ordinamento interno la censurata previsione pattizia.***

*Considerato, 1., 5., 5.1., 5.2., 5.3., 6.*

«La presente questione ha per oggetto l'art. 22 della Convenzione di Varsavia (12 ottobre 1929), come modificato dall'art. XI del Protocollo dell'Aja (28 settembre 1955). (...) detta disposizione così testualmente recita: “*Dans le transport des personnes, la responsabilité du transporteur envers chaque voyageur est limitée à la somme de cent vingt cinq mille francs*”. L'ammontare del limite posto alla responsabilità del vettore è stato successivamente raddoppiato, in forza dell'art. XI del Protocollo dell'Aja. L'unità monetaria prevista dall'uno e l'altro accordo è il cd. franco-oro Poincaré. (...) La normativa denunziata è inserita in una disciplina uniforme del trasporto aereo, necessariamente affidata, per quanto concerne i voli internazionali, agli strumenti pattizi, dei quali il legislatore ha disposto l'esecuzione (...). La Convenzione di Varsavia risale al 1929; quella di Parigi, che di essa aveva preparato l'adozione, è del 1925. Il limite qui contestato traeva in quell'epoca evidente supporto dalla circostanza che l'industria del trasporto aereo, ancora all'inizio ed esposta a sensibile rischio, richiedeva misure protettive, indispensabili per l'economicità della sua gestione e per lo sviluppo dell'intero settore di intrapresa. Il ricorso al criterio del risarcimento integrale del danno derivante dal sinistro aeronautico avrebbe, infatti, ben spesso costretto il vettore a pagare somme assai elevate, con la conseguente difficoltà di reperire una copertura assicurativa idonea a tener salvo il suo patrimonio personale. Il criterio della limitazione del risarcimento, sia pur temperato dalla previsione della responsabilità piena del vettore in caso di dolo o colpa grave, serviva, dal canto suo, a quantificare con esattezza gli oneri dell'assicurazione e a circoscrivere il rischio che andava assicurato. Il testé accennato ordine di giustificazioni avrebbe potuto rilevare (...) sotto il profilo della tutela costituzionale che, secondo il nostro ordinamento, merita la posizione del vettore. Esso è però venuto meno con la continua ed imponente crescita del traffico aereo, il livello di sicurezza conseguito nel suo svolgimento e la flessione dei costi assicurativi, dovuta alla riduzione del rischio. (...) Quest'ultimo rilievo spiega, peraltro, come tra gli Stati aderenti alla Convenzione di Varsavia, e gli stessi operatori economici, sia venuto radicandosi il convincimento che gli schemi in origine adottati da quell'accordo internazionale per ridurre la responsabilità del vettore andassero riveduti. In effetti, la disciplina in parola è stata modificata con due distinti strumenti: l'accordo registrato presso il Civil Aeronautics Board degli Stati Uniti e concluso il 6 maggio 1966 a Montreal tra i vettori aerei I.A.T.A. (...); il Protocollo adottato a Città del Guatemala l'8 marzo 1971, che è un trattato concernente il trasporto internazionale in tutta l'area degli Stati contraenti. La autorizzazione alla ratifica del Protocollo in parola ed il relativo ordine di esecuzione sono contenuti nella sopra menzionata legge del 6 febbraio 1981, n. 43. Le disposizioni in esso poste non dispiegano ancora effetto, per il mancato

adempimento dei requisiti all'uopo prescritti nelle clausole protocollari. Importa però rilevare come il Protocollo di Città del Guatemala recepisca il regime pattuito fra i vettori a Montreal e ne svolga con più compiuta e rigorosa formulazione i principi, di cui va fatto cenno in questa sede. Precisamente: a) il principio di imputazione di responsabilità basato sulla colpa è sostituito dall'altro della responsabilità assoluta (o oggettiva): il vettore non dispone più della prova liberatoria, com'è prevista nell'art. 20 della Convenzione di Varsavia, che concerne le misure necessarie e possibili per evitare il danno (...). Di conseguenza è stata modificata anche la previsione dello stesso nesso causale che, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Varsavia, collega il danno risarcibile con un'anomalia del servizio; il vettore risponde ora "del pregiudizio occorso in caso di morte o di ogni lesione personale subita dal passeggero per la sola circostanza che il fatto, che ha causato la morte o la lesione personale, si è prodotto a bordo dell'aeromobile (o nel corso di tutte le operazioni di imbarco o di sbarco)" (...). Alla nozione originaria di sinistro (*accident*) subentra così quella di un evento dannoso individuato esclusivamente in relazione alla durata del trasporto. b) Il criterio di prevedere un limite di risarcimento è per vero tenuto fermo (...); anzi tale limite è configurato come invalicabile anche nelle ipotesi di dolo o colpa grave, per le quali la Convenzione di Varsavia preclude al vettore di giovare delle disposizioni che escludono o riducono la sua responsabilità (...). In compenso, l'ammontare della somma entro la quale il vettore risponde, sempre in caso di morte o lesioni personali, è accresciuta (fino ad 1.200.000 franchi-oro Poincaré) rispetto agli importi che figurano, del resto già in ordine di progrediente consistenza, prima nella Convenzione di Varsavia (125.000 franchi-oro Poincaré), e successivamente nel Protocollo dell'Aja (250.000 franchi-oro Poincaré) e nell'Accordo di Montreal (75.000 dollari statunitensi, onorari di avvocati e spese comprese; 58.000 dollari, se l'azione di risarcimento è promossa in uno Stato ove sia previsto che gli onorari di avvocati e le spese siano liquidate separatamente). Inoltre, il Protocollo introduce lo strumento del periodico aggiornamento del limite di responsabilità, alle scadenze temporali, con le modalità e nelle misure massime indicate dall'art. XV; mentre l'art. XIV consente a ciascuno Stato contraente di stabilire, per parte sua e alle condizioni ivi previste, un piano di indennizzo supplementare, in favore di coloro che agiscono in giudizio in caso di morte o lesione personale di un passeggero. (...) Ecco allora, in sintesi, quali garanzie di congruo ristoro offre, per il caso in considerazione, la disciplina uniforme della materia, così com'è venuta atteggiandosi in sede internazionale: a) il principio della responsabilità assoluta del vettore implica che ogni qual volta trova applicazione la previsione normativa dell'evento che ha causato la morte, o la lesione corporea, il danno deve essere comunque risarcito; dal canto suo, il vettore fruisce di coperture assicurative idonee a risarcire le vittime, tenendo indenne il suo patrimonio; b) l'altro strumento, che consiste nell'aggiornare il limite di responsabilità del vettore, volta a volta fissato in Convenzione, costituisce una salvaguardia della pretesa risarcitoria di fronte alla possibile diminuzione dei valori monetari: fenomeno che si è infatti verificato, nel corso del periodo in cui sono successivamente intervenuti gli atti internazionali prodotti per modificare la Convenzione di Varsavia. (...) il nostro legislatore non è rimasto insensibile all'esigenza di introdurre previsioni del genere sopra descritto nella disciplina posta dal codice della navigazione con riferimento ai voli nazionali. Tale codice adotta lo stesso schema della responsabilità colpevole e limitata al vettore aereo, sancito nella Convenzione di Varsavia (...). Il limite del risarcimento che qui interessa è stabilito, nella misura di lire 5.200.000 per persona, dall'art. 943 del codice. Ora, però, l'art. 19 della legge 13 maggio

1983, n. 213, prescrive l'aggiornamento del limite anzidetto (come di ogni altro limite di responsabilità, previsto nel codice della navigazione) e lo demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato. È previsto che l'aggiornamento sia operato in base ai parametri puntualmente indicati nella legge: le convenzioni internazionali in materia, l'indice generale dei prezzi di mercato, quello delle retribuzioni desunte dall'Istituto Centrale di Statistica, nonché dei livelli assicurativi praticati nei vari Stati in materia di assicurazione civile. L'espresso ed attuale riferimento alle convenzioni internazionali del settore sta a dimostrare che il limite posto alla responsabilità del vettore va riveduto anche alla stregua della disciplina pattizia posteriore alla Convenzione di Varsavia e al Protocollo dell'Aja. I concessionari del servizio di linea si sono, d'altronde, spontaneamente adeguati al livello massimo del risarcimento stabilito nel citato Accordo di Montreal (...). Il congegno dell'aggiornamento predisposto nell'art. 19 della citata legge n. 213 del 1983 (...) si collega, inoltre, con il sistema dell'assicurazione obbligatoria, accolto dal codice della navigazione. (...) Le osservazioni fin qui svolte sugli sviluppi della normativa pattizia e della nostra legislazione interna conducono al seguente risultato: la limitazione della responsabilità del vettore si appalesa giustificata solo in quanto siano al tempo stesso predisposte adeguate garanzie di certezza od adeguatezza per il ristoro del danno. Questo requisito è, dunque, ormai considerato come irrinunciabile nella cerchia dei soggetti che concorrono alla produzione della disciplina uniforme del trasporto aereo; esso deve allora (...) risultare soddisfatto anche ai fini della presente decisione. La scelta dei mezzi meglio adatti allo scopo è rimessa, beninteso, alla determinazione delle competenti fonti normative. Nella specie, però, difetta del tutto la tutela del danneggiato che poteva, e doveva, comunque esser prevista. La disciplina censurata (...) non è più sorretta dalle ragioni sottostanti all'originario assetto della Convenzione di Varsavia, e non è, d'altra parte, compensata, o accompagnata, da alcuna misura del tipo dianzi ricordato, in punto di salvaguardia della pretesa risarcitoria. Nei termini in cui essa è configurata, la norma che di fronte alle lesioni corporee - e addirittura (...) di fronte alla perdita della vita umana - esclude il ristoro integrale del danno non è assistita da un idoneo titolo giustificativo. Occorre quindi concludere che essa lede la garanzia eretta dall'art. 2 Cost. a presidio inviolabile della persona. (...) La pronuncia della Corte concerne (...) esclusivamente le disposizioni di legge che hanno conferito efficacia interna alle clausole pattizie in esame. Va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955».



- Sentenza n. **137/1986** (rel. Greco)

*L'evoluzione della situazione culturale, normativa, giurisprudenziale e tecnico-produttiva, gradualmente verificatasi nel periodo successivo ad una precedente sentenza di rigetto ed in prossimità di una nuova disciplina legislativa, induce la Corte a ritenere cessate le ragioni e le condizioni che prima avevano giustificato una differenza di trattamento divenuta non più sostenibile.*

*Considerato, 2., 5.*

I rimettenti «dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 15 luglio 1966 n. 604 sui licenziamenti individuali il quale (...) vieta il licenziamento delle lavoratrici ed assicura, quindi, ad esse la stabilità nel posto di lavoro fino al cinquantacinquesimo anno di età, in cui le stesse conseguono il diritto alla pensione di vecchiaia, anziché al sessantesimo anno di età come per i lavoratori. (...) La questione è fondata. (...) Questa Corte ribadisce (...) che il testuale disposto dell'art. 37 Cost. attribuisce alla donna lavoratrice non solo gli stessi diritti e, a parità di lavoro, la stessa retribuzione che spetta all'uomo ma anche il diritto a che le siano assicurate condizioni di lavoro tali che le consentono l'adempimento della "essenziale" sua funzione familiare ed un'adeguata protezione, affinché possa svolgere, se del caso, in concorrenza dell'attività di lavoro, anche il compito di madre. La norma costituisce un'applicazione, nel settore del lavoro, del disposto più generale dell'art. 3 che assicura a tutti i cittadini la pari dignità sociale e l'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione, tra l'altro, per quello che interessa la fattispecie, di sesso; attribuisce ai cittadini il diritto al pieno sviluppo della propria personalità; e garantisce l'effettiva partecipazione dei lavoratori, senza distinzione di sesso, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Ai fini dell'interpretazione delle suddette norme, acquistano rilevanza anche l'art. 4 Cost. che sancisce, per tutti i cittadini, il diritto al lavoro con la garanzia della sua effettività; l'art. 35 Cost. che assicura la tutela del lavoro, la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori (uomini e donne) e l'art. 38 Cost. che statuisce, in ispecie per i lavoratori, il diritto ai trattamenti assistenziali e previdenziali. Con i citati precetti costituzionali (artt. 37 e 3 Cost.) si è inteso riscattare la donna dal residuo stato di inferiorità sociale e giuridica che aveva rispetto all'uomo, facendole acquistare il diritto, costituzionalmente garantito, alla parità giuridica con l'uomo ed, in ispecie per la lavoratrice, alla parità giuridica con il lavoratore. Questo diritto ha un contenuto ampio e complesso; ha per oggetto tutti gli aspetti del rapporto di lavoro e le sue varie fasi (accesso; attuazione; cessazione), sicché quanto spetta all'uomo, in via generale, deve essere concesso anche alla donna proprio in conseguenza e per effetto della riconosciuta parità. Ciò avviene in situazioni obiettive eguali, tanto che la stessa norma costituzionale (art. 37) stabilisce specificamente che alla lavoratrice spetta la stessa retribuzione del lavoratore a parità di lavoro, mentre ora si ritiene normalmente che non sussistano limitazioni e discriminazioni in punto di attribuzioni di mansioni. Ma siccome in concorrenza con l'attività di lavoro la donna può svolgere anche funzioni familiari ed in ispecie funzione di madre, lo stesso costituente ha disposto che il legislatore deve riconoscerle condizioni di lavoro tali che la pongono in grado di adempiere anche le dette funzioni, insieme con l'attività di lavoro. Nella legislazione regolatrice del rapporto di lavoro non mancano norme di protezione della donna lavoratrice-madre e che stabiliscono particolari condizioni di lavoro (...). Analoghe norme di protezione sono state emanate per la tutela della prole, ed ora anche a favore del coniuge lavoratore, per la parità di

diritti e di doveri derivanti dal coniugio. Trattasi di regole relative alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa mentre, per quanto riguarda gli elementi essenziali del rapporto, quale, per esempio, per quello che interessa, la sua durata, in epoca ormai remota sono state emanate norme limitative specie in considerazione della diversa attitudine della donna rispetto all'uomo. Il termine "attitudine" è comprensivo, tra l'altro, in particolare (sent. n. 123/69) della capacità al lavoro e della resistenza fisica. E la valutazione di siffatto elemento secondo norme all'epoca vigenti, cioè nel 1939, nel 1947, nel 1952, anni di emanazione delle normative impugnate, è stata ritenuta da questa Corte (sentt. nn. 123 e 137/69) conforme ai precetti costituzionali allora invocati. Non può, però, ritenersi che l'attitudine nel campo del lavoro abbia carattere di staticità tanto che le valutazioni che la riguardano debbano rimanere nel tempo sempre identiche e fisse. Invece, essa ha un valore dinamico e muta nel tempo, specie con l'evolversi delle condizioni socio-economiche e con l'avvento di nuove tecnologie. Nella nostra società sono avvenuti profondi mutamenti a seguito e per effetto di radicali riforme. Anzitutto il diritto del lavoro ed il diritto al lavoro hanno assunto nuova e maggiore rilevanza proprio in conformità dei precetti costituzionali di cui agli artt. 1, 4 e 35 Cost. A tanto ha contribuito decisamente l'emanazione dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970) con il ruolo assunto dal sindacato nelle fabbriche, con l'affidamento di più specifici compiti alla contrattazione collettiva ed alla contrattazione aziendale, con funzione integratrice della legge a protezione del lavoratore (...). Inoltre, la legge sulla tutela della maternità (legge 30 dicembre 1971 n. 1204) ha portato, tra l'altro, il potenziamento dei servizi sociali (...); le leggi di riforma della scuola hanno potenziato la scuola materna attribuendole un ruolo più spiccatamente sociale (...). Si è sviluppata ed in concreto attuata con vari provvedimenti legislativi, la nuova politica di intensificazione dei servizi sociali più rispondenti ai nuovi bisogni della diversa vita familiare ed alle esigenze di un nuovo rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero. La legge di riforma del diritto di famiglia (legge 19 giugno 1975 n. 151) ha, tra l'altro, sancito la parità tra coniugi. Si sono disposte modifiche ai trattamenti previdenziali, pensionistici ed infortunistici per un'attuazione più vigorosa del principio costituzionale della sicurezza sociale. Si è attuata una più penetrante e diffusa tutela della salute in adempimento del precetto costituzionale (art. 32 Cost.) mediante l'apprestamento di nuove strutture sanitarie anche in fabbrica, con un più spiccato ruolo del medico del lavoro, con più frequenti controlli medico-sanitari e l'intensificazione dell'assistenza anche in fabbrica con un ruolo specifico della medicina preventiva, mentre, in via generale, l'introduzione e l'utilizzo di nuovi farmaci e la diffusione di più intense cure mediche, previ controlli a mezzo di apparecchiature anche sofisticate, hanno realizzato una elevazione della durata della vita, un'elevazione dell'età media ed una minore mortalità; hanno allontanato nel tempo l'invecchiamento ed hanno determinato per il lavoratore una maggiore resistenza fisica al lavoro. Ma soprattutto l'avvento di nuove tecnologie, la maggiore diffusione ed utilizzazione delle macchine o in aiuto o addirittura in sostituzione del fattore umano in tutti i settori della produzione (industria, agricoltura e commercio) hanno prodotto radicali cambiamenti dell'organizzazione e delle condizioni di lavoro. A parte la richiesta di una maggiore professionalità, di diverse modalità del collocamento del lavoratore e di una rinnovata struttura del rapporto di lavoro, specie in ordine all'orario di lavoro ed al tipo di prestazione per una maggiore sicurezza fisica e sociale, quello che più rileva è che il lavoro, in via generale, è divenuto meno usurante oltre che più sicuro. E di pari passo si è verificata un'evoluzione della giurisprudenza del lavoro in

accentuazione dei principi di garantismo e di parità specie tra coniugi, della vedova rispetto al vedovo in materia pensionistica ed, in genere, per i trattamenti previdenziali (...). Va poi ricordato che anche l'ordinamento comunitario è venuto evolvendosi nel senso di una sempre più incisiva applicazione del principio di parità fra uomo e donna, in particolare con l'emanazione delle direttive consiliari 75/117 (...) e 76/207 (...), interpretata, quest'ultima, come idonea ad impedire la possibilità di licenziamento della donna, per la sola ragione del compimento dell'età pensionabile, eventualmente fissata con riferimento ad un limite meno elevato di quello stabilito per l'uomo. Questa evoluzione, per quanto riguarda la donna lavoratrice, ha inciso profondamente non solo sulle condizioni di lavoro che la riguardano in modo particolare ma anche sull'attitudine lavorativa. La stessa funzione familiare della donna lavoratrice e la stessa funzione di madre hanno ricevuto diversa possibilità di attuazione rendendo maggiormente possibile la compatibilità del loro esercizio e della loro attuazione con l'attività di lavoro, sicché è stata più agevole la distrazione dalle cure familiari e più lungo è diventato il tempo da dedicare al lavoro. Tanto è vero che anche legislativamente si è potuto sancire la parità uomo-donna nel rapporto di lavoro (legge 9 dicembre 1977, n. 903). Ma la gradualità dell'evoluzione della situazione, verificatasi specie nel periodo successivo alla precedente sentenza (n. 123 del 1969) e più prossimo alla nuova disciplina legislativa, fa ritenere che siano venute meno quelle ragioni e condizioni che prima potevano giustificare una differenza di trattamento della donna rispetto all'uomo. In particolare rispetto all'età del conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, rispetto alla disciplina del licenziamento fondata su detto evento. E tanto in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 37 Cost.».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 15 luglio 1966 n. 604, degli artt. 9 del r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, conv. in legge 6 luglio 1939 n. 1272, modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952 n. 218, 15 D.L.C.P.S. 16 luglio 1947 n. 708, 16 legge 4 dicembre 1956 n. 1450, nella parte in cui prevedono il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per detto motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno d'età anziché al compimento del sessantesimo anno come per l'uomo».

- Sentenza n. **179/1988** (red. Corasaniti)

***Il progresso delle tecnologie diagnostiche e produttive, alterando il punto di equilibrio tra interessi antagonisti individuato dal legislatore, determina l'inidoneità della censurata disciplina a garantire la tutela imposta dalla Costituzione; da ciò deriva una dichiarazione di illegittimità costituzionale che accerta un vizio sopravvenuto all'entrata in vigore della normativa, peraltro non collocabile con precisione nel tempo.***

*Considerato, 5., 6., 7.*

«Questa Corte, con sentenza n. 206 del 1974, ha osservato che il sistema tabellare presenta il “vantaggio della presunzione legale circa l'eziologia professionale delle malattie contratte nell'esercizio delle lavorazioni morbigene”: presunzione che, una volta accertata l'esistenza di una di tali malattie, esonera (l'assicurato) dall'“ardua prova” della sua diretta dipendenza dall'attività professionale. Ciò posto, ha riconosciuto che il sistema lascia dei

vuoti di tutela in relazione a malattie e lavorazioni non comprese negli elenchi. Ma ha ritenuto tali vuoti non suscettivi di menomare in misura rilevante l'idoneità del sistema all'attuazione del precetto di cui all'art. 38, comma secondo, Cost., costituendo il sistema stesso pur sempre - se raffrontato ad altro non fondato su elenchi tassativi, ma sguarnito della automaticità del riconoscimento della causa di lavoro - una effettiva garanzia per i lavoratori esposti alle malattie professionali. La sentenza stessa ha tuttavia avvertito la necessità di adeguare il sistema alle esigenze della tutela in argomento. Al riguardo, dopo aver escluso che l'adeguamento sia attuabile in modo soddisfacente mediante sporadici interventi di modificazione o integrazione delle tabelle in via amministrativa (...), ha segnalato al Governo e al Parlamento l'opportunità ed urgenza dell'adozione in via legislativa di un sistema misto, che preveda, cioè, sia la formazione delle tabelle sia la possibilità, per tutti i lavoratori, di provare l'eziologia professionale di una malattia non compresa nelle medesime. (...) Con la successiva sentenza n. 140 del 1981, questa Corte ha nuovamente dichiarato non fondata la questione ora riproposta, argomentando da ciò, che era frattanto intervenuto il d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482, di aggiornamento e di modificazione delle tabelle (...) con il quale era stato aumentato il numero delle malattie tabellate e delle lavorazioni morbigene, e che le voci e sottovoci di queste erano state formulate in modo particolarmente generico, cosicché il sistema aveva acquistato maggiore flessibilità. (...) Il risultato della comparazione, operata (...) con la sentenza n. 206 del 1974, tra vantaggi e svantaggi per i lavoratori del sistema tabellare, vale a dire la ravvisata prevalenza dei vantaggi che ha indotto allora questa Corte a ritenere non fondata la questione ora riproposta, poggia sull'individuazione di un equilibrio realizzato dal sistema stesso fra interesse all'accertamento presuntivo dell'eziologia professionale, ma ad area (ontologica e temporale) limitata, e interesse ad allargare, sia pure con i mezzi di prova ordinari, l'area medesima. E tuttavia tale equilibrio è considerato come prossimo al punto di rottura dalla sentenza stessa che segnala al Governo e al Parlamento "l'opportunità e l'urgenza" dell'adozione di un sistema misto. Né diversamente può dirsi della sentenza n. 140 del 1981, la quale, argomentando - oltre che dall'aumento tabellare, nel frattempo intervenuto, del numero delle malattie e delle lavorazioni morbigene, dalla formulazione generica delle voci e sottovoci di queste ultime - trae conclusioni ispirate all'esigenza di una interpretazione o applicazione meno rigorosa della tassatività degli elenchi. In ogni caso non può ignorarsi, perché fa parte della comune esperienza, l'intervenuto progresso delle tecnologie diagnostiche, anche e particolarmente nel settore della medicina del lavoro, progresso che implica da un lato l'allargamento delle ipotesi di massima probabilità di eziologia professionale di date malattie, definibili come tipiche, dall'altro l'aumento del tasso di agevolezza e di attendibilità dell'indagine su tale eziologia, quando l'indagine non è, come nelle ipotesi ora indicate, già scontata. Né può ignorarsi l'intervenuto sviluppo, anche fortemente innovativo, delle tecnologie produttive, sviluppo che implica l'incremento dei fattori di rischio delle malattie professionali. E dunque è alterato il rapporto di rilevanza fra i due interessi in gioco sopra indicati (l'interesse all'accertamento presuntivo si è attenuato, mentre ha acquistato spessore l'interesse all'allargamento dell'area della eziologia), sicché la presunzione nascente dalle tabelle è divenuta insufficiente a compensare il divieto dell'indagine aperta sulla causa di lavoro. E ciò non solo per quel che concerne l'individuazione di nuove malattie, ma anche per quel che concerne gli ostacoli che all'accertamento dell'eziologia professionale delle malattie può opporre la distanza temporale fra la causa patologica e la manifestazione morbosa. Alla luce di tale situazione - della cui

emersione ha mostrato di darsi carico il Governo, aggiornando e modificando le tabelle con il d.P.R. n. 482 del 1975 - acquistano particolare rilievo le sollecitazioni dirette, in vari ordinamenti e a vari livelli, all'abbandono del sistema tabellare chiuso per un sistema misto con liste aperte, nonché l'effettiva adozione di un siffatto sistema da parte di più legislazioni europee. La questione deve pertanto ritenersi fondata. (...) Ciò postula non soltanto l'aggiornamento con adeguata frequenza degli elenchi delle malattie tipiche, ma anche e soprattutto il riconoscimento che il sistema tabellare ora in vigore si pone in contrasto con il precetto costituzionale consacrato nell'art. 38, comma secondo, della Costituzione in quanto, in aggiunta alla previsione tabellare, non consente (nell'ambito delle attività protette industriali e agricole di cui rispettivamente agli artt. 1, 206, 207 e 208 del d.P.R. n. 1124 del 1965) l'indagine sull'eziologia professionale delle malattie indipendentemente dagli elenchi stabiliti e dai tempi della manifestazione morbosa richiesti dalla legge. Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui non prevede che "l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro". Va altresì dichiarata l'illegittimità, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 211, comma primo, del detto decreto n. 1124, nella parte in cui non contiene analoga previsione per l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura. Va ancora dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'industria sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine. (...) In relazione alla pronuncia concernente l'art. 134, comma primo, del d.P.R. n. 1124 del 1965, va infine dichiarata *ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87*, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto decreto, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'agricoltura sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), nella parte in cui non prevede che "l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro";

Dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 211, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui non prevede che l'assicurazione è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle

concernenti malattie professionali nell'agricoltura e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro;

Dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965 dalla parola "sempreché" alla fine;

Dichiara, infine, *ex art. 27*, legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, dalla parola "sempreché" alla fine».

- Sentenza n. **266/1988** (red. Dell'Andro)

***L'intervento demolitorio della Corte si impone laddove l'inerzia del legislatore, che debba attuare una disposizione costituzionale, si protragga intollerabilmente oltre un ragionevole limite.***

*Considerato, 5.*

«Vero è che l'obbligo del legislatore d'assicurare l'indipendenza della magistratura militare discende direttamente dall'art. 108, secondo comma, Cost. Va dato atto che, con la legge n. 180 del 1981, il legislatore ha inteso porre fine al regime previgente, indubbiamente non conforme a Costituzione, in tema d'ordinamento giudiziario militare di pace; e va dato anche atto che l'impegno, *ex art. 15* della stessa legge, di costituire un apposito organo di "autogoverno della magistratura militare" equivale ad esplicito riconoscimento del dovere, allo stesso legislatore incombente *ex art. 108*, secondo comma, Cost. Senonché, il non aver previsto alcun termine per la costituzione dell'organo d'autogoverno della magistratura militare e l'aver introdotto, con l'art. 15 della legge in discussione, un sistema (di provvedimenti, compresi quelli disciplinari, di nomina, trasferimento e conferimento di funzioni del personale della magistratura militare) non dissimile (...) da quello previgente (sistema che, comunque, doveva aver vigore per non più di un anno mentre sono trascorsi quasi sette anni) induce a ritenere ormai violato il secondo comma dell'art. 108 Cost. Non si discute qui sulla necessaria gradualità nel dare completa attuazione al disposto costituzionale ora ricordato; ma (ormai) non è più tollerabile che, a quasi sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 180 del 1981, venga ancora seguito un procedimento, relativo a tutti i provvedimenti, compresi quelli disciplinari, concernenti la magistratura militare, che ancora consente una "dipendenza" (almeno in ordine ai provvedimenti stessi) della predetta magistratura dall'esecutivo. Va sottolineato che il parere del comitato, di cui all'art. 15 della legge in esame, costituito da componenti non elettivi e, pertanto, non rappresentativi, non può valere a garantire l'indipendenza di cui all'art. 108, secondo comma, Cost. Che se poi si considera che tal parere (...) anche se obbligatorio non è vincolante e che il decreto del Presidente della Repubblica, relativo ai provvedimenti in discussione, è emanato "su proposta del Ministro della difesa" senza alcun altro intervento, si dovrà convenire che il sistema procedimentale in esame sostanzialmente non si discosta da quello vigente anteriormente alla legge n. 180 del 1981, sicuramente contrastante con la Costituzione, come riconosciuto dallo stesso legislatore del 1981. Va chiarito che la decisione che qui si va ad assumere non tocca in alcun modo gli atti amministrativi e giurisdizionali già posti in essere in conseguenza del

disposto di cui alla norma impugnata, tenuto conto della ricordata, necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale in materia e delle difficoltà contingenti che hanno potuto “rallentare” la preindicata attuazione. Ciò che non può esser tollerato è la protrazione ulteriore dell’inerzia del legislatore nell’integralmente mandare ad effetto il chiaro, inequivocabile disposto di cui all’art. 108, secondo comma, Cost. L’illegittimità costituzionale del primo comma dell’art. 15 della legge in esame, che qui si va a dichiarare, derivata, appunto, dall’inerzia legislativa protrattasi per sì lungo tempo, non incide, ripetesi, in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale, sotto il vigore della citata norma ordinaria».

*Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, primo comma, della legge 7 maggio 1981, n. 180, nella parte in cui consente che i provvedimenti di cui allo stesso articolo siano ulteriormente adottati con la procedura indicata nella medesima disposizione».

- Sentenza n. **501/1988** (red. Casavola)

***L’esaurimento della funzione della legislazione impugnata determina il dies a quo della decorrenza degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale.***

*Considerato, 2., 3., 4.*

«Con la legge 29 aprile 1976, n. 177 (“Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza”), il legislatore all’art. 2, primo comma, ha formulato una dichiarazione di intenti: “Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro per il tesoro, sentite le organizzazioni sindacali, saranno stabiliti i criteri per la determinazione annuale dell’indice di incremento delle retribuzioni da applicare sulle pensioni (...)”. Sulla base di siffatto indice annuale di incremento delle retribuzioni, si sarebbe dovuto realizzare per perequazione automatica il collegamento delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni, ai sensi dell’art. 1 della stessa legge n. 177 del 1976. Che tuttavia l’art. 2, primo comma, innanzi citato, non fosse nulla più che la indicazione di un programma da attuare in futuro, è dimostrato dal consecutivo secondo comma: “Sino a quando non sarà determinato l’indice di cui al precedente comma e comunque non oltre l’anno 1978, sarà applicato sulle pensioni l’indice valevole per l’aggancio alla dinamica salariale del settore privato”. Il successivo art. 3 stabilisce le percentuali di aumento delle pensioni per l’anno 1976 e per l’anno 1977. Si tratta, come è evidente, di norme a carattere transitorio, che il legislatore si propone di superare, fissando un termine temporale “non oltre l’anno 1978”. Senonché questo *dies ad quem* si consuma senza il raggiungimento del programma prefissato, e sopraggiunge la legge 21 dicembre 1978, n. 843 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria)”, che all’art. 18 stabilisce la misura percentuale degli aumenti per l’anno 1979 “in attesa della legge di riordino del sistema pensionistico”, e nel secondo comma estende la disposizione alle pensioni di cui all’art. 1 della legge n. 177 del 1976. (...) Tutte codeste norme, per prassi delle Amministrazioni competenti confermata da interpretazione autentica del legislatore con l’art. 3, secondo comma, della legge n. 141 del

1985, sono state applicate anche al personale di magistratura e assimilato. Con legge 14 novembre 1987, n. 468, di conversione del decreto-legge 16 settembre 1987, n. 379, il legislatore, nel provvedere a miglioramenti economici per il personale militare e alla riliquidazione delle pensioni dei dirigenti civili e militari dello Stato e del personale ad essi collegato ed equiparato, non ha ricompreso tra queste le pensioni dei magistrati. (...) La sequenza delle norme in argomento dimostra che il legislatore non ha realizzato il programma, prefissosi nel 1976, di collegare il trattamento di quiescenza agli incrementi del trattamento del personale in attività di servizio. (...) Per il personale di magistratura il divario tra trattamenti di pensione e di servizio si è accentuato a seguito della legge 6 agosto 1984, n. 425, che ha introdotto una radicale innovazione nella struttura della retribuzione, stabilendo che lo stipendio dei magistrati in servizio alla data del 1° luglio 1983 fosse incrementato di un “beneficio”, costituito da quantificazioni corrispettive dei servizi prestati dall’ingresso in carriera sino al 30 giugno 1983. Dato che, secondo il richiamato costante indirizzo della giurisprudenza di questa Corte, la pensione deve intendersi come retribuzione differita, ne consegue l’esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo. Pertanto il legislatore, intervenuto con legge 17 aprile 1985, n. 141, avrebbe dovuto perequare le pensioni dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, nonché dei procuratori e degli avvocati dello Stato alle retribuzioni disposte con la suddetta legge n. 425 del 1984, e non invece stabilire rivalutazioni percentuali di pensioni pregresse del tutto estranee ai criteri adottati per la strutturazione dei nuovi trattamenti retributivi, con conseguente *vulnus* degli artt. 3 e 36 della Costituzione. La *ratio* della legge n. 141 del 1985 era quella di riequilibrare un sistema pensionistico che nella sua massima estensione temporale va dal 1976 a tutto il 1987. Poiché la legge n. 141 del 1985 ha esaurito la sua funzione perequatrice al 31 dicembre 1987, gli effetti della presente decisione che, dichiarando la parziale incostituzionalità della legge suddetta, ne integra il contenuto normativo limitatamente alla perequazione delle pensioni del personale di magistratura e dell’Avvocatura dello Stato innanzi elencato, hanno inizio dal 1° gennaio 1988».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, primo comma, e 6 della legge 17 aprile 1985, n. 141 (“Perequazione dei trattamenti pensionistici in atto dei pubblici dipendenti”), nella parte in cui, in luogo degli aumenti ivi previsti, non dispongono, a favore dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, nonché dei procuratori e avvocati dello Stato, collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, la riliquidazione, a cura delle Amministrazioni competenti, della pensione sulla base del trattamento economico derivante dall’applicazione degli artt. 3 e 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425 (“Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati”), con decorrenza dalla data del 1° gennaio 1988».

- Sentenza n. **505/1988** (red. Mengoni)

***L’illegittimità costituzionale può derivare anche dal sopravvenuto mutamento del contesto sociologico in cui era maturata la norma censurata, che risulta così privata del proprio supporto fattuale, con conseguente distorsione della sua originaria funzione.***

*Considerato, 2.*



«La norma denunciata attribuisce ai coeredi dell'assuntore il diritto a un supplemento di divisione (*recte*: a una seconda divisione) - previo conferimento alla massa ereditaria della differenza tra il prezzo di assunzione e il prezzo ricavato dalla vendita del maso intervenuta entro dieci anni dall'assunzione, "decurtata del valore di eventuali miglioramenti da lui eseguiti, da stimarsi da esperti" - solo nel caso di vendita "volontaria", non anche nel caso di vendita o assegnazione in un procedimento di esecuzione forzata. Il limite risponde a una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore, che ha alienato il maso, appropriandosi del suo valore commerciale, prima di avere soddisfatto, coltivando il fondo per un periodo di tempo ragionevole (valutato dalla legge in dieci anni dall'assunzione, ossia dall'apertura della successione), le finalità di utilità sociale in vista delle quali gli era stato concesso di assumere il maso a un prezzo agevolato, commisurato al valore di reddito anziché al valore venale. Alla radice della norma sta la concezione della proprietà - sviluppata dalla cultura religiosogiuridica germanica - come dotazione o attrezzatura dell'"ufficio" al quale Dio ha chiamato il proprietario, costituendolo amministratore fiduciario del fondo al servizio del bene comune. La logica sanzionatoria spiega l'esclusione della pretesa dei coeredi nei casi di trasferimento coattivo del maso. Ma, almeno nel caso di vendita o assegnazione forzata per debiti, essa non è più integrata in una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. L'idea che la vendita forzata del maso non possa normalmente intervenire se non a causa di una sfortunata gestione dell'impresa agricola, cioè per una causa non imputabile a cattiva volontà o a negligenza dell'assuntore, presuppone un contesto sociologico inattuale, incentrato sul maso chiuso come supporto economico di una "grande famiglia", nella quale "il diritto di comandare discendeva di generazione in generazione insieme con la proprietà dei fondi ereditari". Allora la successione a causa di morte, regolata dal diritto di primogenitura, non era soltanto una vicenda patrimoniale di mutamento del soggetto proprietario, ma aveva preminentemente il significato socio-politico di investitura nella qualità di capo del gruppo parentale. In siffatto contesto i membri del gruppo, pur in posizione subalterna, esercitavano, in virtù del rapporto di parentela, un controllo sulle decisioni del titolare, e in particolare sulle decisioni che comportassero assunzione di debiti, vigilando che esse fossero giustificate dai bisogni della conduzione del maso. Oggi il declino della grande famiglia e dei costumi che ne salvaguardavano la compattezza distorce la funzione originariamente assegnata alla norma in esame: piuttosto che sollecitare l'interesse dell'assuntore a perseverare nella fedele e diligente coltivazione del fondo e a resistere a tentazioni speculative, il limite della "volontarietà" della vendita, non più radicato nell'intimo legame un tempo esistente tra lo spirito della famiglia e la conservazione della terra, può trasformarsi in incentivo a una conduzione poco oculata o addirittura a comportamenti fraudolenti intenzionati a creare le premesse di una vendita forzata pilotata dall'assuntore allo scopo di lucrare un consistente residuo attivo sottratto a pretese dei coeredi. In questo diverso contesto viene meno il supporto fattuale della logica sanzionatoria sopra enucleata e invece si propaga anche al caso di vendita o assegnazione forzata l'esigenza di equità che impone all'assuntore l'obbligazione restitutoria verso i coeredi prevista dall'art. 30 della legge prov. n. 1 del 1954. (...) Lo stesso legislatore provinciale ha riconosciuto che la detta condizione non è più giustificata. Tuttavia non ha cancellato la differenza di trattamento dei coeredi dell'assuntore nei due casi di vendita volontaria e di vendita forzata del maso, ma soltanto l'ha attenuata. La legge prov. 26 marzo 1982 n. 10 ha

inserito (art. 9) nel testo unico del 1978 cit. il seguente art. 29/a: “(1) Se il maso, in tutto o in parte, viene venduto o assegnato in esecuzione forzata entro il termine previsto dal precedente articolo, l’assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria per la divisione suppletoria l’eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. (2) In tal caso si applicano il secondo, quinto e sesto comma (quest’ultimo aggiunto dall’art. 8 della medesima legge) dell’art. 29. Il diritto dei coeredi può esercitarsi sul ricavato dell’esecuzione forzata solo nei limiti del residuo finale spettante al debitore esecutato, previa deduzione di eventuali spese inerenti all’assunzione e al miglioramento del maso”. Questa norma, non essendo retroattiva, non è applicabile al caso di specie. Ma nemmeno può fornire un modello alla pronuncia di illegittimità costituzionale modificativa della norma applicabile, cioè dell’art. 30 della legge n. 1 del 1954. La soluzione adottata dalla legge del 1982 restringe l’obbligo di restituzione dell’assuntore verso i coeredi nella misura del solo arricchimento, consentendogli di dedurre dal prezzo ricavato dalla vendita forzata, oltre al prezzo di assunzione e alle eventuali spese ad essa inerenti, non soltanto il valore delle migliorie apportate al maso, ma anche le passività contratte per altri scopi, non esclusi gli scopi voluttuari. Pur nella misura ridotta dal nuovo art. 29/a del testo unico, la disparità di trattamento dei coeredi a seconda del carattere volontario o coatto della vendita non appare giustificata, né dal punto di vista dei principi dogmatici del nostro ordinamento, né dal punto di vista di una razionale politica legislativa. La limitazione al mero arricchimento della responsabilità di chi ha alienato senza dolo un bene spettante alla massa ereditaria è una direttiva estranea al nostro ordinamento, come attestano l’art. 535 cod. civ., che ha abbandonato la regola romana della responsabilità dell’erede apparente di buona fede verso l’erede vero, e più puntualmente, con riguardo alla questione in oggetto, l’art. 748, che indica le deduzioni consentite al coerede donatario tenuto a conferire per imputazione il bene donato. D’altra parte, la soluzione accolta dall’art. 29/a, in quanto limita il diritto di riparto dei coeredi al residuo attivo dell’esecuzione forzata, non è adeguata all’esigenza, individuata dall’ordinanza di rimessione, “che la divisione suppletoria scoraggi l’assuntore dal lasciare, senza troppo preoccuparsene, che si creino le premesse di una vendita forzata per debiti”».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 30 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 29 marzo 1954 n. 1 (“Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano”) nella parte in cui non prevede che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso, in un procedimento di esecuzione forzata instaurato entro il termine ivi contemplato, l’assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l’eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione, previa deduzione di eventuali spese inerenti all’assunzione e del valore delle migliorie apportate al maso (...)».

- Sentenza n. **50/1989** (red. Greco)

***La graduale evoluzione della legislazione e delle opinioni dottrinali e giurisprudenziali determina un’illegittimità sopravvenuta che non incide sugli atti e sui provvedimenti compiuti nel vigore della norma dichiarata incostituzionale.***

*Considerato, 2.*

«Ormai compiutasi l'evoluzione legislativa e consolidatisi l'opinione dottrinale e l'orientamento giurisprudenziale circa il carattere giurisdizionale dei processi tributari, ricondotti nell'alveo della giurisdizione, onde adeguarli al precetto costituzionale dell'art. 101, primo comma, della Costituzione, non può più procrastinarsi la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 128 del codice di procedura civile (principio della pubblicità delle udienze) ai giudizi tributari di primo e secondo grado. Va precisato al riguardo che, stante la gradualità con la quale è avvenuta detta evoluzione, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale. La declaratoria di illegittimità costituzionale non può avere e non ha alcuna conseguenza sugli atti pregressi e sui provvedimenti emessi anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, i quali rimangono tutti pienamente validi. In altri termini, il requisito della pubblicità opera esclusivamente per i procedimenti pendenti successivamente alla data prevista dall'art. 136, primo comma, della Costituzione, ferme restando le attività compiute ed i provvedimenti emessi anteriormente a tale data, nella vigenza della norma ora dichiarata costituzionalmente illegittima (nello stesso senso la Corte si è orientata con la sentenza n. 266 del 1988 sulla magistratura militare)».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'art. 128 del codice di procedura civile (pubblicità delle udienze) ai giudizi che si svolgono dinanzi alle Commissioni Tributarie di primo e di secondo grado, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, ferma restando la validità di tutti gli atti anteriormente compiuti».

- Sentenza n. **398/1989** (red. Casavola)

***Il graduale mutamento del contesto istituzionale determina un sopravvenuto vulnus degli evocati parametri, il cui accertamento non è idoneo a travolgere, tenuto conto dell'esigenza di progressiva attuazione del disegno costituzionale, gli atti inoppugnabili compiuti in ossequio alla norma caducata.***

*Considerato, 3., 4., 5.*

«La norma impugnata prevede che il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, con il consenso del Ministro di grazia e giustizia. Il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, della legge del 1927, scelto tra i magistrati ordinari di grado non inferiore a quello di Consigliere di Corte d'appello, succede storicamente al Prefetto o allo speciale Commissario ripartitore, previsti nella legislazione immediatamente successiva all'unificazione degli stati italiani. La legge del 1927 riuniva i compiti di amministrazione e di giurisdizione di primo grado nella nuova figura del Commissario liquidatore. Per essere questo giudice speciale dotato di poteri amministrativi per rapporti attratti *ratione materiae* nella competenza del Ministero per l'economia nazionale, poi dell'agricoltura e delle foreste, era comprensibile che la relativa proposta di

nomina spettasse al capo di detto dicastero; trattandosi, poi, di magistrato ordinario, era indispensabile il consenso del Ministro di grazia e giustizia. Con il nuovo ordinamento repubblicano, ed in particolare con l'entrata in funzione del Consiglio superiore della magistratura, il procedimento di nomina stabilito nella legge del 1927 non è apparso in contrasto con i parametri costituzionali invocati. Questa Corte, con sentenza n. 73 del 20 maggio 1970, chiamata a rispondere al quesito se fossero garantite l'indipendenza e l'imparzialità del Commissario in quanto titolare di poteri amministrativi ed insieme di funzioni giurisdizionali, riconosceva che "per il (e nel) concreto esercizio dei poteri giurisdizionali egli non ha vincoli di precedente attività amministrativa e, appartenendo all'ordine giudiziario, non dipende da alcuno né è tenuto a seguire istruzioni di alcuno, essendo soggetto soltanto alla legge". (...) la *ratio decidendi* di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario, "distaccato non soltanto dall'organo che ne ha proposto la nomina, (...) ma anche dall'interesse amministrativo che l'organo proponente è chiamato a curare". (...) Trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, già dello Stato, in materia di usi civici con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 1, ultimo comma, e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 66 e 71, residuando al Commissario funzioni prevalentemente se non esclusivamente giurisdizionali, il potere di proposta di nomina del Ministro dell'agricoltura e delle foreste appare avere, nella prospettiva della intera economia procedimentale, un rilievo eccessivo e disarmonico rispetto alle sopravvenute attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura *ex* art. 10, punto 1), della legge 24 marzo 1958, n. 195 (...). (...) Trattasi di *vulnus* sopravvenuto delle garanzie costituzionali di indipendenza del magistrato nominato Commissario per la liquidazione degli usi civici, in un contesto istituzionale gradualmente mutato, in assenza di necessaria armonizzazione del procedimento di nomina con i poteri dell'organo di autogoverno della magistratura secondo le attribuzioni di cui all'art. 105 della Costituzione e al citato art. 10, punto 1), della legge n. 195 del 1958. In relazione all'esigenza della progressiva attuazione del disegno costituzionale, la norma impugnata va caducata senza che le nomine divenute inoppugnabili siano toccate nella loro legittimità (argom. *ex* art. 136 Cost.)».

#### *Dispositivo*

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), nella parte in cui - in luogo della disciplina ivi prevista - non rimette alla competenza del Consiglio superiore della magistratura, a norma dell'art. 105 della Costituzione, le assegnazioni a magistrati ordinari dell'ufficio di Commissario agli usi civici».

- Sentenza n. **1/1991** (red. Greco)

***Il venir meno della giustificazione addotta per un trattamento differenziato di soggetti appartenenti alla medesima categoria, determinando l'irrazionalità della discriminazione denunciata, si traduce in una dichiarazione di illegittimità costituzionale sopravvenuta, con decorrenza da un termine esplicitamente indicato nella sentenza.***

*Considerato, 2., 2.1., 3., 4., 5.*

«L'art. 3, primo comma, del decreto-legge n. 379 del 1987, convertito, con modificazioni, in legge n. 468 del 1987, ha disposto la riliquidazione delle pensioni dei dirigenti, civili e militari, dello Stato e del personale ad esso collegato sulla base degli stipendi risultati dall'applicazione delle leggi che dal 1982 al 1986 ne hanno disposto gli aumenti (...). La riliquidazione ha riguardato i dirigenti collocati in pensione dal 1° gennaio 1979 e non anche quelli *ante* 1° gennaio 1979. Sicché, mentre gli uni hanno avuto un incremento della pensione del 123%, anche perché la base stipendiale pensionabile è stata variata, gli altri, le cui pensioni sono state solamente perequate, hanno avuto un incremento oscillante tra il 13% e il 18%. (...) Dai lavori preparatori della legge in esame e dalla risposta data dal Governo all'ordinanza istruttoria emanata da questa Corte il 3-23 aprile 1990 risulta che la scelta della data del 1° gennaio 1979, come limite dell'effettuata riliquidazione, è stata determinata dal carattere di provvisorietà dei trattamenti pensionistici dei collocati a riposo da quella data, per i quali era previsto il ricalcolo da effettuarsi in collegamento con gli aumenti di stipendio, una volta intervenuto l'assetto definitivo della materia. Esso sarebbe stato effettuato con la legge in esame. Sicché la riliquidazione sarebbe addirittura un atto dovuto. Invece, i trattamenti dei pensionati *ante* 1° gennaio 1979 sarebbero stati considerati definitivi, tanto da essere assoggettati alla perequazione di cui alla legge n. 141 del 1985, dalla quale sarebbero stati esclusi gli altri. Ma, dall'esame della legge si evince che essa ha avuto un chiaro intento perequativo con l'adozione del criterio dell'aggancio delle pensioni alle retribuzioni secondo la linea di tendenza enunciata fin dal 1976 (legge 29 aprile 1976, n. 177; sentenza Corte costituzionale n. 501 del 1988). Dividendo nettamente i dirigenti pensionati in due gruppi, nonostante che essi appartenessero alla stessa categoria ed avessero svolto identico lavoro, concedendo agli uni la riliquidazione della pensione nei suddetti termini ed agli altri la mera perequazione alla stregua di tutti gli altri dipendenti statali, si è creata una discriminazione irrazionale (...), donde la violazione dell'art. 3 della Costituzione. (...) Non si disconosce che la disciplina della materia è affidata alla discrezionalità del legislatore, il quale può anche adottare trattamenti differenziati in relazione al fattore tempo ma (...) non può non esercitare il potere attribuitogli secondo i canoni di razionalità e ragionevolezza. Nella specie, peraltro, il fluire del tempo non può valere a giustificare la diversità dei trattamenti pensionistici in relazione alla data del collocamento a riposo, visto che esso non ha operato per i pensionati *post* 1° gennaio 1979 i quali hanno usufruito di trattamenti pensionistici calcolati sulla base di aumenti di stipendio intervenuti alcuni anni dopo i loro collocamenti a riposo. Questi hanno avuto inizio dal 1° gennaio 1979, mentre gli aumenti di stipendio sono intervenuti dal 1982 al 1986. Va, inoltre, rilevato, che la stessa provvisorietà addotta come *ratio* fondamentale della disposizione in esame è stata posta a base anche degli aumenti di stipendio erogati, con decorrenza 1° marzo 1990, dall'art. 1 del decreto-legge n. 413 del 1989 (...), essendosi specificato che essi erano concessi in attesa del riordino della

dirigenza pubblica. Successivamente, l'art. 4 del decreto-legge 24 novembre 1990, n. 344 (...) ha concesso ai dirigenti un ulteriore aumento di stipendio del 15% a decorrere dal 1° luglio 1990. (...) D'altronde, nemmeno per i trattamenti dei pensionati *ante* 1° gennaio 1979 potrebbe negarsi il carattere di provvisorietà. Si è già rilevato (sentenza Corte costituzionale n. 501 del 1988) che sin dal 1976 si sarebbe dovuto attuare il collegamento delle pensioni con la dinamica salariale, ma che in via provvisoria, e comunque non oltre il 1978, in attesa della determinazione dell'indice di incremento delle retribuzioni del settore pubblico, si sarebbe applicato l'indice valevole per l'aggancio alla dinamica salariale del settore privato. Ma, successivamente, non solo per il 1976 e 1977 bensì anche per il 1979 sono stati concessi soltanto incrementi percentuali. L'intento riequilibratore, con l'adozione del criterio dell'aggancio delle pensioni alle retribuzioni, è stato attuato proprio con il decreto-legge in esame (n. 379 del 1987) e continuato con il decreto-legge n. 413 del 1989 (...), per tacere del successivo decreto-legge n. 344 del 1990 (...). Il detto intento, quindi, non si può limitare solo ad un gruppo di dirigenti, che, peraltro, godevano già di trattamenti migliori rispetto all'altro gruppo (*ante* 1° gennaio 1979), e deve certamente escludersi che si possa attuare un riequilibrio di pensioni solo a favore di coloro le cui esigenze sono meno pressanti. (...) La Corte, quindi, atteso il venir meno della giustificazione basata sulla provvisorietà dei trattamenti erogati, non può esimersi dal riscontrare che, a partire dal 1° marzo 1990, data alla quale fa riferimento il decreto-legge n. 413 del 1989 (...), realizzandosi il voluto intento perequativo, si è verificata la irrazionale discriminazione denunciata, con la sopravvenienza, alla stessa data, della illegittimità costituzionale della norma censurata».

#### *Dispositivo*

«Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, del decreto-legge 16 settembre 1987, n. 379 (Misure urgenti per la concessione di miglioramenti economici al personale militare e per la riliquidazione delle pensioni di dirigenti civili e militari dello Stato e del personale ad essi collegato ed equiparato), convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 1987, n. 468, nella parte in cui non dispone a favore dei dirigenti collocati a riposo anteriormente al 1° gennaio 1979 la riliquidazione, a cura delle amministrazioni competenti, della pensione sulla base degli stipendi derivanti dall'applicazione del decreto-legge 27 settembre 1982, n. 681, convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 1982, n. 869; della legge 17 aprile 1984, n. 79; del decreto-legge 11 gennaio 1985, n. 2, convertito, con modificazioni, in legge 8 marzo 1985, n. 72; del decreto-legge 10 maggio 1986 n. 154, convertito, con modificazioni, in legge 11 luglio 1986, n. 341, a decorrere dal 1° marzo 1990».

- Sentenza n. **124/1991** (red. Mengoni)

***Il vizio di illegittimità costituzionale può essere determinato da una modifica del quadro normativo di riferimento: nella specie, la decisione di accoglimento spiega la sua efficacia a far data dall'entrata in vigore dell'intervento legislativo che ha segnato un'inversione di tendenza rispetto ad una precedente situazione di emergenza.***

*Considerato, 6., 7.*

«È vero che l'indicizzazione non è "l'unico mezzo atto a soddisfare le esigenze indicate nell'ultima parte dell'art. 36, primo comma, bensì uno tra i vari strumenti possibili, il cui funzionamento può essere desensibilizzato o rallentato senza per questo violare la Costituzione" (sentenze nn. 34 del 1985 e 43 del 1980); ma occorre rammentare altresì che, prima dalla giurisprudenza, poi dallo stesso legislatore con la legge 14 luglio 1959, n. 741, è stata riconosciuta alla contrattazione collettiva, nel settore privato e più tardi anche in quello pubblico, la funzione di fonte regolatrice dei modi di attuazione della garanzia costituzionale del salario sufficiente (...). Si è così determinata, in ordine alla quantificazione dei trattamenti retributivi minimi dei lavoratori, una stretta connessione dell'art. 36 con l'art. 39, primo comma, per cui le limitazioni legali della libertà di scelta tra meccanismi automatici di indicizzazione dei salari o negoziazione periodica degli adeguamenti alle variazioni del costo della vita sono rilevanti anche nell'ambito normativo dell'art. 36. Certo l'autonomia collettiva non è immune da limiti legali. Il legislatore può stabilire criteri direttivi, quali gli accennati principi di uniformità del sistema di indicizzazione per le varie categorie e di limitazione di esso a una parte della retribuzione, o vincoli di compatibilità con obiettivi generali di politica economica, individuati nel quadro dei programmi e controlli previsti dall'art. 41, terzo comma, Cost. Ma, entro le linee-guida tracciate dalla legge, le parti sociali devono essere lasciate libere di determinare la misura dell'indicizzazione e gli elementi retributivi sui quali incide. Compressioni legali di questa libertà, nella forma di massimi contrattuali, sono giustificabili solo in situazioni eccezionali, a salvaguardia di superiori interessi generali, e quindi con carattere di transitorietà, senza peraltro che la durata del provvedimento debba necessariamente essere predeterminata con l'indicazione di una precisa scadenza. Cessata l'emergenza che lo legittimava, la conservazione del provvedimento si pone in contrasto non solo con l'art. 39 Cost. (...), ma anche con l'art. 36, del quale la contrattazione collettiva, secondo una interpretazione costituzionale consolidata, è lo strumento di attuazione. Giustamente, pertanto, il giudice remittente ritiene che la perdita di attualità (già rilevata da questa Corte nella sentenza n. 697 del 1988) delle "ragioni economiche che mossero il legislatore a bloccare l'indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità ha provocato la sopravvenuta incompatibilità dell'art. 2 del d.l. n. 12 del 1977 (...) con l'art. 36 Cost.". (...) Quanto alla data alla quale devono farsi risalire gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non può essere accolta la proposta di parte privata, che ha indicato la data di entrata in vigore della legge 29 maggio 1982, n. 297 (1° giugno 1982) o, in subordine, la data di sottoscrizione dell'accordo interconfederale 22 gennaio 1983. Lo scongelamento dell'indennità di contingenza nel calcolo del trattamento di fine rapporto fu deciso, nel 1982, nel quadro di una riforma radicale che ha privato l'istituto dell'efficacia di automatismo salariale caratteristica dell'indennità di anzianità, in guisa da renderlo compatibile con la continuazione della politica economica di lotta all'inflazione e alla disoccupazione. Poiché la legge, se non formalmente contrattata, è stata approvata dal Parlamento dopo una serie di incontri tra il Governo e le organizzazioni sindacali, l'abrogazione espressa dei soli artt. 1 e 1-bis del decreto n. 12 del 1977, disposta dall'art. 4, nono comma, lascia arguire che le stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori riconobbero la necessità di mantenere in vigore le disposizioni dell'art. 2. L'accordo trilaterale sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983, che si apre con una dichiarazione che considera il rientro dall'inflazione una meta ancora lontana, non ha riformato l'indennità di contingenza, ma ha realizzato un compromesso per cui, fermo il punto unico, si è riportato a 100 l'indice del costo della vita, operando poi un taglio del 15%

sul valore corrispondente del punto, senza tuttavia riuscire a normalizzare l'andamento dell'indennità, talché il Governo è dovuto intervenire nel 1984 con un nuovo provvedimento di raffreddamento (d.l. 17 aprile 1984, n. 70, convertito in legge 12 giugno 1984, n. 219). L'inversione di tendenza, nel senso del superamento della situazione di emergenza che aveva giustificato gli interventi del 1977 e del 1984, è sopraggiunta negli anni 1985-1986. La riforma strutturale dell'indennità di contingenza per il settore privato, attuata dalla legge 26 febbraio 1986, n. 38, sullo stampo della nuova disciplina dell'indennità integrativa speciale nel settore pubblico (d.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13), ha introdotto il sistema del punto in percentuale e ha conservato al nuovo meccanismo valore di limite massimo solo nei confronti dei contratti collettivi "vigenti", mentre per il futuro esso costituisce una norma-*standard*, alla quale i datori di lavoro dovranno attenersi fino a quando non interverranno nuovi accordi collettivi che prevedano una disciplina diversa, eventualmente più favorevole ai lavoratori (...). Si può aggiungere che la giustificazione della norma denunciata è cessata non solo dal punto di vista dell'art. 36 Cost., ma anche, per i rilievi appena esposti, dal punto di vista dell'art. 3 sotto il profilo del principio di ragionevolezza. Il mantenimento dei vincoli dell'autonomia collettiva in ordine agli effetti indiretti delle variazioni del costo della vita sulla retribuzione, sebbene non possa dirsi contraddittorio sul piano della logica formale, sul piano della razionalità pratica appare incoerente con la restituzione (argomentabile dall'art. 1, secondo comma, della legge n. 38 del 1986) alle parti sociali del potere di modificare, anche in senso più favorevole ai lavoratori, la disciplina legale degli effetti diretti stabilita nel primo comma. La data di entrata in vigore della legge n. 38 del 1986 (28 febbraio 1986) deve perciò ritenersi il termine più sicuro di riferimento del giudizio di sopravvenuta illegittimità costituzionale della norma in esame».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dal 28 febbraio 1986, dell'art. 2, primo comma, del d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 91 ("Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza"), nella parte in cui non consente la computabilità dell'indennità di contingenza su elementi retributivi diversi da quelli previsti dalla contrattazione collettiva prevalente nel settore dell'industria».

- Sentenza n. **416/1992** (red. Granata)

***Il vizio di illegittimità costituzionale può essere determinato da una modifica del quadro normativo di riferimento: nella specie, la pronuncia di incostituzionalità spiega la sua efficacia a far data dall'entrata in vigore della novella legislativa.***

*Considerato, 1., 4., 5., 6., 7.*

«È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 710 cod. proc. civ. (anche nel testo novellato dalla legge 29 luglio 1988 n. 331), in quanto richiamato dall'art. 711, ultimo comma, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede l'intervento obbligatorio del Pubblico Ministero nei procedimenti di modificazione dei provvedimenti riguardanti i figli minori in caso di separazione personale tra coniugi per sospetta violazione del principio di ragionevolezza e di disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione), essendo invece tale intervento prescritto nei procedimenti di modificazione dei provvedimenti



riguardanti i figli minori in caso di divorzio. (...) Questa separatezza di discipline (rispettivamente del procedimento di modificazione delle condizioni di separazione e di quello di revisione delle condizioni di divorzio) trova un significativo arresto nell'art. 23 che estende ai (nuovi) giudizi di separazione personale dei coniugi le prescrizioni (di natura processuale) del (solo) art. 4 legge n. 898 del 1970 (come modificato dall'art. 8 legge n. 74 del 1987). Un'ulteriore assimilazione di disciplina si ha con la successiva cit. legge n. 331 del 1988 che ha introdotto il rito camerale anche per il procedimento di modificazione delle condizioni di separazione. Dagli atti parlamentari emerge chiaramente l'intento del legislatore di "parificare, nel nuovo spirito della riforma del diritto di famiglia, le norme procedurali di modifica sia delle condizioni della separazione che di quelle del divorzio" (...). (...) Pur dopo tali innovazioni, è rimasta ancora la disciplina differenziata dell'intervento del pubblico ministero; differenziazione questa che però - se pur ascrivibile alla discrezionalità del legislatore fin quando innestata nel contesto di due procedimenti (di separazione e di divorzio) ancora sotto vari aspetti disomogenei - si appalesa invece ingiustificata allorché lo stesso legislatore, nel por mano nel 1987 alla riforma della normativa sul divorzio, ha optato per l'assimilazione delle discipline (...). In questo sopravvenuto quadro normativo la pur ampia discrezionalità del legislatore in materia processuale non impedisce di verificare se il permanere di un residuale trattamento differenziato nell'art. 710 cod. proc. civ. trovi, o meno, giustificazione. La quale nella specie è carente atteso che, se l'intervento del pubblico ministero nel caso di modifica dei provvedimenti relativi ai figli minori di genitori divorziati risponde alla particolare esigenza di tutela di questi ultimi (...), analogo (se non ancor più pressante) interesse sussiste nel caso dei provvedimenti modificativi delle condizioni della separazione riguardanti la prole, come rende evidente l'art. 155 cod. civ., che nel prevedere (all'ultimo comma) la facoltà dei coniugi di chiedere in ogni tempo la revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli, prescrive in via generale (al primo comma) che i provvedimenti relativi alla prole siano adottati con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. (...) Questo processo di graduale assimilazione trova d'altra parte ulteriore riscontro nella giurisprudenza della Corte. Ed infatti, proprio valutando comparativamente i giudizi di separazione e quelli di divorzio con riferimento allo specifico tema della assegnazione della casa coniugale al genitore affidatario dei figli minori, questa Corte nella sentenza n. 454 del 1989 ha riscontrato che in entrambe le ipotesi la ratio ispiratrice della assegnazione stessa è "l'esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale della prole" ed ha ritenuto "del tutto priva di ragionevole giustificazione", e quindi costituzionalmente illegittima, la mancata estensione al caso della separazione della opponibilità ai terzi, prevista invece nel caso di divorzio, la stessa risolvendosi in una "diversità di trattamento rispetto alla prole". Più recentemente la Corte, nella sentenza n. 176 del 1992, con riguardo al più favorevole trattamento tributario delle ipoteche iscritte a garanzia delle obbligazioni assunte dal coniuge divorziato, ha sottolineato "il parallelismo, le profonde analogie e la complementarità funzionale" dei procedimenti di separazione e di divorzio, pervenendo a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 74 del 1987 nella parte in cui non estende il beneficio fiscale suddetto anche alle iscrizioni di ipoteca in favore del coniuge separato. (...) Identiche ragioni di parallelismo, di omologia e di complementarità sussistono ora anche con riguardo ai procedimenti relativi alla modificazione e revisione delle condizioni di separazione e di divorzio concernenti l'affidamento della prole. Una volta prevista la partecipazione del pubblico ministero nei giudizi di modificazione delle

condizioni di divorzio, la mancata estensione anche ai giudizi di modificazione delle condizioni di separazione di siffatta prescrizione, volta alla salvaguardia dell'interesse dei minori, si rivela priva di razionale giustificazione di fronte alla esigenza di assicurare identità di tutela ad identici interessi. Conseguenza che - con riferimento ai giudizi per la modifica delle condizioni di separazione instaurati dopo la data di entrata in vigore della citata legge n. 74 del 1987 - va dichiarata l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dalla data suddetta (12 marzo 1987), dell'art. 710 cod. proc. civ. (testo originario) nella parte in cui, per i provvedimenti relativi ai figli minori, non prevede l'intervento del pubblico ministero. Analogo vizio (...) presenta la medesima norma nel testo novellato dall'art. 1 della citata legge n. 331 del 1988, che - modificando il rito ed introducendo il procedimento in camera di consiglio - si è limitata a prevedere, anche in riferimento ai provvedimenti riguardanti la prole che le parti (e quindi soltanto le parti) debbano essere sentite prima che il Tribunale provveda. La medesima dichiarazione di incostituzionalità va pertanto estesa in via consequenziale (ex art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87) all'art. 710 cod. proc. civ. nel testo sostituito dall'art. 1 della legge n. 331 del 1988 nella parte in cui non prevede la partecipazione del pubblico ministero per la modifica dei provvedimenti riguardanti la prole».

#### *Dispositivo*

«1) Dichiara l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dal 12 marzo 1987, dell'art. 710 codice procedura civile, nel testo precedente a quello sostituito dall'art. 1 legge 29 luglio 1988 n. 331, nella parte in cui non prevede l'intervento del pubblico ministero per la modifica dei provvedimenti riguardanti la prole;  
2) Dichiara, ai sensi dell'art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 710 codice procedura civile, nel testo sostituito dall'art. 1 legge 29 luglio 1988 n. 331, nella parte in cui non prevede la partecipazione del pubblico ministero per la modifica dei provvedimenti riguardanti la prole».

- Sentenza n. 254/1994 (red. Vassalli)

***La progressiva introduzione di fattispecie penali a presidio di un rilevante valore costituzionale determina l'illegittimità costituzionale, per sopravvenuta irragionevolezza, di una disposizione (sicuramente congrua in relazione all'assetto normativo presente al momento della sua entrata in vigore) che pone un divieto (in tema di sanzioni sostitutive) ormai riferito esclusivamente a ipotesi di reato omogenee sotto il profilo del bene giuridico tutelato ma repute meno offensive e perciò più lievemente sanzionate rispetto a quelle previste in seguito. Al fine di scongiurare ulteriori squilibri e arbitrarie discriminazioni, la Corte invita il legislatore ad un più puntuale coordinamento della disciplina, anche attraverso l'impiego di un criterio per materia rifuggente da mere indicazioni nominative, foriere di giudizi di irragionevolezza.***

*Considerato, 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11.*

«(...) la legge 24 novembre 1981, n. 689, nell'introdurre il sistema dei divieti oggettivi all'applicazione delle sanzioni sostitutive, ha, in via generale, e salvo le eccezioni stabilite dall'art. 60, ultimo comma (reati previsti dalle leggi relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e all'igiene sul lavoro, nonché dalle leggi in materia edilizia e urbanistica e in

materia di armi da sparo, munizioni ed esplosivi, quando per detti reati la pena detentiva non è alternativa a quella pecuniaria), costruito un sistema preclusivo conformato in modo tale da richiamare precetti sia del codice penale sia di leggi speciali (relative, queste ultime, peraltro, alla sola tutela dall'inquinamento atmosferico e delle acque) mediante un'indicazione *nominatim* di singole fattispecie di reato. Un assetto che, in quanto ricalcato sulle tradizionali esclusioni dal beneficio dell'amnistia, mostra già di per sé una qualche incongruenza, se non altro considerando che, mentre la detta causa estintiva del reato opera solo *de praeterito*, le sanzioni sostitutive sono destinate ad operare soprattutto *de futuro*. Proprio relativamente al precetto ora censurato, la dottrina ebbe subito occasione di segnalare come l'assenza di un richiamo, generale o specifico, ma comunque *ratione materiae*, avrebbe precluso al legislatore, attesa la natura tassativa dell'elenco risultante dall'art. 60, di estendere il divieto oltre i testi di legge indicati nel secondo comma, ferma restando, ovviamente, la facoltà di coinvolgere, nella esclusione, mediante i necessari richiami contenuti in testi di legge successivi, altre fattispecie di reato. (...) L'articolarsi della disciplina a tutela dall'inquinamento perviene ad una prima sistemazione (...) con il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 217, attuativo delle direttive CEE concernenti i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose. Il regime sanzionatorio dettato da tale normativa che, pure, prevedeva pene più elevate nel massimo per chi effettuasse nuovi scarichi nelle acque o in fognature senza autorizzazione, ovvero con autorizzazione sospesa, rifiutata o revocata (...) ovvero per chi, nell'effettuare uno scarico, avesse superato i valori limite stabiliti dal detto d.P.R. o non avesse osservato i provvedimenti integrativi adottati dalle autorità competenti, nonostante rendesse applicabile, per quanto da esso non espressamente previsto, le disposizioni di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319 (...), non istituendo un diretto legame rispetto al regime sanzionatorio derivante dall'applicazione della legge n. 319 del 1976, consentiva, ancora, l'applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. (...) Si andava predisponendo, dunque, un vero e proprio sistema repressivo "antiquinamento" (...) dal quale rimaneva estraneo il regime dei divieti di cui all'art. 60 della legge n. 689 del 1981, con l'unica eccezione derivante dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 132, attuativo della direttiva CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose. Tale normativa, rendendo applicabile in materia di sanzioni "agli scarichi diretti e indiretti previsti dal presente" decreto le disposizioni generali contemplate dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 (...), finiva per coinvolgere nell'area della esclusione anche le violazioni del detto decreto legislativo. Infine, nel decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 133, di attuazione di talune direttive comunitarie in materia di scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque, abrogativo del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 217, (...) alla disciplina maggiormente repressiva rispetto alla legge n. 319 del 1976 (...) fa da riscontro l'applicabilità delle sanzioni sostitutive, nessun richiamo né diretto né indiretto all'art. 60 della legge n. 689 del 1981 essendo individuabile. Eppure si tratta di fattispecie aventi identica obiettività giuridica rispetto alle ipotesi di reato di cui agli artt. 21 e 22 della legge n. 319 del 1976 e più gravemente sanzionate (...). Alla perdurante immobilità nella materia del regime delle sanzioni sostitutive ed ai conseguenti riverberi quanto alla coerenza ed alla ragionevolezza del sistema ha fatto, invece, da significativo riscontro, una sorta di "parcellizzazione" delle fattispecie a tutela dall'inquinamento, ai fini delle esclusioni oggettive dall'amnistia. (...) Una asimmetria, quella rilevabile tra esclusioni oggettive dall'amnistia ed esclusioni oggettive dalle sanzioni sostitutive, significativa, però, di una certa

vischiosità legislativa nell'accomunare nel divieto fattispecie lesive di un identico bene o interesse. (...) non può non essere rimarcato come l'assetto normativo successivo alle previsioni dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, si è andato arricchendo di fattispecie di reato che, mentre, da un lato, per campo di materia, presentano caratteristiche identiche a quelle attinte dalla norma ora ricordata (la tutela dell'ambiente da attività di inquinamento idrico), dall'altro lato restano designate da un giudizio di valore ancor più negativo rispetto a quello formulato relativamente ai reati previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319. Così da dar vita ad un sistema assolutamente squilibrato, restando assoggettate al trattamento preclusivo soltanto le previsioni espressamente indicate dalla norma denunciata. La detta sopravvenienza, se posta a raffronto con il carattere del tutto eccezionale del regime derogatorio all'applicabilità delle sanzioni sostitutive, rende, per ciò solo, arbitrario il trattamento disposto in relazione alle previsioni dell'art. 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Coticché, nei confronti di reati contrassegnati dalla lesione di un identico bene giuridico può qui ripetersi che "finisce per risultare *ictu oculi* carente di ragionevolezza e si presenta per ciò stesso lesivo del principio di eguaglianza, un complesso normativo che consente di beneficiare delle sanzioni sostitutive a chi ha posto in essere, fra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella connotata da maggiore gravità, discriminando, invece, chi ha realizzato il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico" (sentenza n. 249 del 1993). (...) È incontestabile che l'introduzione del divieto da parte della norma ora denunciata corrisponde ad una precisa scelta legislativa volta a presidiare, attraverso la riduzione del campo applicativo delle sanzioni sostitutive, interessi contrassegnati da una particolare rilevanza collettiva, in quanto connessi alla tutela della salubrità dell'ambiente; ed in effetti, allorché il divieto venne introdotto, i due testi normativi indicati dall'art. 60, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 rappresentavano la disciplina fondamentale diretta a proteggere tale interesse; coerentemente, non soltanto, con il regime delle esclusioni oggettive dall'amnistia (...), ma anche con il sistema di esclusione dalla depenalizzazione (...) e della più severa possibilità di accesso all'oblazione (...). Non viene, però, qui in considerazione l'intrinseca irrazionalità del divieto (...), sicuramente congruo in relazione all'assetto normativo presente al momento di entrata in vigore della legge n. 689 del 1981, ma soltanto la discrasia scaturente dall'assenza di analoghe norme protettive nella specifica materia della tutela dall'inquinamento e da cui deriva la sopravvenuta irragionevolezza del permanere di un regime preclusivo rispetto a fattispecie di reato conformate in modo tale da provocare una disciplina ingiustificatamente più severa nonostante l'identità dell'interesse protetto ed i giudizi di valore ancor più negativi espressi sotto il profilo sanzionatorio dalle successive previsioni. (...) Tutto ciò renderà necessario al legislatore, al fine di scongiurare il prodursi di ulteriori squilibri e di ulteriori arbitrarie discriminazioni, di pervenire ad una più puntuale opera di coordinamento del regime dei divieti, certo sovrapponendo, ove ciò si renda necessario, un sistema di esclusioni per campo di materia, in ogni caso rifuggenti da mere indicazioni nominative, non una sola volta alla base di giudizi di irragionevolezza (v. sentenza n. 249 del 1993). (...) Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui esclude che le pene sostitutive si applichino ai reati previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui esclude che le pene sostitutive si applichino ai reati previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento)».

- Sentenza n. **72/1996** (red. Mengoni)

***La constatazione che il progresso tecnologico ha fatto venir meno la ratio originaria della disposizione impugnata e che l'intervenuta evoluzione della legislazione e della giurisprudenza costituzionale ne ha eliminato il pertinente modello di riferimento giustificativo (addotto a sostegno di una precedente pronuncia di rigetto) determina la violazione dell'evocato parametro, essendo cessata, allo stato attuale dell'ordinamento, ogni ragione della norma scrutinata.***

*Considerato, 1., 2.1., 2.2., 3.*

Il Pretore «ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 369 del codice della navigazione (...), per contrasto col principio di eguaglianza (...), nella parte (primo comma) in cui, in deroga all'art. 545 cod. proc. civ., ammette il sequestro o il pignoramento delle retribuzioni degli arruolati, fino a un quinto del loro ammontare, esclusivamente a causa di alimenti dovuti per legge o per debiti certi, liquidi ed esigibili verso l'armatore, dipendenti dal servizio della nave. (...) La questione è fondata. La norma impugnata, risalente all'Ordinanza della marina 1 novembre 1745 di Luigi XV, fu giustificata all'origine in ragione del fatto della navigazione, allora caratterizzato dalla lunga durata dei viaggi e dalla difficoltà di rimesse di denaro in patria durante il viaggio: circostanze che potevano occasionare "il libertinaggio dei marinai" distraendo i salari dalla naturale destinazione al sostentamento delle loro famiglie. La norma, tenuta ferma dalla giurisprudenza francese nonostante il silenzio della codificazione napoleonica, fu accolta nel codice di commercio italiano del 1882: l'art. 545 ammetteva il sequestro o il pignoramento delle paghe dei marinai solo per causa di alimenti legali, nei limiti di un terzo, e, senza limite, per i debiti verso la nave dipendenti dal servizio della nave stessa. Venuta meno col progresso tecnologico la *ratio* originaria, il trattamento di favore fu collegato agli aspetti pubblicistici dei rapporti di lavoro del personale navigante, legati all'interesse della sicurezza della navigazione e della regolarità dei servizi di trasporto marittimo, e quindi fu giustificato per analogia con i rapporti di pubblico impiego (...). Ammesso - come pure aveva ritenuto questa Corte nella sentenza n. 101 del 1974 - che una simile giustificazione fosse ripetibile nel 1942 per l'art. 369 cod. nav. (che ha riprodotto l'art. 545 cod. comm. con riduzione del limite da un terzo a un quinto ed estensione di esso anche al secondo caso), essa è venuta meno in conseguenza di successive sentenze che hanno eliminato il trattamento privilegiato dei pubblici dipendenti e, con esso, il modello di riferimento giustificativo della norma. Si tratta delle sentenze nn. 89 del 1987, 878 del 1988 e 115 del 1990, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale, le prime due, dell'art. 2, primo comma, n. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (...), la terza dell'art. 1, terzo comma, lett. b), della legge 27 maggio 1959, n. 324, nella parte in cui non prevedevano la sequestrabilità e la pignorabilità delle retribuzioni, nonché dell'indennità integrativa speciale, corrisposte dallo Stato e dagli enti pubblici, fino a concorrenza di un quinto, per ogni credito vantato nei confronti del personale. L'art. 2, primo comma, n. 3, del d.P.R. n. 180 del 1950 è

stato poi nuovamente censurato dalla sentenza n. 99 del 1993 nella parte in cui non prevedeva la sequestrabilità e la pignorabilità, entro i limiti stabiliti dall'art. 545 cod. proc. civ., delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti degli enti pubblici indicati nell'art. 1 del decreto, per ogni credito vantato nei loro confronti. Le decisioni sono motivate in relazione, per un verso, al processo in atto di osmosi tra i settori dell'impiego pubblico e dell'impiego privato, comportante una progressiva attenuazione delle differenze tra i due tipi di rapporto; per l'altro verso, alla crescente dilatazione del settore pubblico "fino a comprendere una serie di fattispecie e di soggetti nettamente diversi tra loro in raffronto alle caratteristiche della prestazione del dipendente e dei fini istituzionali dell'ente pubblico", di guisa che "non appare più ricostruibile la *ratio* unitaria della norma nell'esigenza di garantire il buon andamento degli uffici e la continuità dei servizi della pubblica amministrazione". Siffatta esigenza non era più sufficiente a fornire una *ratio* coerente della norma in esame già sul finire degli anni '50, quando divenne prevalente, trovando poi una prima conferma nella sentenza n. 123 del 1962 di questa Corte, la giurisprudenza favorevole a riconoscere il diritto di sciopero anche ai pubblici dipendenti. Analogamente, non è più adducibile a fondamento dell'art. 369 cod. nav. l'interesse pubblico alla regolarità dei servizi marittimi, una volta riconosciuto ai componenti dell'equipaggio il diritto di sciopero quando la nave non si trovi in navigazione, in via di interpretazione restrittiva della fattispecie del reato di ammutinamento prevista dall'art. 1105 cod. nav. (sentenza n. 124 del 1962). La rilevanza dell'aspetto pubblicistico del contratto di arruolamento è stata ulteriormente attenuata dalla legge 19 dicembre 1979, n. 649, aggiuntiva di un nuovo comma all'art. 325 cod. nav., che ha rimesso alla contrattazione collettiva la determinazione della misura e delle componenti della retribuzione, così confermando implicitamente la spettanza del diritto di sciopero anche a questa categoria di lavoratori, nel limite indicato dalla sentenza citata. Altri elementi di specialità, essi pure correlati al fatto della navigazione, sono stati rimossi dalle sentenze nn. 96 del 1987 e 364 del 1991, che hanno dichiarato l'illegittimità dell'art. 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (...), nelle parti in cui escludeva l'applicabilità al personale navigante delle imprese di navigazione delle norme di tutela contro i provvedimenti disciplinari e i licenziamenti (...). Per tutte queste considerazioni si può concludere che, allo stato attuale dell'ordinamento, è cessata ogni ragione giustificativa della norma impugnata, la quale pertanto risulta lesiva del principio di eguaglianza. (...) In conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 369, primo comma, cod. nav., la Corte ritiene di dichiarare, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale anche dell'identica norma dettata nell'art. 930, primo comma, dello stesso codice per il personale di volo delle imprese di navigazione aerea».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 369, primo comma, del codice della navigazione (approvato con r.d. 30 marzo 1942, n. 327);  
Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 930, primo comma, dello stesso codice».

- Sentenza n. **105/1996** (red. Granata)

*Le profonde innovazioni apportate da una nuova codificazione, assunta dalla giurisprudenza costituzionale come archetipo generale rispetto al quale una disciplina differenziata è ammissibile soltanto se sorretta da ragionevole ed adeguata giustificazione, determinano la sopravvenuta illegittimità di una disposizione che, all'epoca della sua entrata in vigore, era coerente con i precedenti principi ispiratori della materia.*

*Considerato, 1., 2.1., 2.2., 2.3., 2.4.*

«È stata sollevata questione di legittimità costituzionale (...) dell'art. 2738, secondo comma, del cod. civ., nella parte in cui non prevede che il giudice civile possa conoscere del reato di falso giuramento al solo fine del risarcimento nell'ipotesi in cui la sentenza di assoluzione pronunciata nel giudizio penale non abbia efficacia di giudicato nei confronti del danneggiato, per sospetta violazione del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, della Costituzione) e del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione). Ciò sul presupposto interpretativo che il secondo periodo del secondo comma della disposizione censurata non solo esprima in positivo il contenuto precettivo reso palese dalla lettera della norma, ossia essere possibile per il giudice civile la cognizione *incidenter tantum* del reato di falso giuramento ove questo sia estinto e quindi non possa pervenirsi ad un accertamento di responsabilità in sede penale; ma anche contenga implicitamente una preclusione derogatoria della generale disciplina dettata dal nuovo codice di rito circa gli effetti del giudicato penale (nella specie, assolutorio) nel giudizio civile. Da tale presupposto interpretativo (...), occorre muovere in quanto non implausibilmente argomentato (...), oltre che conforme al dato testuale della disposizione censurata. Vero è che il secondo comma dell'art. 2738 del cod. civ. esprime, con riferimento alla fattispecie del reato di falso giuramento, principi comuni ad ogni altro genere di reato: ed infatti il primo periodo, nel prevedere una ragione di danno risarcibile per effetto della falsità del giuramento accertata di norma nella sua sede propria, che è il processo penale, è espressione del più generale principio secondo cui ogni reato che abbia cagionato un danno, patrimoniale o non patrimoniale, obbliga il colpevole al risarcimento del danno (art. 185, secondo comma, del cod. pen.). Però il precetto, contenuto nel secondo periodo, alla stregua del quale, se la condanna penale non può essere pronunciata perché il reato è estinto, il giudice civile può conoscere del reato al solo fine del risarcimento del danno, ancorché assimilabile al canone generale secondo cui l'estinzione del reato non comporta l'estinzione delle obbligazioni civili (art. 198 del cod. pen.), ben può essere interpretato - in mancanza, per quanto risulta, di una diversa lettura sia in giurisprudenza che in dottrina - nel senso della statuizione, *a contrario*, di una preclusione all'accertamento incidentale del giudice civile nei casi diversi da quello espressamente previsto. (...) Rispetto alla norma così individuata la questione di costituzionalità è fondata. (...) La preclusione contenuta nella disposizione censurata, se all'epoca dell'entrata in vigore del codice civile era coerente con il primato dell'accertamento del reato in sede penale rispetto all'accertamento in sede civile delle conseguenze risarcitorie del medesimo reato e con il principio dell'accessorietà dell'azione civile rispetto a quella penale, nel quadro del sistema risultante, prima dei ripetuti interventi di questa Corte (sentenze nn. 165 del 1975, 99 del 1973, 55 del 1971), dagli artt. 24, 25 e 27 del cod. proc. pen., oggi si presenta invece affatto eccentrica e disamorica rispetto al ben diverso sistema complessivo dei rapporti tra giurisdizione penale e giurisdizione civile disegnato dal nuovo codice di rito (v., soprattutto, gli artt. 651-654 del

cod. proc. pen.), in quanto essa pone in essere - in tema di rilevanza del giudicato penale assolutorio nel giudizio civile per il risarcimento del danno - una disciplina del tutto differenziata rispetto a quella generale dettata dall'art. 652 del cod. proc. pen., sia nel comma 1, con riguardo al caso della sentenza dibattimentale, sia nel comma 2, con riguardo al caso della sentenza resa all'esito di giudizio abbreviato. Nel caso, infatti, di sentenza resa a seguito di dibattimento, l'efficacia di giudicato in sede civile è esclusa quando il danneggiato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2 (...); e parimenti tale efficacia di giudicato è esclusa nel caso di sentenza pronunciata, come nella specie, a norma dell'art. 442 alla mera condizione che il danneggiato (...) non abbia accettato il rito abbreviato. Invece, nel caso particolare in cui la sentenza assolutoria abbia ad oggetto il reato di falso giuramento, il giudicato penale spiega un ben più esteso effetto preclusivo della pretesa risarcitoria del danneggiato, effetto che è escluso soltanto nel caso in cui la condanna penale non può essere pronunciata perché il reato è estinto. (...) Tale disciplina differenziata viola il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (...) e, allo stesso tempo, rappresenta un impedimento per la parte offesa all'esercizio dell'azione diretta al conseguimento del danno risarcibile, con conseguente vulnerazione del principio della tutela giurisdizionale (...). Da una parte, infatti, va ricordato che la Corte, anche recentemente (sentenza n. 60 del 1996), ha fatto riferimento al contesto delineato dal nuovo codice di procedura penale come archetipo generale rispetto al quale una disciplina differenziata è ammissibile soltanto se sorretta da ragionevole ed adeguata giustificazione. Dall'altra, deve escludersi, con riferimento al problema in esame, che una ragione di specialità di disciplina possa rinvenirsi nella funzione di prova legale del giuramento, atteso che il successivo giudizio civile avente ad oggetto il risarcimento del danno non ha alcuna idoneità ad incidere su tale funzione, non essendo prevista, né possibile, la revocazione della sentenza che si fondi su un giuramento di cui successivamente sia accertata la falsità al solo fine di riconoscere una ragione di danno alla parte soccombente nel precedente giudizio. (...) Pertanto la disciplina dell'efficacia nel giudizio civile della sentenza penale di assoluzione dal reato di falso giuramento va ricondotta a legittimità parificandola a quella ordinaria, e quindi dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2738, secondo comma, del cod. civ., nella parte in cui non prevede che il giudice civile possa conoscere del reato di falso giuramento al solo fine del risarcimento anche nel caso in cui la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata nel giudizio penale non abbia efficacia di giudicato nei confronti del danneggiato».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2738, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede che il giudice civile possa conoscere del reato di falso giuramento al solo fine del risarcimento anche nel caso in cui la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata nel giudizio penale non abbia efficacia di giudicato nei confronti del danneggiato».

- Sentenza n. **360/1996** (red. Cheli)

***La Corte sanziona, con una pronuncia integralmente demolitoria, una diffusa e prolungata prassi (la reiterazione dei decreti-legge) che ha finito per incidere sugli equilibri***



*istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo, e per intaccare persino la certezza del diritto (nella specie, nel delicato ambito penale). Le difficoltà pratiche prodotte dalla decisione sul piano dell'assetto delle fonti normative (per l'ampiezza assunta dal censurato fenomeno nelle ultime legislature) non possono giustificare l'ulteriore protrarsi di una prassi che è andata sempre più degenerando e che ha oscurato principi costituzionali di primario rilievo. Al Parlamento e al Governo viene segnalata l'opportunità di intervenire sulle cause della riscontrata patologia.*

*Considerato, 4., 5., 6., 7., 8.*

«La questione relativa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione è fondata. La norma impugnata - così come riprodotta nell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 462 del 1996 - ha formato oggetto di una lunga serie di reiterazioni operate mediante decreti-legge, che trovano il loro punto di partenza nel d.l. 7 gennaio 1994, n. 12, e che si sono prolungate, attraverso una catena ininterrotta, fino ad oggi. L'art. 77, commi 2 e 3, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come "provvisori", devono risultare fondati sulla presenza di presupposti "straordinari" di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall'inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti. Questa disciplina, nella sua limpida formulazione, non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d'urgenza: o le Camere convertono il decreto in legge entro sessanta giorni o il decreto perde retroattivamente la propria efficacia, senza che il Governo abbia la possibilità di invocare proroghe o il Parlamento di provvedere ad una conversione tardiva. La disciplina costituzionale viene, pertanto, a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d'urgenza come un limite insuperabile, che - proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere - non può essere né violato né indirettamente aggirato. Ora, il decreto-legge iterato o reiterato - per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali - lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere "straordinario" dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata. Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo - come è accaduto nella esperienza più recente - viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (...), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione). Non solo. Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei

rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o - come nella specie - nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale (v. sentenza n. 161 del 1995; ordinanza n. 197 del 1996). (...) Il divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale, esclude, quindi, che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto. Se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, è anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo - per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 - non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura "straordinaria". (...) I principi richiamati conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione. Restano, peraltro, salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione. A questo proposito va, infatti, considerato che il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza. (...) Da quanto precede discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.l. 6 settembre 1996, n. 462, che ha reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione espressa nell'art. 12, quarto comma, dei decreti-legge impugnati. (...) Questa Corte, nell'adottare la presente pronuncia, è consapevole delle difficoltà di ordine pratico che dalla stessa, nei tempi brevi, potranno derivare sul piano dell'assetto delle fonti normative, stante l'ampiezza assunta dal fenomeno della reiterazione nel corso delle ultime legislature. Tali difficoltà, ancorché ben presenti, non sono, peraltro, tali da poter giustificare il protrarsi di una prassi che è andata sempre più degenerando e che ha condotto ad oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria quali quelli enunciati nell'art. 77 della Costituzione, principi la cui violazione o elusione è suscettibile di incidere non soltanto sul corretto svolgimento dei processi di produzione normativa, ma anche sugli equilibri fondamentali della forma di governo. Su questo piano, la Corte non può fare altro che segnalare al Parlamento ed al Governo l'opportunità di intervenire sulle cause che hanno condotto, negli ultimi anni, a dilatare il

ricorso alla reiterazione, cause che - anche al di fuori della prospettiva di una riforma dell'art. 77 della Costituzione - potrebbero, sin da ora, essere contenute e rimosse, mediante il più rigoroso rispetto da parte del Governo dei requisiti della necessità e dell'urgenza e attraverso le opportune iniziative che il Parlamento, nell'ambito delle proprie competenze, potrà, a sua volta, adottare».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.l. 6 settembre 1996, n. 462, recante "Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti"».

- Sentenza n. **370/1996** (red. Guizzi)

***L'emersione di nuovi fenomeni di degenerazione sociale può rendere una norma incriminatrice del tutto inadeguata a contrastare le attuali dimensioni della criminalità (non più rapportabile necessariamente a uno "stato" o a una "condizione personale") e conseguentemente non rispettosa dei principi del diritto penale costituzionale.***

*Considerato, 2., 2.1., 2.2.*

«La contravvenzione del possesso ingiustificato di valori venne introdotta nella moderna legislazione penalistica dal codice napoleonico del 1810 per colpire (o almeno arginare) la piaga della mendicizia, com'è desumibile dall'art. 378, che si cita nell'edizione ufficiale per il Regno d'Italia in vigore dal 1 gennaio 1811: "Ogni mendicante o vagabondo a cui saranno trovati indosso uno o più oggetti di un valore che ecceda le lire cento, e che non ne giustificherà la provenienza, sarà punito", ai sensi dell'art. 276, "con detenzione da sei mesi a due anni". La norma non costituiva invero una novità assoluta, dal momento che in altre forme si era già fatto impiego, nelle legislazioni preunitarie, di analoghi schemi punitivi per coloro che fossero colti nel possesso di valori anche "rurali", segnatamente i prodotti della terra, secondo una disposizione rinvenibile nella codificazione dello Stato pontificio. Ispirandosi al modello francese (...) quasi tutte le codificazioni successive adottarono la statuizione incriminatrice. L'acquistò il codice albertino del 1839, allargando però il novero dei soggetti attivi in un ambito più composito, quello delle "persone sospette", tanto da ricomprendere, agli artt. 460 e 462, gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti validi, i sorvegliati speciali, gli stranieri clandestini, i diffamati per crimini o per delitti, e singolarmente per grassazioni, estorsioni, furti e truffe. Essa è stata quindi recepita nell'art. 708 del codice vigente, e prima negli artt. 449 del codice penale del Regno sardo del 1859 (poi esteso al Regno d'Italia) e 492 del codice Zanardelli, intitolato "Del possesso ingiustificato di oggetti e valori", ma caratterizzato da sanzioni meno severe, quale l'arresto di soli due mesi. Le legislazioni penali europee (...) hanno eliminato il reato del "possesso ingiustificato di valori", mentre hanno conservato, in varia guisa, la disciplina del possesso di grimaldelli, chiavi false e oggetti simili. E in una prospettiva adeguatrice ai principi della Costituzione, questa Corte dichiarò significativamente, con la sentenza n. 110 del 1968, l'illegittimità costituzionale dell'art. 708 del codice penale, limitatamente però "alla parte in cui fa richiamo alle condizioni personali di condannato per mendicizia, di ammonito, di sottoposto a misure di sicurezza personale o a cauzione di buona condotta" (decisione poi ripetuta, con la sentenza n. 16 del 1971, anche per la figura del reato di cui all'art. 707), così depurando la norma

incriminatrice da tutte quelle categorie di soggetti nei cui confronti il “sospetto” si sarebbe potuto dire ingiustificato. (...) Il ragionamento svolto nelle due decisioni menzionate va ora sviluppato e portato a compimento. È oggi visibile nella società un nuovo dato, ch'era in passato più difficile da cogliere: l'esistenza di preoccupanti fenomeni di arricchimento personale ottenuto mediante vie illecite e occulte. Di fronte a queste tendenze degenerative della vita economica e civile, la previsione incriminatrice contenuta nell'art. 708 del codice penale è una ipotesi assolutamente marginale e ormai irragionevole nella sua esclusiva riferibilità a coloro che sono pregiudicati “per delitti determinati da motivi di lucro e per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio”. La crescita della ricchezza mobiliare, la sua circolazione in ambito internazionale e l'uso dello schermo societario per il suo controllo rendono infatti questo strumento ottocentesco di difesa sociale del tutto inadeguato a contrastare le nuove dimensioni della criminalità, non più rapportabile, necessariamente, a uno “stato” o a una “condizione personale”. Irragionevole è, dunque, la discriminazione nei confronti d'una categoria di soggetti composta da pregiudicati per reati di varia natura o entità contro il patrimonio (a volte assai risalenti nel tempo) che siano colti in possesso di “denaro o di oggetti di valore o di altre cose non confacenti al (loro) stato”. Riferimento, questo, che si palesa indeterminato per la genericità del disposto normativo e non più adeguato a perseguire i fenomeni degli arricchimenti illeciti quali risultano dall'osservazione della realtà criminale di questi ultimi decenni. Ed è evidente che i danni all'economia e alla convivenza civile provengono da persone che - svolgendo professionalmente attività legate alla circolazione della ricchezza mobiliare o a questa prossime - hanno modo di eludere, anche per lunghi periodi di tempo, i controlli legali. Di tali mutamenti si è peraltro reso conto pure il legislatore, che ha introdotto nell'ordinamento giuridico (con il d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356) una nuova figura di reato con cui si puniva la disponibilità di beni di valore sproporzionato al reddito o alla propria attività economica. Ma modellando la previsione sulla falsariga dell'art. 708 del codice penale ha finito per travalicarlo, poiché ha esteso la categoria dei “sospetti” ai semplici indagati di alcuni e più gravi reati, violando il principio della presunzione di non colpevolezza affermato nell'art. 27, secondo comma, della Costituzione. Sì che questa Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sostenendo che “il fatto penalmente rilevante deve essere tale a prescindere dalla circostanza che il suo autore sia o meno indagato o imputato”, perché siffatte “condizioni, instabili come ogni *status* processuale, non legittimano alcun apprezzamento in termini di disvalore” (sentenza n. 48 del 1994). In ciò ravvisando una significativa differenza strutturale rispetto alla sua matrice contravvenzionale, individuata appunto nell'art. 708. (...) Con le decisioni menzionate, la Corte doveva spiegare come mai il possesso di valori mobiliari o la mera detenzione di chiavi fossero da ritenere condotte lecite - se poste in essere da alcune persone - mentre integrassero condotte punibili, per se stesse considerate, ove realizzate da altre. Si trattava di un dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25 della Costituzione, che penetrava fin dentro alla conformazione tipica della figura di reato; dubbio che la Corte sciolse affermando che l'indicazione precisa del fatto punibile risiedeva proprio nella “possibilità di dare una soddisfacente spiegazione del possesso di un valore non confacente alle abituali condizioni di vita” del sospettato. Ma in tal modo non si eliminò dalla fattispecie quella condizione sociale abituale che non è certo più concepibile in un orizzonte storico diverso da quello originario. Essa era indispensabile per separare i fatti di possesso punibili da quelli leciti, che si sottraggono a ogni forma di

controllo. E ciò in quanto si voleva infliggere comunque una pena per quei fatti sfuggiti all'accertamento dell'azione delittuosa del responsabile del reato contro il patrimonio, utilizzando un surrogato contravvenzionale, tipizzato attraverso la riferibilità del fatto, di per sé neutro, a un pregiudicato per alcune classi di precedenti penali. Tale *deficit* di tassatività conferma l'irragionevolezza della limitazione delle condizioni soggettive punibili a una sola categoria di persone. La disposizione va, pertanto, dichiarata illegittima, perché viola gli artt. 3 e 25 della Costituzione».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 708 del codice penale (...).»

- Sentenza n. **10/2015** (red. Cartabia)

*Il potere di modulare, anche temporalmente, gli effetti delle sentenze di accoglimento discende dal ruolo della Corte come custode della Costituzione nella sua integralità e dall'esigenza di evitare che l'ordinaria efficacia retroattiva delle dichiarazioni di illegittimità arrechi un vulnus costituzionale più grave di quello rimosso. L'individuazione di limiti all'efficacia delle decisioni di accoglimento consegue al bilanciamento istituzionalmente operato dalla Corte tra i valori e i principi costituzionali coinvolti dalle questioni ad essa devolute. La regolazione degli effetti delle proprie sentenze è dunque un compito naturalmente spettante ad un giudice costituzionale, come comprovato dalle esperienze di altri ordinamenti, indipendentemente dall'esistenza di una disciplina espressa. Gli interventi regolativi degli effetti temporali, da vagliare alla luce del principio di stretta proporzionalità, sono subordinati al duplice presupposto dell'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali, suscettibili di essere irrimediabilmente compromessi da una pronuncia di mero accoglimento, e della limitazione della compressione degli effetti retroattivi a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco. Nella specie, la salvaguardia dei principi dell'equilibrio di bilancio, della solidarietà e dell'uguaglianza ed il rispetto dei vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea impongono, quale soluzione costituzionalmente obbligata (anche al fine di scongiurare l'eventualità di una nuova manovra finanziaria per sopperire alle restituzioni dei versamenti tributari connesse ad una decisione di mero accoglimento), di differire la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime al giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, con conseguente efficacia solo ex nunc della pronuncia.*

*Considerato, 6.5.4., 7., 8.*

«In definitiva, il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti"; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo. Per tutti questi motivi, la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia, così come configurata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008 (...), viola gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal

legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito. (...) Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro. Questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti. Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le "situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili" ovvero i "rapporti esauriti". Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività "vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida" (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, *ex plurimis*, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970). Inoltre, come il limite dei "rapporti esauriti" ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irreparabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito. Una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale: in tal senso questa Corte ha operato anche in passato, in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame (sentenze n. 423 e n. 13 del 2004, n. 370 del 2003, n. 416 del 1992, n. 124 del 1991, n. 50 del 1989, n. 501 e n. 266 del 1988). Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare "una tutela sistemica e non frazionata" (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. "Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette": per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che "[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti

fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi” (sentenza n. 85 del 2013). Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell’intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo. Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi. Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale. Essa non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell’ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. In questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell’orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto “sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi* [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa” (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010). Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima. Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l’impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco. (...) Ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l’applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell’equilibrio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell’attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale *a fortiori* dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del

debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008 (...), determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost. La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame. In conclusione, gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra devono, nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte, decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».



- Sentenza n. **178/2015** (red. Sciarra)

***La Corte sanziona, con una dichiarazione di illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e nei termini indicati in motivazione, il reiterarsi di discipline di analogo contenuto e con medesima finalità (sulla sospensione della contrattazione nel pubblico impiego). La pronuncia lascia comunque impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalle norme censurate.***

*Considerato, 15., 15.1., 15.2., 16., 17., 18.*

«Sono, invece, fondate, nei termini di cui si dirà, le censure mosse al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'art. 39, primo comma, Cost. Esse si incentrano sul protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale. (...) Le norme impugnate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica. Tale scansione temporale preclude, in relazione all'art. 39, primo comma, Cost., ogni considerazione atomistica del "blocco" della contrattazione economica per il periodo 2013-2014, avulso dalla successiva proroga. Il "blocco", così come emerge dalle disposizioni che, nel loro stesso concatenarsi, ne definiscono la durata complessiva, non può che essere colto in una prospettiva unitaria. Ciò risulta anche dalla formulazione letterale dell'art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014, che estende fino al 2015 il "blocco" ed è quindi destinato a incidere sui giudizi in corso. (...) La disamina unitaria delle misure di "blocco" della contrattazione collettiva le colloca in un orizzonte meno angusto e contingente, per porne in luce l'incidenza, tutt'altro che episodica, sui valori costituzionali coinvolti. (...) l'entrata in vigore delle disposizioni della legge di stabilità per il 2015 tende a rendere strutturali le misure introdotte per effetto del d.P.R. n. 122 del 2013 e della legge n. 147 del 2013. (...) Il fatto che tali misure fossero destinate a perpetuarsi nel tempo si evince dall'art. 1, comma 255, della legge n. 190 del 2014, che, fino al 2018, cristallizza l'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale ai valori del 31 dicembre 2013. Il carattere strutturale delle misure e la conseguente violazione dell'autonomia negoziale non possono essere esclusi, sol perché, per la tornata 2013-2014, è stata salvaguardata la libertà di svolgere le procedure negoziali riguardanti la parte normativa (...). La contrattazione deve potersi esprimere nella sua pienezza su ogni aspetto riguardante la determinazione delle condizioni di lavoro, che attengono immancabilmente anche alla parte qualificante dei profili economici. Non appaiono decisivi, per escludere il contrasto con l'art. 39, primo comma, Cost., i molteplici contratti enumerati dalla difesa dello Stato, che non attestano alcun superamento della sospensione delle procedure negoziali per la parte squisitamente economica del rapporto di lavoro e per gli aspetti più caratteristici di tale ambito. L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe. In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del "blocco", si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost. (...) La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985,

punto 4. del Considerato in diritto). (...) Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del Considerato in diritto). Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), e “i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali” (art. 40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001). In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001). Il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si ispira, proprio per queste peculiari caratteristiche che ne garantiscono l’efficacia soggettiva generalizzata, ai doveri di solidarietà fondati sull’art. 2 Cost. Tali elementi danno conto sia delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97 Cost.), in un quadro di tutele che si è visto essere presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, sia delle disarmonie e delle criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre. Se i periodi di sospensione delle procedure “negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti *ad libitum*. Su tale linea converge anche la Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha sottolineato l’esigenza di «un “giusto equilibrio” tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell’individuo» e ha salvaguardato le misure adottate dal legislatore portoghese – in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici – sulla scorta dell’elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 e seguenti del Considerato in diritto). Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinava, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all’interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.). Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall’art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile. Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza. (...) Rimossi, per il futuro, i limiti che si

frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato. Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata».

#### *Dispositivo*

«[...] dichiara l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015) [...]».

- Sentenza n. **223/2015** (red. Zanon; inammissibilità)

***In ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore (le scelte di politica criminale), la rimozione di una norma denunciata per anacronismo è consentita solo in casi in cui l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto storico e culturale trasmodi, alla luce della realtà mutata sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti. Diversamente, la rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale preclude alla Corte ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento (art. 28 della legge n. 87 del 1953).***

*Considerato, 2., 5.1., 5.2.*

«Collocato sotto la rubrica “Non punibilità e querela della persona offesa, per fatti commessi a danno di congiunti”, l'art. 649 cod. pen. disegna una tradizionale area di protezione dell'istituzione familiare rispetto all'intervento punitivo statale, specificamente riferita ai delitti di cui al Titolo XIII del Libro II dello stesso codice, purché (...) rechino offesa solo al patrimonio individuale del congiunto. Il bilanciamento tra l'interesse alla repressione dei delitti indicati e quello alla tutela di beni afferenti la vita familiare è compiuto dal legislatore penale in modo che il grado della protezione in parola sia direttamente proporzionale all'intensità della relazione esistente tra il reo e la persona offesa: facendosi così corrispondere la non punibilità dell'autore (maggioritariamente ricostruita quale causa personale di esclusione della pena) al reato commesso in danno dei familiari più diretti (primo comma), e rimettendosi invece alla vittima la decisione sull'attivazione della reazione penale,

in caso di reati commessi nei confronti dei congiunti meno stretti (secondo comma). Al terzo ed ultimo comma dell'art. 649 cod. pen., infine, si prevede che l'intervento punitivo statale operi secondo le modalità ordinarie, ove l'offesa al patrimonio individuale del congiunto sia attuata mediante violenza alla persona o integri, comunque, un delitto di rapina, estorsione o sequestro di persona a scopo di estorsione. Varie le ragioni comunemente evocate a fondamento della scelta legislativa. Al fianco di notazioni sulla pericolosità asseritamente meno intensa di chi delinque in ambito familiare, si evidenzia, in genere, il rischio che le indagini necessarie all'accertamento del reato, e la stessa successiva punizione del responsabile, provochino danni alla qualità della relazione familiare (e alla stessa sopravvivenza del nucleo) maggiori di quelli derivanti dalla mancata punizione del fatto. Viene prospettata, per altro verso, una peculiarità dei rapporti patrimoniali interni alla famiglia, che si sostanzierebbe – affermava già la Relazione ministeriale sul progetto di codice penale del 1887 – in “una specie di confusione di sostanze, di comune destinazione dei beni per piena comunicazione di diritti, per continuazione di personalità, per necessaria società di vita”: in sintesi, una comunanza di interessi (...) che legittimerebbe, all'interno della famiglia, un assetto di protezione dei diritti sul patrimonio diverso da quello ordinariamente vigente. Per parte sua, (...) la giurisprudenza costituzionale ha già sottolineato (...) le finalità di protezione dell'istituzione familiare proprie della disciplina, “anche ad eventuale discapito del singolo componente, il quale viene privato della tutela penale offerta dalle norme incriminatrici poste a presidio del patrimonio pure se abbia, nel caso concreto, un personale interesse alla punizione del colpevole” (sentenza n. 352 del 2000). (...) Non vi è dubbio che una disposizione come quella censurata – ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso interesse pubblico alla repressione dei reati (sentenza n. 352 del 2000) – debba essere valutata, in punto di ragionevolezza, “alla stregua dell'attuale realtà sociale” (...). Sul piano dei rapporti patrimoniali, alla tradizionale comunanza di interessi (la “confusione di sostanze” cui alludeva la già citata relazione al Codice Zanardelli) si affianca oggi, e in molti casi si sostituisce, la reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare. Un regime formale di comunione, salva diversa opzione, regola la relazione patrimoniale fra i coniugi ed incide profondamente sugli ambiti di applicazione delle norme penali poste a tutela della proprietà. D'altro canto, si percepisce con immediatezza la frequenza assai maggiore dei casi di plurima e indipendente acquisizione di redditi ad opera dei componenti la famiglia, in un maturo contesto di uguaglianza tra i coniugi, e dunque di loro autonomia nel concorso alle scelte di gestione delle esigenze riferibili al nucleo comune. Non stupisce, dunque, che una causa di non punibilità concepita in epoca segnata dal ruolo dominante del marito e del padre, già criticata in epoca risalente per la sua inopportunità (sebbene il Guardasigilli Rocco avesse stimato di conservarla per non allontanarsi “da una tradizione legislativa universalmente accolta”), sia posta oggi in discussione: la protezione assoluta stabilita intorno al nucleo familiare, a prezzo dell'impunità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, non è più rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento. Questa Corte ha già rilevato, sia pure riguardo a situazioni ed interessi diversi da quelli patrimoniali, che la Costituzione “non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti” (sentenza n. 494 del 2002). D'altra parte, il fondamento di ogni deroga al principio dell'uguaglianza tra i cittadini innanzi

alla legge deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo, come questa Corte, del resto, ha più volte stabilito (ad esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999). Ben vero che la discrezionalità legislativa si esercita non solo nella espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa conservazione, nel tempo, dei valori normativi già affermati nell'ordinamento. Né può dimenticarsi il limite fondamentale posto all'azione di questa Corte, cui è precluso "ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento" (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale"). E tuttavia, l'intervento di questa Corte si legittima in casi, come quello in esame, nei quali l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti. (...) Sennonché, nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, nemmeno la constatazione di effetti manifestamente non ragionevoli sul piano dell'uguaglianza tra cittadini innanzi alla legge penale è sufficiente al fine di consentire alla questione sollevata di superare il vaglio di ammissibilità. Sono infatti prospettabili una molteplicità di alternative, costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare. Un segnale immediato in tal senso viene dalla stessa ordinanza di rimessione, ove (...) si afferma che l'esigenza protetta dall'attuale formulazione della norma censurata "risulterebbe sufficientemente tutelata dalla previsione della procedibilità a querela della parte offesa". (...) nella stessa prospettiva adombrata dal giudice *a quo*, vi sarebbe almeno un'altra soluzione, alternativa a quella richiesta, per porre rimedio al *vulnus* denunciato: non già la completa caducazione della fattispecie di non punibilità, ma la generalizzata subordinazione della procedibilità dell'azione contro il reo all'iniziativa della vittima. (...) peraltro (...) un'ipotetica pronuncia di accoglimento lascerebbe intatto il secondo comma dell'art. 649 cod. pen., che prevede la punibilità a querela dei fatti commessi a danno dei congiunti "meno stretti" (...), producendo un'evidente irrazionalità di sistema. I congiunti in questione, infatti, nei casi di reati usualmente perseguibili di ufficio, sarebbero trattati più favorevolmente del coniuge non separato o dei parenti "più stretti". Il rilievo vale, anch'esso, a porre in immediata evidenza come l'inammissibilità della questione derivi dalla mancanza di un unico rimedio, costituzionalmente obbligato, al vizio rilevato, in un settore, quello delle scelte di politica criminale, caratterizzato oltretutto da una discrezionalità del legislatore particolarmente ampia riguardo al bilanciamento dei diversi interessi contrapposti (*ex multis*, sentenze n. 214 del 2014, n. 279 del 2013, n. 134 e n. 36 del 2012). (...) l'alternativa tra soluzioni compatibili non coinvolge solo l'eventuale eliminazione della disciplina di favore o la sua graduazione mediante l'introduzione della perseguibilità a querela (la quale, a sua volta, è scelta che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente riferito alla piena discrezionalità del legislatore: *ex multis*, ordinanze n. 324 del 2013, n. 178 del 2003 e n. 91 del 2001). Nuove e particolari opzioni potrebbero essere compiute, ad esempio, riguardo alla selezione dei delitti

che ancora giustificerebbero un trattamento di favore, o riguardo anche alle figure parentali da includere nella speciale disciplina. Spetta insomma al ponderato intervento del legislatore, non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione di legittimità, l'indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare. La forte opportunità di un intervento legislativo di riforma, qui sollecitato, deve infatti accompagnarsi al dovere di "rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale" (sentenza n. 22 del 2007; *ex multis*, inoltre, ordinanza n. 145 del 2007)».

### III. L'EFFICACIA TERRITORIALE

#### EFFICACIA ESTESA AD ALTRI ENTI AUTONOMI (REGIONI ORDINARIE E/O SPECIALI E PROVINCE AUTONOME)

[questioni sollevate in via principale da enti ad autonomia differenziata in riferimento (anche) a parametri costituzionali ovvero a comuni parametri statutarî]

- Sentenza n. **85/1990** (red. Baldassarre)

*L'accoglimento di una questione sollevata da un'autonomia speciale in relazione ad un principio costituzionale (la leale cooperazione) determina una declaratoria di illegittimità efficace per la generalità delle Regioni e delle Province autonome.*

*Considerato, 16.*

«La Provincia autonoma di Trento dubita della legittimità costituzionale: a) dell'art. 15, quarto comma, che, nel caso di mancata intesa, entro un anno, fra le regioni (o province autonome) interessate ad un bacino di rilievo interregionale, prevede l'istituzione degli organi di bacino da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; b) dell'art. 20, commi secondo, terzo e quarto, il quale prevede, per i bacini di rilievo regionale che possono interessare più regioni, un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo. Le questioni vanno parzialmente accolte. Anche se (...) il potere sostitutivo oggetto dell'attuale impugnazione risponde a tutti gli altri elementi costituzionalmente richiesti, non v'è traccia nelle disposizioni impugnate del requisito delle garanzie procedurali ispirate al principio della leale cooperazione. Mentre nell'art. 15, quarto comma, manca del tutto qualsiasi preavviso alle regioni (o province autonome) inadempienti, nell'art. 20, quarto comma, invece, esso è venuto meno a seguito di una modifica legislativa introdotta successivamente all'entrata in vigore della legge n. 183 del 1989. L'art. 20, quarto comma, dispone, infatti, che per l'adozione dell'atto di sostituzione ivi previsto il Presidente del Consiglio debba previamente sentire il Comitato nazionale per la difesa del suolo, di cui facevano parte i presidenti di tutte le regioni e province autonome. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5 del decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, la partecipazione dei suddetti presidenti in organi del tipo del citato Comitato è sostituita con quella di un pari numero di esperti scelti, di norma, fra i funzionari delle regioni e delle province autonome. Da qui consegue che la previa audizione dell'anzidetto Comitato non può più fungere da preavviso nei confronti della regione (o provincia autonoma) interessata. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, quarto comma nonché dell'art. 20, comma quarto, nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alla regione (o provincia autonoma) interessate in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti».

*Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15, quarto comma e, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418 (17 gennaio 1990), dell'art. 20, quarto comma della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto

organizzativo e funzionale della difesa del suolo) nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alla regione (o provincia autonoma) interessata all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti (...).

- Sentenza n. 241/1997 (red. Chieppa)

***La riscontrata violazione della competenza legislativa primaria ed esclusiva spettante in una particolare materia alla ricorrente Regione speciale, come agli altri enti ad autonomia differenziata, determinando l'accoglimento di una questione sollevata anche in riferimento ad un comune parametro costituzionale, dà luogo ad una declaratoria di illegittimità riguardante l'intero sistema delle autonomie speciali.***

*Considerato, 1., 2., 3.*

«(...) la regione Friuli-Venezia Giulia ha proposto, in riferimento agli artt. 118, terzo comma, della Costituzione, ed agli artt. 4, 8 e 11 dello statuto di autonomia (...) questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398 (...). Preliminarmente deve essere esaminato, in quanto assorbente, il profilo del ricorso che investe principalmente l'art. 4, comma 18, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, come introdotto dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Infatti la lesione della posizione della regione ricorrente (a statuto speciale) deriva essenzialmente dalla norma anzidetta, che in modo onnicomprensivo ed indiscriminato pone le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano e le regioni ordinarie sullo stesso piano nell'obbligo di adeguamento delle "proprie normazioni ai principi contenuti nel presente articolo in tema di procedimento", cioè - come definito nella rubrica dell'articolo stesso - di "procedure per il rilascio della concessione edilizia". In tale maniera il legislatore statale interviene in materia urbanistica nel campo dei procedimenti per il rilascio delle concessioni edilizie, con una serie di norme analitiche e di dettaglio che (...) scandiscono le fasi e le cadenze procedurali degli uffici comunali competenti, prevedendo, altresì, i termini per il rilascio e le conseguenze del decorso del termine, con obblighi per l'amministrazione comunale e regionale, ed in modo particolareggiato l'istituto della denuncia di inizio di attività. Anche se le anzidette nuove norme statali non hanno alcun effetto abrogativo della preesistente disciplina regionale in materia, tuttavia comportano per le regioni (così indicate accanto alle province autonome) un obbligo generico ed indiscriminato di adeguamento ai principi della stessa legge statale, con una sostanziale parificazione della diversa potestà legislativa esclusiva spettante in materia alla regione ricorrente a statuto speciale. Né può ammettersi che con una formula, sia pure di obbligo di adeguamento ai principi della legge statale (costituenti un limite della legislazione per le regioni ordinarie), si possa interferire - per di più intervenendo su un assetto normativo preesistente che ciascuna delle regioni a statuto speciale si era legittimamente dato in modo completo - sulla competenza primaria ed esclusiva in materia urbanistica delle regioni e delle province ad autonomia speciale (...) suscettibile di limiti derivanti da principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o da norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In altri termini la competenza primaria delle regioni a statuto speciale non può essere declassata negli stessi limiti più ristretti della competenza concorrente delle regioni di diritto comune. (...) Sulla base delle predette considerazioni (con riferimento all'art. 4 dello statuto di autonomia della



regione Friuli-Venezia Giulia) il ricorso è fondato con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato comma 18, limitatamente alla parte in cui prevede l'obbligo di adeguamento anche per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano».

*Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398 (Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, come introdotto dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui prevede l'obbligo di adeguamento anche per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano».

- Sentenza n. **84/1998** (red. Onida)

***L'accoglimento di una questione, benché sollevata in esclusivo riferimento a specifici parametri statutari, determina l'adozione di una pronuncia di illegittimità che, in considerazione del carattere generale del principio ivi affermato, ha una portata estesa alla generalità delle Regioni e delle Province autonome.***

*Considerato, 1., 3., 5.*

«La questione proposta dalla ricorrente provincia autonoma di Trento investe l'art. 2, commi 1 e 4, del d.l. 20 settembre 1996, n. 489 (Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996), come convertito dalla legge n. 578 del 1996. Dette disposizioni, in quanto prevedono la possibilità che programmi interregionali di interventi in agricoltura, interessanti il territorio della provincia, e destinati ad essere finanziati dalla provincia stessa, siano proposti dal Ministero e approvati dal Comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali senza il consenso specifico della provincia autonoma medesima, e che essi individuino anche azioni amministrative destinate ad essere attuate dal Ministero nel territorio provinciale, lederebbero la potestà legislativa e quella amministrativa della provincia in materia di agricoltura, e violerebbero il divieto, posto, nelle materie di competenza provinciale, dalle norme di attuazione contenute nell'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, di attribuire ad organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato in base allo statuto e alle norme di attuazione, e di disporre finanziamenti statali per attività nell'ambito del territorio provinciale. (...) La questione (...) è fondata nei termini di seguito precisati. I programmi "di rilevanza interregionale" di cui è giudizio contemplano interventi almeno parzialmente rientranti nell'ambito di competenza delle regioni e delle province autonome (...). (...) in tanto può ammettersi la legittimità di un procedimento di programmazione come quello qui configurato, in quanto i programmi stessi siano approvati ed attuati con il necessario specifico consenso, in ordine al loro contenuto, delle regioni o province autonome nel cui territorio ricadono gli interventi da essi previsti. Né tale consenso potrebbe essere sostituito dall'approvazione del programma - a maggioranza - da parte del Comitato per le politiche agro-alimentari e forestali, istituito nell'ambito della Conferenza Stato-regioni (...) ed oggi presumibilmente destinato ad essere sostituito (...) dalla stessa

Conferenza Stato-regioni (...). Diversa è infatti la funzione esercitata dall'organismo collettivo di rappresentanza delle regioni, nell'ambito di procedimenti di concertazione con lo Stato che riguardino tutte le regioni o parte di esse, da quella che deve essere esercitata dalla singola regione o provincia interessata allo specifico procedimento o provvedimento, quando le norme costituzionali, statutarie o di attuazione richiedano l'intesa o la partecipazione procedimentale della medesima (sentenza n. 121 del 1997). La formulazione testuale dell'art. 2, comma 1, lascia invece aperta la strada alla possibile approvazione di programmi interregionali proposti dal solo Ministero e approvati dal comitato anche al di fuori dello specifico consenso della regione interessata: così contrastando inevitabilmente con l'ordine costituzionale delle competenze. Tale specifico consenso deve dunque essere acquisito, perché il programma possa essere legittimamente approvato, chiunque ne sia il proponente, vale a dire, secondo la previsione del comma 1, dell'art. 2, il Ministero, ovvero almeno tre regioni o province autonome, evidentemente destinatarie degli interventi medesimi. (...) Deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, del decreto-legge impugnato, nella parte in cui consente che i programmi interregionali, da chiunque proposti, possano essere approvati senza il consenso specifico di ciascuna delle regioni o province autonome nel cui territorio i relativi interventi sono destinati ad essere attuati dai soggetti rispettivamente competenti».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.l. 20 settembre 1996, n. 489 (Interventi programmati in agricoltura per l'anno 1996), come convertito dalla legge 5 novembre 1996, n. 578, nella parte in cui consente che i programmi interregionali, da chiunque proposti, possano essere approvati senza lo specifico consenso di ciascuna delle regioni o province autonome nel cui territorio sono destinati ad essere attuati, secondo le rispettive competenze, gli interventi in essi contemplati (...)».

- Sentenza n. **170/2001** (red. Marini)

***L'accoglimento di una questione sollevata dalla Provincia di Trento spiega i suoi effetti anche nei confronti della Provincia di Bolzano, avuto riguardo all'unicità ed identità di contenuto della normativa statutaria che attribuisce le competenze.***

*Considerato, 2.1., 2.2., 3.1., 3.2., 3.3., 4., 5., 5.1., 5.2., 8., 8.1., 8.2., 8.3., 9.*

«(...) il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) individua all'art. 8 le materie relativamente alle quali la Provincia autonoma di Trento ha potestà legislativa; fra di esse figurano, rispettivamente ai nn. 21) e 29) della elencazione contenuta nella norma citata, le materie dell'agricoltura e dell'addestramento e formazione professionale. Secondo quanto previsto dal successivo art. 16 del d.P.R. n. 670, del 1972, in tali materie la provincia gode anche di potestà amministrativa. Riguardo alle materie elencate nel predetto art. 8 (...), la potestà normativa provinciale incontra "i limiti indicati dall'art. 4" del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972. Conseguentemente, (...) l'ente territoriale può legiferare nelle materie in questione "con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". (...) si pone come logicamente prioritario lo scrutinio di legittimità

costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441 del 1998, che ha qualificato tutte le disposizioni in essa contenute "norme fondamentali di riforma economico-sociale". (...) Già in passato questa Corte ha avuto modo di precisare i criteri di individuazione della nozione di "norma fondamentale di riforma economico-sociale". (...) È stato così ripetutamente escluso qualsiasi rilievo decisivo alla autoqualificazione operata dal legislatore, occorrendo, invece, far riferimento alla obbiettiva natura della norma in discussione (cfr. sentenze n. 355 del 1994 e n. 151 del 1986). E si è altresì evidenziata l'esigenza di unità delle scelte politiche fondamentali della Repubblica, esigenza a difesa della quale è appunto posto il limite alla potestà normativa regionale o, come nel caso, provinciale. Atteso l'evidente vincolo che in tale modo potrebbe essere posto alla concreta esplicazione della potestà normativa locale, questa Corte ha costantemente affermato che non qualsiasi modifica legislativa merita di essere definita di "riforma economico-sociale", spettando, invece, tale qualità solo a quelle norme che corrispondono a scelte di "incisiva innovatività" in settori qualificanti la vita sociale del Paese e, in particolare, a quelle che mirano a strutturare tali settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere sull'intero territorio nazionale. Peraltro non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma hanno il carattere di "norma fondamentale", dovendo questo essere riconosciuto esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (cfr., fra le ultime, le sentenze n. 477 del 2000 e n. 482 del 1995), ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione (cfr. sentenza n. 323 del 1998). (...) Nel presente caso il legislatore ha, invece, genericamente definito "norme fondamentali" non solamente i principi espressi nella legge censurata, ma tutte le disposizioni nella medesima contenute. (...) Sotto tale profilo emerge la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441 del 1998 nella parte in cui qualifica "norme fondamentali di riforma economico-sociale" tutte le disposizioni in essa contenute e non soltanto i principi espressi o, comunque, desumibili dalla medesima. (...) La dichiarazione di fondatezza della questione nei limiti precisati comporta la verifica dei diversi profili di incostituzionalità denunciati riguardo alle altre norme dalla Provincia ricorrente. (...) Quanto all'art. 3, comma 5, della legge n. 441 del 1998, è indubbio che il suo contenuto vada ad incidere su di una competenza normativa esclusiva della Provincia autonoma di Trento. (...) Infatti dispone l'art. 8, numeri 21) e 29), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige che la Provincia autonoma di Trento ha la potestà di emanare norme legislative, fra le altre, anche in materia di agricoltura e di formazione professionale e certamente la norma censurata, nel prevedere che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale "finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati", tratta specificamente della formazione professionale in agricoltura. Né può ritenersi che la norma sia espressiva di un principio fondamentale contenuto nella legge ovvero che sia legata ad esso da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione, essendo, invece, una norma di dettaglio e di mera attuazione. (...) Di essa deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale nella parte in cui va, appunto, a ledere l'ambito di competenza legislativa esclusiva propria della Provincia autonoma di Trento, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di formazione professionale. (...) Questione fondata è, viceversa, quella avente ad oggetto il comma 6 dell'art. 14 della legge in

discussione. (...) Dispone, infatti, la norma citata che il Governo è autorizzato a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione delle agevolazioni connesse alla introduzione della contabilità nelle aziende agricole. (...) Ritiene la Corte che l'intervento governativo in sostanza consiste nella erogazione, in attuazione di quanto previsto dal regolamento del Consiglio della comunità europea n. 950/1997, del 20 maggio 1997, di un beneficio in favore di quanti fra i giovani agricoltori abbiano introdotto la contabilità nella azienda da loro condotta. In tal senso esso certamente va ad incidere su di una autonoma competenza amministrativa provinciale, in violazione di quanto previsto sia dall'art. 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige che dall'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale espressamente vieta la attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative, diverse da quelle già a questi spettanti secondo lo statuto di autonomia, in materie di competenza propria della provincia autonoma. (...) Posto, quindi, che la norma esaminata interferisce con l'ambito di autonomia amministrativa statutariamente rimessa alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Trento, così ledendone le prerogative, senza caratterizzarsi per essere "norma fondamentale di riforma economico-sociale", di essa deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale. (...) La presente sentenza spiega i suoi effetti anche per quanto attiene alla Provincia autonoma di Bolzano avuto riguardo alla unicità ed identità di contenuto della normativa che attribuisce le competenze».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura):

a) art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni contenute nella legge medesima anziché i soli principi in essa contenuti o, comunque, da essa desumibili;

b) art. 3, comma 5, nella parte in cui autorizza, con riferimento all'ambito territoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Ministro per le politiche agricole a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, volti allo svolgimento di corsi per la formazione professionale dei giovani agricoltori;

c) art. 14, comma 6, nella parte in cui autorizza il Governo, con riferimento all'ambito territoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione ai giovani agricoltori degli aiuti previsti dall'art. 13 del regolamento del Consiglio della comunità europea n. 950/1997, del 20 maggio 1997 (...).

- Sentenza n. **272/2001** (red. Contri)

***L'accoglimento di una questione sollevata dalla Provincia di Bolzano spiega i suoi effetti anche nei confronti della Provincia di Trento, in considerazione della piena equiparazione delle due Province autonome in ordine alla disciplina oggetto di scrutinio.***

### *Considerato, 2.*

«I commi 1, 3 e 4 dell'art. 1 dell'impugnato decreto-legge contengono principi e criteri destinati ad uniformare l'organizzazione, da parte delle regioni e delle province autonome, delle strutture per la prestazione di "cure palliative" in favore dei "pazienti affetti da patologia neoplastica terminale" e prevedono l'adozione - con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome - di un programma su base nazionale destinato a precisare ed articolare ulteriormente tali principi e criteri. (...) Le attribuzioni delle province autonome in materia di assistenza sanitaria trovano la loro disciplina, oltre che nelle richiamate disposizioni statutarie e di attuazione statutaria, nell'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (...), a norma del quale "spettano alle regioni e alle province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia sanitaria ed ospedaliera", ed in particolare "la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle u.s.l. e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette u.s.l. ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie". Questo assetto normativo (...) trova una norma di chiusura nell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione (sentenza n. 182 del 1997). La previsione, nei commi 1, 3 e 4 dell'art. 1 dell'impugnato decreto-legge, di un decreto ministeriale destinato ad orientare e predeterminare le attività provinciali di progettazione e organizzazione delle strutture sanitarie per l'assistenza oncologica e palliativa - sia pure nei termini di un programma la cui realizzazione da parte delle province autonome si configura come onere per l'accesso a finanziamenti erogati a carico del bilancio statale - incide sulla sfera di autonomia provinciale lasciando spazio solo alla mera esecuzione e contraddicendo (...) "i canoni che devono informare il rapporto tra la legislazione statale e quella regionale e provinciale" (sentenza n. 373 del 1995). A quest'ultimo riguardo, nella materia dell'organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche, di competenza delle province autonome, l'intervento dello Stato non può esplicarsi se non attraverso la legislazione di principio o di riforma economico-sociale, o attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, nel rispetto delle particolari procedure richieste dalle norme di attuazione statutaria per l'efficacia degli atti di indirizzo nei confronti delle Province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 (sentenza n. 63 del 2000). Deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, nella parte in cui vincola la Provincia autonoma di Bolzano alle statuizioni contenute nel decreto ministeriale di cui al citato comma 1. In considerazione della piena equiparazione delle due province autonome in ordine alla disciplina di cui si tratta, la declaratoria di incostituzionalità deve essere estesa anche alla Provincia autonoma di Trento».

### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450 (Disposizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano

sanitario nazionale 1998-2000), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1999, n. 39, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano (...)».

- Sentenza n. **145/2005** (red. Marini)

***L'identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze provinciali determina che l'accoglimento della questione sollevata da una Provincia autonoma spiega i suoi effetti anche nei confronti della Provincia che non ha proposto ricorso.***

*Considerato, 2.1., 2.2., 3.*

«(...) la disposizione, che impone alla Provincia autonoma l'obbligo di vigilare sull'attuazione da parte dei propri uffici delle disposizioni di cui alla legge n. 4 del 2004, presuppone necessariamente la diretta applicabilità alla Provincia della legge stessa. Si tratta, d'altra parte, di un presupposto che, atteso il tenore testuale della norma impugnata e l'assenza di una generale clausola di salvaguardia, non può certo essere superato in via interpretativa e del quale, pertanto, va accertata la conformità ai principi costituzionali ed in particolare allo statuto di autonomia della Provincia ricorrente. In proposito, è sufficiente richiamare l'art. 2, commi 1 e 4, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che esclude in via generale l'immediata applicabilità alla Provincia autonoma della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale norma. (...) Conclusivamente, l'art. 7, comma 2, della legge n. 4 del 2004, comportando, nel senso precisato, la diretta applicabilità alla Provincia delle disposizioni di tale legge, va dichiarato costituzionalmente illegittimo. (...) Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono per l'art. 10 della legge. Ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, applicabile anche alla Provincia in quanto attributivo di una più ampia forma di autonomia, la potestà regolamentare dello Stato non può essere esercitata riguardo a materie che appartengono - per quanto già detto - alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento. (...) La presente decisione estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto della identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze provinciali (sentenze n. 91 del 2003, n. 334 e n. 84 del 2001)».

*Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici), nella parte in cui prevede che le Province autonome vigilino sull'attuazione da parte dei propri uffici delle disposizioni della legge;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della medesima legge 9 gennaio 2004, n. 4, nella parte in cui non esclude le Province autonome dall'ambito territoriale dell'emanando regolamento».

- Sentenza n. **95/2008** (red. Mazzella)

***La violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., quale parametro riferibile anche agli enti ad autonomia differenziata (al ricorrere delle condizioni fissate dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), determina l'illegittimità costituzionale della prevista applicazione della norma impugnata alla generalità delle Regioni e delle Province autonome.***

*Considerato, 2.1.*

«La norma impugnata non può essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, non impone alle amministrazioni soggette al patto di stabilità interno alcun limite quantitativo o di spesa per le assunzioni di personale o la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né, tantomeno, vieta di instaurare simili rapporti, ma dispone che, se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti (non inferiore al 60 per cento) a favore di chi abbia già intrattenuto (con l'amministrazione banditrice del concorso) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006. Tale norma - imponendo che una quota del nuovo personale da assumere a tempo determinato debba possedere certi requisiti - attiene alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno. Come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 380 del 2004), la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Ciò, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale anche per la Provincia ricorrente, perché il menzionato art. 117, quarto comma, prevede una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige. Quest'ultimo, infatti, all'alinea dell'art. 8, condiziona al rispetto dei limiti indicati dal precedente art. 4 l'esercizio della potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto". L'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 è, dunque, illegittimo nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

- Sentenza n. **159/2008** (red. De Siervo)

***L'accoglimento di una questione sollevata da una Provincia autonoma spiega la sua efficacia anche nel territorio della Provincia rimasta inerte, "data l'identità delle competenze statutarie". L'accertata congiunta violazione di parametri costituzionali e***

***statutari dà luogo ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnata norma statale “nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle Province autonome”.***

*Considerato, 7., 7.1., 7.2., 8., 8.1., 8.2.*

«La sola Provincia autonoma di Bolzano impugna anche i commi da 725 a 729 e da 733 a 735 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. (...) I comma da 725 a 729 definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle “società a totale partecipazione di comuni o province” o delle “società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati”, non quotate in borsa. Le norme impugnate hanno evidente attinenza sia con l'autonomia finanziaria, sia con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali. (...) Quanto in precedenza ricordato, ove rapportato alla normativa statutaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, esige che si consideri la distinta attribuzione nello statuto regionale della potestà legislativa di tipo primario in materia di “ordinamento degli enti locali” (art. 4, numero 3) alla Regione, mentre alle Province l'art. 80 dello statuto attribuisce la potestà legislativa di tipo concorrente “in materia di finanza locale”. (...) nei commi da 725 a 729 sembra evidente la compresenza di esigenze sia ordinamentali, sia di disciplina della spesa degli enti locali: (...) la Provincia è abilitata a dedurre la lesione della sola autonomia finanziaria dell'ente locale, in quanto spetta alla Regione la competenza in materia ordinamentale. (...) nei commi 725, 726, 727 e 728 prevalgono le esigenze di tipo finanziario, implicate dal livello di spesa direttamente conseguente alla determinazione del compenso degli amministratori (...). Peraltro, la prevalenza delle esigenze di tipo finanziario nei commi 725, 726, 727 e 728 legittima la Provincia, ai sensi degli articoli 5 e 80 dello Statuto, a dedurre in questa sede la indebita compressione dell'autonomia finanziaria dei propri enti locali da parte della legge statale. La questione è fondata: il carattere analitico e molto dettagliato delle norme impugnate (...) ne comporta l'illegittimità costituzionale, per il territorio della sola Provincia di Bolzano e, data l'identità delle competenze statutarie, della Provincia di Trento, cui si estendono gli effetti della presente declaratoria. (...) Le questioni relative al comma 734, sollevate dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, sono solo in parte fondate (...). Il comma 734 pone un limite alla possibilità di nominare ad “amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi”. La ricorrente avanza anche a questo proposito una eterogenea serie di censure a tutela della autonomia finanziaria ed organizzativa sia degli enti locali sia della stessa Provincia: ipotizzandosi che la disposizione venga giustificata come principio in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, si obietta che si tratterebbe di una disciplina non di principio, bensì di dettaglio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; analogamente, ove si intendesse in tal modo determinare una legislazione di cornice in tema di finanza locale, sarebbero in tal caso lesi gli artt. 81 e 119 della Costituzione, nonché il Titolo VI dello statuto speciale (...) e gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992. Inoltre, si afferma che anche questa disposizione lederebbe la autonomia organizzativa della Provincia autonoma, garantita dall'art. 116 della Costituzione e dall'art. 8, numero 1), dello statuto speciale (...), che riserva in via esclusiva alle Province autonome la potestà legislativa in materia di ordinamento degli



uffici provinciali e del personale ad essi addetto, se non anche dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, attesa la natura residuale della potestà legislativa regionale in ordine alla disciplina dell'organizzazione amministrativa regionale e provinciale. Infine, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 4, numero 3), dello statuto speciale (...), che precluderebbe al legislatore statale di legiferare in materia di "organizzazione e funzionamento degli enti locali". (...) occorre preliminarmente considerare il contenuto effettivo della disposizione impugnata: essa è riferita all'intera pubblica amministrazione, statale, regionale e locale e deve essere pertanto valutata in relazione ai diversi titoli di competenza del legislatore nazionale. Al tempo stesso, occorre verificare la legittimazione della Provincia autonoma ad impugnare in via principale i differenziati profili della disposizione. Non si può evidentemente negare la competenza del legislatore statale in tema di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera g, della Costituzione); per quanto riguarda gli enti locali presenti nelle Regioni ad autonomia ordinaria, viene in rilievo la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione (ma già diverso è il problema nelle Regioni ad autonomia speciale, i cui statuti attribuiscono alle leggi regionali la competenza in tema di ordinamento degli enti locali). Per ciò che concerne, invece, i profili organizzativi delle Regioni e delle Province autonome, sembra evidente che il legislatore statale non dispone in materia di una propria competenza, la quale appartiene, invece, alle stesse Regioni e Province autonome. (...) Fondata è (...) la censura riferita alla lesione apportata dal comma 734 alla autonomia organizzativa di Regioni e Province. Tale autonomia è, infatti, garantita non solo dalle loro speciali disposizioni statutarie, ma altresì dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, da intendersi applicabile a tutte le Regioni, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale riserva alla potestà legislativa residuale regionale la disciplina dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa. Peraltro, anche ove si volesse accedere all'interpretazione (...) secondo cui il comma 734 atterrebbe alla materia del coordinamento della finanza pubblica, resta non superabile il rilievo (...) che disposizioni di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possono prescrivere solo criteri ed obiettivi, ma non imporre vincoli specifici e puntuali. Il comma 734 va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle Province autonome».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 734, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui esso si riferisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (...).

- Sentenza n. **190/2008** (red. Tesauro)

***La riscontrata violazione di specifici parametri statutari, in ordine a questioni prospettate con riferimento anche a disposizioni costituzionali, dà luogo ad una sentenza di accoglimento integrale, come tale riguardante la generalità delle autonomie.***

*Considerato, 2.*

«Le norme di cui ai commi da 587 a 591 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono censurate nella parte in cui pongono in capo anche alle amministrazioni pubbliche regionali e locali l'obbligo di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società (...), dati che devono essere resi pubblici ed esposti nel sito *web* del Dipartimento della funzione pubblica, in relazione ai quali il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (...). Esse stabiliscono altresì che, in caso di mancata o incompleta comunicazione dei predetti dati, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (comma 588); infine, nell'ulteriore ipotesi in cui alla mancata o incompleta comunicazione dei dati segua l'inosservanza del divieto di erogazione di cui al comma 588, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno (comma 589). (...) Le questioni proposte in relazione ai commi 588, 589 e 590 del citato art. 1 sono (...) fondate. La previsione del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal comma 587, contenuta al comma 588, costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione introdotte dai decreti legislativi nn. 266 del 16 marzo 1992 (...) e 268 del 16 marzo 1992 (...) e dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (...) nonché dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (...). Questa Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (in questo senso v. sent. n. 169 del 2007; sent. n. 412 del 2007). Nella specie, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale. Pertanto, non può ritenersi che la previsione sanzionatoria di cui al comma 588 a carico delle amministrazioni regionali e locali che non abbiano comunicato i dati prescritti dal comma 587 costituisca - come affermato dal comma 590 - principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le Regioni e le Province autonome. Sulla base dei medesimi argomenti devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 69-71, 75 e 78 dello statuto speciale e, in particolare, all'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e all'art. 13, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 268 del 1992. Il predetto comma 589 sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali, - stabilito dal comma 588 e conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati cui al comma 587 - con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime Regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, anche in tal caso senza alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a Regioni ed enti locali. Anche la previsione di tale

sanzione non costituisce dunque principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - in contrasto con quanto affermato dal comma 590 - ed è quindi lesiva dell'autonomia di spesa e, più in generale, dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale. Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 588, 589 e 590, della legge n. 296 del 2006».

- Sentenza n. **133/2010** (red. Silvestri)

***La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, estende la sua efficacia anche all'altra Provincia.***

*Considerato, 2.2., 3.*

«Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che “Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province”. Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome (...) e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento. La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009). (...) Le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009 sono fondate. (...) Questa norma prevede che le economie di spesa farmaceutica siano riversate dalle Regioni

speciali e dalle Province autonome all'entrata del bilancio dello Stato, per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. (...) la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento può essere modificata solo con l'accordo dell'una e dell'altra, in virtù delle norme statutarie richiamate nei paragrafi precedenti. L'art. 22, commi 2 e 3, incide invece in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria di entrambe le ricorrenti, imponendo loro di riversare nel bilancio dello Stato le somme ricavate dalle economie sulla spesa farmaceutica. La specialità dell'autonomia finanziaria delle stesse ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda. (...) In definitiva, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 22 del d.l. n. 78 del 2009, nella parte in cui si applica (...) alla Provincia autonoma di Trento, per violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e del principio di leale collaborazione. La conclusione sopra enunciata deve estendersi anche alla Provincia di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 5, secondo, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

- Sentenza n. **142/2012** (red. F. Gallo)

***La violazione dell'invocato parametro statutario circoscrive alla Provincia ricorrente (nonché all'altra Provincia autonoma, stante l'identità della normativa statutaria e di attuazione) l'efficacia della dichiarazione di illegittimità costituzionale.***

*Considerato, 4.2.1., 4.3., 6.*

«L'evocato art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto riserva alle Province autonome “i nove decimi” delle “entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...], ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici”, che siano “percette nei rispettivi territori provinciali”. Il comma unico dell'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 (...), nell'attuare lo statuto, stabilisce che: “Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge (...) alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile (...)”. Per valutare se la riserva al bilancio statale dell'addizionale erariale disposta dalla norma censurata sia legittima occorre verificare se essa soddisfi tutte le condizioni previste

dall'evocato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992. In particolare, questo articolo richiede a tal fine che: 1) la suddetta riserva sia giustificata da (...) finalità diverse tanto dal "raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica" (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di "spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione" (art. 10-bis, comma 1, lettera b); 2) il gettito derivi da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi; sia temporalmente delimitato; sia contabilizzato distintamente nel bilancio dello Stato e, quindi, sia quantificabile; sia destinato per legge alla copertura (ai sensi dell'art. 81 Cost.) di spese specifiche, nuove, di carattere non continuativo, non riferibili a materie di competenza regionale o provinciale (ivi comprese quelle relative a calamità naturali). Nella specie, il denunciato art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011, sia nel testo originario che in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non soddisfa quantomeno la condizione della delimitazione temporale del gettito, perché l'addizionale si applica senza limiti di tempo, "a partire dal 2011" e, in misura diversa, dal 2012 per effetto del citato *ius superveniens*. Né per delimitare gli effetti della normativa impugnata può invocarsi (...) il termine del 2013, entro il quale lo Stato italiano si è impegnato in sede europea a conseguire il pareggio di bilancio. Tale impegno, infatti, ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti. Tanto è sufficiente per escludere la riserva allo Stato del gettito dell'addizionale. E ciò, senza tener conto che anche la condizione del carattere non continuativo delle spese alla cui copertura il gettito stesso deve essere destinato non è soddisfatta per molte delle spese che l'addizionale è diretta a finanziare in base all'alinea del comma 2 dell'art. 40 del decreto-legge n. 98 del 2011. (...) il gettito dell'addizionale erariale in esame, percepito nel territorio della Provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non è delimitato temporalmente. Tale gettito, pertanto, spetta alla Provincia ricorrente nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto. In tali limiti va accolta la promossa questione di legittimità costituzionale. (...) Data l'identità della normativa statutaria e di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e la Provincia autonoma di Bolzano, la presente pronuncia – con riferimento all'attribuzione del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale – deve essere estesa a quest'ultima Provincia».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito».

- Sentenza n. 178/2012 (red. F. Gallo)

***La rilevata violazione di un comune parametro costituzionale (non prospettata da tutti gli enti ricorrenti) comporta l'estensione dell'efficacia della declaratoria di illegittimità a tutte le autonomie speciali e determina l'assorbimento delle altre questioni sollevate anche in riferimento a specifiche disposizioni statutarie.***

*Considerato, 6., 6.1., 6.2., 6.3., 7., 7.1., 7.2.*

«Il secondo periodo del comma 1 dell'indicato art. 37 dispone che: “Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5 [cioè dei decreti legislativi che verranno adottati all'esito di una fase di sperimentazione del nuovo assetto contabile negli esercizi finanziari 2012 e 2013], non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano”. Tutte le ricorrenti, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, lamentano che tali norme violano l'art. 76 Cost. Deducono, al riguardo, che la previsione dell'“immediata e diretta applicazione”, nei propri confronti, del d.lgs. n. 118 del 2011 e dei suddetti decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, nel caso in cui non vengano concluse, nel termine indicato, le procedure per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti, si pone in contrasto con il già ricordato limite imposto al legislatore delegato dagli artt. 1, comma 2, e 27 della legge n. 42 del 2009; limite volto a salvaguardare la specialità delle Regioni e delle Province ad autonomia differenziata e per effetto del quale la normativa statale sul federalismo fiscale (ivi compresa quella in tema di “sistemi contabili e schemi di bilancio”) si applica a detti enti ad autonomia speciale non in via diretta, ma esclusivamente attraverso l'adozione di norme di attuazione dei loro statuti di autonomia. (...) Ciascuna delle ricorrenti lamenta, poi, che il denunciato secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 viola numerose disposizioni dei propri statuti speciali e delle norme di attuazione degli stessi, nonché del Titolo V della Parte II della Costituzione (...). Tra le questioni aventi ad oggetto il secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 è necessario scrutinare preliminarmente, in base ad un ordine di priorità logica, quella incentrata sull'eccesso di delega, proposta da tutte le ricorrenti ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano. La questione è fondata. (...) Questa Corte ha già sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli artt. 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010). (...) il citato art. 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, “nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario” secondo le procedure “pattizie” previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè “secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi”). Detto art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano

agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria. La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora “entro sei mesi dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all’articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure” di attuazione statutaria, l’intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi “trovano immediata e diretta applicazione” nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano “sino al completamento delle procedure medesime”. Tale diretta – ancorché transitoria – applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell’adozione delle peculiari procedure “pattizie” previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria. (...) La violazione di tali prescrizioni contenute nella legge di delegazione, dirette a tutelare la speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, comporta, dunque, l’illegittimità costituzionale della normativa impugnata e l’assorbimento di tutte le altre questioni prospettate dalle ricorrenti nei confronti della medesima normativa. (...) Vanno esaminate, infine, le questioni riguardanti l’alinea e la lettera k) dell’unico comma dell’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, impugnati dalla Regione autonoma Valle d’Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che le regole contabili in essa indicate si applicano, nel settore sanitario, anche alla “regione o [...] provincia autonoma”. La Regione autonoma Valle d’Aosta denuncia la violazione dell’art. 76 Cost. per le medesime ragioni prospettate con riferimento all’impugnazione dell’art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 (...). Essa afferma, inoltre, che la disposizione censurata invade gli ambiti riservati dallo statuto alla potestà legislativa regionale (...). Le Province autonome di Trento e di Bolzano prospettano censure analoghe a quelle sollevate con riguardo al secondo periodo dell’unico comma dell’art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 (...). La Provincia autonoma di Trento denuncia anche la violazione dell’art. 76 Cost. (...). Anche con riguardo a tale normativa è necessario esaminare preliminarmente la questione, proposta dalla Regione autonoma Valle d’Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento, concernente l’eccesso di delega. Tali ricorrenti prospettano al riguardo censure analoghe a quelle, sopra scrutinate, relative al secondo periodo dell’unico comma dell’art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011. (...) La questione è fondata per le medesime ragioni (...). Deve infatti osservarsi che: a) in base alla legge di delegazione n. 42 del 2009, la normativa impugnata non è applicabile agli enti ad autonomia speciale (comma 2 dell’art. 1); b) la legge di delegazione richiede, nei confronti di tali enti, l’adozione delle procedure “pattizie” di attuazione statutaria (art. 27); c) la normativa impugnata stabilisce, invece, la propria applicazione diretta ai medesimi enti ad autonomia differenziata, senza l’intermediazione di norme adottate con le procedure previste per l’attuazione statutaria. Tutto ciò comporta il superamento, da parte del legislatore delegato, dei limiti fissati dalla legge di delegazione a tutela della speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, con conseguente illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della norma denunciata ed assorbimento delle altre questioni prospettate dalle predette ricorrenti nei confronti della medesima normativa».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l’illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell’art. 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera *k*) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome (...).

- Sentenza n. **193/2012** (red. Silvestri)

***La congiunta lesione di parametri costituzionali comuni e di specifici parametri statutari (denunciata solo da due Regioni a statuto speciale) dà luogo ad una declaratoria di illegittimità costituzionale che si ripercuote sulla generalità degli enti ad autonomia differenziata.***

*Considerato, 4.1., 4.2., 4.3.*

«Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 sono fondate nei limiti di seguito specificati. (...) Secondo le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, le norme citate violerebbero gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost., gli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e gli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna. (...) Questa Corte si è recentemente espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto – richiesto dalla propria costante giurisprudenza – che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). Con riferimento alle norme oggetto del presente giudizio, si deve osservare che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa di cui sopra, fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. Né si potrebbe dire che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 (“Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno”), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi *sine die* delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee. Al contempo, questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso. L'esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto *dies ad quem* nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende “agli anni 2014 e successivi” le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive “ai medesimi fini di cui al comma 4”. Per i motivi esposti, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Regione Sardegna – dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011,



nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, “per gli anni 2012 e successivi” e “a decorrere dall'anno 2012” (lettera *b*), anziché “sino all'anno 2014”. (...) Per le medesime ragioni deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dell'art. 20 (lettere *a*, *c* e *d*), le quali dispongono ulteriori misure restrittive – in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera *a*), alle Province (lettera *c*) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera *d*) – senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse. L'intervento ablativo concerne pertanto le suddette norme nella parte in cui prevedono che gli interventi restrittivi si applichino, nella misura indicata, “a decorrere dall'anno 2012” (lettera *a*), “a decorrere dall'anno 2013” (lettera *c*), e “a decorrere dall'anno 2013” (lettera *d*), anziché “sino all'anno 2014”».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano “anche agli anni 2014 e successivi”, anziché “sino all'anno 2014”;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera *b*), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano “per gli anni 2012 e successivi”, anziché “sino all'anno 2014”, e “a decorrere dall'anno 2012”, anziché “sino all'anno 2014”;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettera *a*), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano “a decorrere dall'anno 2012”, anziché “sino all'anno 2014”;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 5, lettere *c*) e *d*), del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispongono che le misure previste si applicano “a decorrere dall'anno 2013”, anziché “sino all'anno 2014” (...).».

- Sentenza n. **198/2012** (red. Cassese)

***L'accertata violazione dell'art. 116 Cost., che riguarda la particolare autonomia degli enti speciali, comporta una dichiarazione di illegittimità costituzionale non circoscritta alle sole parti ricorrenti.***

*Considerato, 5.*

«L'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, in base al quale l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo è “condizione per l'applicazione” dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed “elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente”, è impugnato dalle Regioni autonome Sardegna, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché dalle Province di Trento e di Bolzano per violazione degli artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119 Cost. Tutte le ricorrenti lamentano, inoltre, la violazione delle disposizioni dei

rispettivi statuti relative alla forma di governo della Regione e delle Province autonome, alla modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all'indennità dei consiglieri (...). Infine, ad avviso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la violazione delle disposizioni statutarie avrebbe l'effetto di modificare in via diretta la composizione degli organi di governo della Regione e delle Province, violando così gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto regionale, che disciplinano il procedimento di modifica dello stesso statuto. La questione è fondata. La disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, l'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che "l'attuazione delle disposizioni" di tale decreto-legge da parte delle Regioni a statuto speciale deve avvenire "nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto" dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 116 Cost.».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (...)».

- Sentenza n. **219/2013** (red. Lattanzi)

***L'accoglimento di una questione sollevata da alcuni enti ad autonomia speciale in riferimento ad un comune parametro costituzionale ha efficacia anche nei confronti delle autonomie speciali che non hanno proposto specifica impugnazione sul punto; l'accoglimento di una questione proposta solo da enti ad autonomia differenziata in relazione (anche) a parametri costituzionali riverbera i suoi effetti sulla generalità delle Regioni e delle Province autonome.***

*Considerato, 10., 16., 16.4., 16.5.*

«Tra le disposizioni impugnate del d.lgs. n. 149 del 2011, il solo art. 7, relativo agli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità interno, si rende immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale, posto che esso concerne "la Regione o la Provincia autonoma inadempiente". Così provvedendo, il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, incorrendo nella denunciata violazione dell'art. 76 Cost. (...). L'art. 7 è stato censurato, sotto questo profilo, da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale, eccezion fatta per la Regione siciliana e la Regione Valle d'Aosta. Tuttavia, l'accoglimento è basato sulla lesione di un parametro costituzionale comune, e ha conseguentemente effetto nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome. (...) L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 174 del

2012, è stato impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta (...), Friuli-Venezia Giulia (...) e Sardegna (...), e dalla Provincia autonoma di Trento (...), in relazione ai parametri indicati *supra* (...). A seguito della novella legislativa, il potere di verifica è stato configurato "anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano", ove emergano "indicatori" di squilibrio finanziario, ed è stato costruito al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio. (...) Appare oramai chiaro, alla luce di quanto appena osservato, in primo luogo, che questa Corte è chiamata a valutare della legittimità costituzionale non già di una nuova forma di controllo del giudice contabile, ma esclusivamente di un potere strumentale all'esercizio delle funzioni altrove assegnate alla Corte dei conti; in secondo luogo, che a fronte di un tale oggetto, i confini dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle ricorrenti sono definiti da parametri costituzionali comuni a tutte le Regioni, in quanto più ampi di quelli garantiti dallo statuto e dalle norme di attuazione (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Si tratta, infatti, di valutare se la norma impugnata comprime illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2011; n. 200 del 2008; n. 159 del 2008; n. 95 del 2008; n. 233 del 2006; n. 274 del 2003), eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 193 del 2012; inoltre, sentenze n. 229 del 2011; n. 169 del 2007). (...) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, è fondata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., più favorevoli rispetto alle rispettive disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria (richiamate da tutte le ricorrenti) e in materia di organizzazione degli uffici (evocata da tutte le ricorrenti, salvo la Regione Sardegna). Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005). La disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Naturalmente, non possono escludersi casi specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali (sentenze n. 159 del 2008; n. 97 del 2001; n. 452 del 1989; n. 29 del 1995; n. 219 del 1984), né è contestabile l'esercizio di tali poteri al fine di far valere uno specifico obbligo gravante sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla competente Procura contabile (sentenza n. 370 del 2010).

Ben diverso, però, è il caso in cui a finire sotto osservazione è l'attività amministrativa tutta delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in presenza di indici di squilibrio nella gestione finanziaria. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti. Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di "effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti", anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce "quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico", "di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni" (sentenza n. 29 del 1995). Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale. L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome».

#### *Dispositivo*

«(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-bis e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012;

- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)", nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011 (...).

- Sentenza n. **301/2013** (red. Cartabia)

***L'identità di contenuto della normativa statutaria e di attuazione violata determina l'estensione della declaratoria di illegittimità costituzionale anche a favore della Provincia autonoma che non ha proposto ricorso. L'accertata violazione dell'art. 3 Cost. in relazione alla specifica realtà di una Provincia autonoma si traduce in una declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua riferita a (tutte) le Regioni e le Province autonome (che si trovino nella medesima situazione della ricorrente).***

*Considerato, 2.1., 2.3., 4., 4.1.*

«(...) ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso il predetto termine, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso. Come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis* sentenze n. 371 del 2008, n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006), la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivere alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che il legislatore provinciale può esercitare nel limite del rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, *ex art. 5* dello statuto di autonomia, come espressamente previsto dall'art. 9, numero 10), del medesimo e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In tale materia, dunque, opera la citata previsione di attuazione statutaria, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla

legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate. Nel caso di specie, dunque, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine sopra indicato, avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento). Le disposizioni impuginate, tuttavia, confliggono con lo speciale regime di adeguamento vigente per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e ne impediscono l'operatività. Infatti, il legislatore statale annovera esplicitamente le Province autonome tra i soggetti a cui la nuova disciplina relativa agli spazi per l'esercizio della professione intramuraria deve applicarsi immediatamente e nella sua integralità, prescrivendo oltretutto che l'attuazione della stessa avvenga secondo scadenze prefissate ed entro termini brevi, anche inferiori ai sei mesi messi a disposizione della Provincia dalle norme di attuazione dello statuto di autonomia. È indubbio, dunque, che le impuginate disposizioni presuppongano la diretta applicabilità delle stesse anche alla ricorrente. Di qui la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Infatti, la legislazione statale intervenuta in materia di esercizio della professione medica *intra moenia* non ha preso in considerazione in alcun modo la specificità della Provincia sotto il profilo delle procedure di adeguamento ai sopravvenuti principi statali: non è stato fissato un termine più ampio, di almeno sei mesi, per consentire che la modifica delle norme provinciali vigenti avvenisse in conformità allo speciale regime di autonomia, né è stata introdotta una clausola di salvaguardia che permettesse di applicare la sopravvenuta legislazione statale nei limiti e con le modalità previste dallo statuto speciale. La previsione di una tale clausola avrebbe rimosso ogni ostacolo all'applicazione della speciale procedura di adeguamento prevista dalle norme di attuazione, ponendo al riparo la legislazione statale da tale censura di illegittimità costituzionale (...). Il tenore testuale dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), e l'assenza di una generale clausola di salvaguardia per la Provincia autonoma, determinano, quindi, una violazione della citata norma di attuazione dello statuto speciale, che come tale non è derogabile da disposizioni statali di legge ordinaria, con conseguente illegittimità di queste ultime (sentenze n. 133 del 2010, n. 334 del 2009, n. 145 del 2005). Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che la Provincia autonoma di Trento adegui la propria legislazione alle disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione. Resta fermo che la Provincia autonoma è chiamata a conformarsi ai principi stabiliti dalla legge dello Stato, tenendo conto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nelle materie di competenza ripartita è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, "è da considerare per la finalità perseguita, in 'rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione' con le norme-principio che connotano il settore" (*ex plurimis* sentenza n. 437 del 2005). Con particolare riferimento alla disciplina degli spazi per l'esercizio della professione medica intramuraria che qui rileva, occorre ribadire che "è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo" (sentenza n. 371 del 2008). (...) La dichiarazione di illegittimità di cui sopra

estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria e di attuazione violata (sentenze n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005). (...) È impugnato l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012 in quanto, prevedendo la costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti. (...) La questione è fondata. La prima parte della disposizione in esame richiede che, entro un termine prestabilito, siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di "ciascuna delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano", senza distinguere in alcun modo le diverse Regioni in base all'entità della loro popolazione. La successiva lettera *a*) della medesima disposizione, però, specificando i criteri a cui attenersi nel rideterminare la distribuzione territoriale di dette strutture, stabilisce che a ciascun comitato etico sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale, in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. Dunque, la previsione, perseguendo l'evidente intento di contenere il numero di tali strutture e le relative spese, esige che ogni comitato etico espliciti la propria competenza su un territorio che comprenda una popolazione pari ad almeno un milione di abitanti. Le previsioni contenute nella disposizione impugnata, che incidono sulle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute, risultano, pertanto, irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti. Ciò determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, derivante dalla contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000). Del resto, in fase di attuazione della disposizione impugnata, l'art. 2, comma 1, seconda parte, del decreto del Ministro per la salute 8 febbraio 2013 (Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici), allo scopo di ovviare all'incongruenza della legislazione sul punto, ha inteso chiarire espressamente che, nelle Regioni e nelle Province autonome con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico. Tuttavia, considerato che il tenore testuale della disposizione di legge impugnata non concede margini per sciogliere in via interpretativa l'intrinseca contraddizione e che la sopravvenuta precisazione circa la necessità di istituire un comitato etico anche nelle Regioni e Province che non raggiungono la soglia di un milione di abitanti è contenuta in un atto ministeriale, come tale inidoneo a emendare la fonte primaria, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui non prevede che "nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico"».

#### *Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese

mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non prevede che "nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico" (...).

- Sentenza n. **39/2014** (red. Mattarella)

***L'accoglimento di una questione sollevata da un ente ad autonomia differenziata, siccome fondato anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, determina l'estensione dell'efficacia della sentenza costituzionale a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.***

*Considerato, 6.3.4.3.1., 6.3.9.7.*

«Muovendo dalle censure aventi ad oggetto l'impugnato comma 7, per la parte di esso che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, devono, anzitutto, essere scrutinate quelle (...) con le quali le ricorrenti hanno dedotto la lesione: dell'"autonomia legislativa [...] regionale" (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e della competenza legislativa garantita dagli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (Regione autonoma Sardegna) nonché degli artt. 127 e 134 Cost., in quanto il comma impugnato avrebbe introdotto un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti regionali che "si sovrappone" a quello spettante a questa Corte (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e del (solo) art. 127 Cost. per avere lo stesso comma modificato il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle leggi regionali previsto da tale disposizione costituzionale (Regione autonoma Sardegna). Tali questioni sono fondate nei termini di seguito precisati. Il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 disciplina (...) gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in seguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'"obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, deriva la preclusione ("è preclusa") dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza, all'attribuzione, a tali omissioni e verifica negativa, di un vero e proprio effetto



impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta. La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale. L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza. Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto (...) alla “verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” (...). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati “equilibri economico-finanziari”, anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette (...) la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, “che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere”, sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò

la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti. L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano. (...) L'impugnato comma 11 introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007). I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.). Vanno pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi: – l'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge in esame; – l'art. 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla “decadenza di cui al presente comma”, anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; – l'art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che “La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono” anziché prevedere che “L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue” (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013). Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;

- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole "che lo trasmette al presidente della Regione";
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole "al presidente della regione per il successivo inoltrato";
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il "presidente della regione", anziché il "presidente del consiglio regionale";
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla "decadenza di cui al presente comma", anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che "La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono" anziché prevedere che "L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue";
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole "che lo trasmette al presidente della Regione"; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole "al presidente della regione per il successivo inoltrato"; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il "presidente della regione", anziché il "presidente del consiglio regionale"; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla "decadenza di cui al presente comma", anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che "La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono" anziché prevedere che "L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue"(...)».

- Sentenza n. **169/2014** (red. Tesaurò)

***L'estensione anche alla Provincia non ricorrente degli effetti della pronuncia deriva dalla circostanza che l'accoglimento della questione si fonda su "motivi comuni" ad entrambe le Province autonome.***

*Considerato, 3.2., 3.3., 4.*

L'impugnato art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, «nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuisce agli organi statali competenti – il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, "le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi", all'evidente scopo di garantire la difesa del suolo ed

in particolare di agevolare la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe. Tale disciplina, pertanto, quanto alle Province autonome, non può che essere ricondotta, principalmente, alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992). Né l'interferenza degli organi statali in un complesso di funzioni di competenza della Provincia, delineata dalla norma impugnata, può trovare fondamento nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici, sottesa alla medesima norma. Una simile esigenza è, infatti, alla base della puntuale disciplina dettata dallo statuto all'art. 14 ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 con riguardo al procedimento di adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, procedimento che si snoda secondo modalità di collaborazione fra Provincia autonoma e Stato specifiche e paritarie (mediante il cosiddetto comitato paritetico), ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata, proprio in vista dell'obiettivo comune di "programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata" (art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974). (...) Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applica alla Provincia di Trento. (...) Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

## EFFICACIA LIMITATA ALL'AUTONOMIA SPECIALE RICORRENTE

[questioni sollevate in via principale da enti ad autonomia differenziata in riferimento  
(esclusivo) a parametri statutari]

- Sentenza n. **140/1968** (rel. Branca)

*La Corte ben può pronunciarsi sull'inapplicabilità delle norme (statali) al territorio regionale poiché, ai fini del giudizio di costituzionalità, deve interpretare la legge impugnata e, se occorre, accertarne l'“efficacia spaziale”. Nella specie, l'accoglimento della questione (peraltro sollevata anche in riferimento a parametri costituzionali), per la riscontrata violazione di talune delle evocate disposizioni statutarie, determina la declaratoria di illegittimità di un'intera legge statale “limitatamente alla sua applicabilità” nel territorio dell'autonomia ricorrente.*

*Considerato, 1., 2.*

«La legge impugnata (18 marzo 1968, n. 444) non contiene soltanto un programma per l'istituzione di nuove scuole materne statali e il finanziamento della relativa edilizia; ma disciplina l'intera materia delle scuole di questo tipo assorbendo in esse anche i preesistenti giardini d'infanzia e le scuole collegate alle magistrali statali. La legge si applica in tutto il territorio dello Stato, in “ciascuna provincia” (art. 3), e perciò anche nella Regione Trentino-Alto Adige, non avendo questa, tra l'altro, una propria legislazione. Rimane dunque assorbita l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa dello Stato, secondo cui questa Corte non potrebbe pronunciarsi sull'inapplicabilità delle norme al territorio regionale (eccezione, del resto, non accoglibile poiché la Corte, ai fini del giudizio di costituzionalità, deve interpretare la legge impugnata e pertanto, se occorre, accertarne l'efficacia spaziale). (...) In verità sulle scuole materne la Provincia di Bolzano aveva tentato di legiferare con poche norme, innanzi tutto attribuendo alla Giunta Provinciale “le potestà amministrative già esercitate dagli organi centrali dello Stato” (art. 1); ma il testo di legge (19 ottobre 1955) non era stato poi promulgato proprio perché, sull'art. 1, questa Corte aveva emesso pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza 1957 n. 25): la sentenza precisava che il coordinamento delle potestà regionali (provinciali) con quelle statali, in fatto di scuole materne, non si sarebbe potuto attuare senza “la partecipazione e l'intervento dello Stato”; intervento che con ciò si riteneva necessario, in un campo di legislazione ripartita, oltretutto per l'esercizio provinciale di attività amministrativa, per l'esercizio provinciale di potestà legislativa. Cosicché, se le provincie non hanno finora legiferato, non è dipeso dalla loro volontà, ma dall'assenza di norme statali che delimitassero e coordinassero le reciproche competenze; d'altra parte la legge impugnata, disciplinando largamente la materia perfino sui ruoli, sui concorsi e sullo stato giuridico per personale scolastico, ne copre tutta l'area: con il che impedisce alle provincie, fino a quando essa è in vigore, di esercitare la propria potestà e vanifica la norma statutaria (v. art. 5, comma primo, e art. 12, n. 2, dello Statuto regionale). La difesa statale invoca l'art. 92 dello Statuto tridentino; ma la norma, attribuendo valore alle norme dello Stato “fino a quando non sia diversamente disposto da leggi regionali o provinciali”, presuppone che queste possano essere emanate dalla Regione o dalle provincie. Perciò non è applicabile alla situazione determinatasi con la legge statale n. 444, che invece preclude alle provincie l'esplicazione della propria potestà legislativa. Se ne ricava che la legge impugnata è illegittima, per la

violazione dell'art. 12, n. 2 dello Statuto, nella parte in cui si applica alla Regione Trentino-Alto Adige; nella quale ultima, disposizioni analoghe potranno trovare ingresso solo dopo che lo Stato, con proprie norme, avrà determinato e coordinato reciproche sfere di competenza e potestà».

*Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale della legge statale 18 marzo 1968, n. 444 (ordinamento della scuola materna statale) limitatamente alla sua applicabilità alla Regione Trentino-Alto Adige».

- Sentenza n. **35/1972** (rel. Rocchetti)

***La violazione delle invocate attribuzioni statutarie determina una pronuncia di accoglimento la cui portata territoriale è circoscritta, da un lato, all'ente ricorrente (la Regione speciale) e, dall'altro, all'ente (non ricorrente) titolare delle competenze lese (la Provincia autonoma).***

*Considerato, 1., 3.*

«La Regione Trentino-Alto Adige propone ricorso principale contro la legge statale 11 febbraio 1971, n. 11, recante “Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici”, sostenendo che essa violerebbe la sua competenza in materie riservate alla sua legislazione esclusiva. (...) Si afferma al riguardo dalla ricorrente che la legge impugnata, nel suo complesso, contrasterebbe con la disciplina dei “masi chiusi” contenuta nel testo unico 7 febbraio 1962, n. 8 (decreto Presidente Giunta provinciale di Bolzano), materia che, per l'art. 11, n. 9, dello Statuto speciale, è riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Province della Regione. La censura è fondata. Il maso chiuso, istituto che può definirsi di diritto singolare, proprio di un dato territorio, ha per oggetto un'azienda agraria, di cui è garantita la indivisibilità anche in sede ereditaria, mediante l'assegnazione ad un unico assuntore, tenuto a condurla personalmente (...). L'obbligo della conduzione personale da parte dell'assuntore sembrerebbe dover escludere ogni potenziale contrasto fra la disciplina del maso e quella sulle affittanze agricole. Tuttavia, poiché la stessa legge sui masi chiusi (...) prevede il differimento della emissione del decreto pretorile di assunzione, né può essere esclusa l'esistenza di altri casi, per i quali la regola della conduzione diretta da parte dell'assuntore possa subire eccezioni; è ovvio come debba ammettersi che, nel quadro della autonomia negoziale, che pur residua dalla disciplina, sostanzialmente pubblicistica, del maso, il fondo possa essere concesso anche in affitto, e che quindi le norme della legge impugnata possano venire ad incidere sulla speciale normativa dell'istituto. In tale previsione è anche ovvio che le norme che regolano quell'istituto, di natura singolare e costituzionalmente garantite quanto alla materia e alla fonte, debbano avere la preminenza, e il contrasto di esse con le norme dell'anzidetta legge, per ciò che questa impedisce o ostacola le finalità perseguite dalla legge speciale, sono illegittime sul piano costituzionale. Nell'ambito dello stesso motivo, relativo al contrasto fra le norme della legge impugnata con quelle di leggi emanate dalla Regione, rientra anche la censura che denuncia come illegittima la disposizione dell'art. 13, comma primo, di quella legge, e secondo la quale, per l'esecuzione dei miglioramenti, possono essere concessi direttamente agli affittuari i contributi e le altre agevolazioni statali “o regionali” di

cui alle leggi in vigore, purché risulti in qualsiasi modo il rapporto di affittanza. La Regione, che in materia ha numerose volte legiferato, concedendo contributi anche ad affittuari (...), lamenta che la legge statale ha inteso di dettarle disposizioni circa il destinatario dei contributi che essa, in materia riservata, con i propri fondi, e nella pienezza perciò della sua autonomia, ha inteso di concedere. La censura è da ritenersi fondata, non potendosi disconoscere la logicità e l'aderenza ai principi del rilievo esposto dalla Regione».

*Dispositivo*

«a) dichiara la illegittimità costituzionale della legge 11 febbraio 1971, n. 11, recante “Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici”, nella parte in cui essa disciplina anche i contratti di affitto relativi ai masi chiusi, di cui al testo unico 7 febbraio 1962, n. 8, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano;

b) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 13 della stessa legge, nella parte in cui dispone sull'assegnazione diretta agli affittuari anche dei contributi disposti da leggi regionali del Trentino-Alto Adige (...)».

- Sentenza n. **180/1980** (rel. Paladin)

***La lesione degli specifici invocati parametri statutari, benché interpretati alla stessa stregua delle consimili prescrizioni di altri enti speciali, dà luogo ad una pronuncia di accoglimento efficace per le sole autonomie ricorrenti.***

*Considerato, 3., 4.*

«I dati ricavabili dall'esame dei contributi dottrinali, delle norme statali sul passaggio delle funzioni e degli uffici alle Regioni, della stessa giurisprudenza di questa Corte, sono concordi nel senso di far riconoscere all'art. 43 dello Statuto siciliano (come pure ai consimili disposti degli Statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia) il significato attribuitogli dalla difesa regionale. In dottrina, è dominante l'avviso che la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) sia separata e riservata, rispetto a quella esercitabile (...) dalle ordinarie leggi della Repubblica. Del pari, allo stesso criterio si dimostrano informate - nella loro generalità - le leggi statali di trasferimento, entrate in vigore nello scorso decennio. Ciò vale, anzitutto, per il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi (o si renderanno) indispensabili - per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia - specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi Statuti speciali. Ma non diverso è il caso del d.P.R. n. 616 del '77, il quale stabilisce anzi espressamente - nell'art. 119 - che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferiti alle Regioni ordinarie in virtù del contestuale art. 113, continuino “ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello Stato”. Del resto, la previsione che il passaggio delle rispettive funzioni (nonché degli uffici, del personale e dei beni in questione) venga operato a

favore delle stesse Regioni differenziate, ma con le procedure prescritte da ogni singolo Statuto, si rinviene in varie disposizioni dettate da leggi statali di settore (...). Ciò che più conta, nel risolvere una controversia analoga a quella in esame, la Corte ha già dichiarato - con la sentenza n. 206 del 1975 - che il trasferimento alla Regione siciliana del personale dei soppressi enti edilizi, previsto dall'articolo 18 del d.P.R. n. 1036 del 1972, dovesse "aver luogo secondo le norme all'uopo determinate dalla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto". (...) il testo degli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, non distingue per nulla fra Regioni a statuto ordinario e speciale, ma le considera unitariamente allorché trasferisce - con effetto immediato - compiti, beni e personale dell'ente. Non a caso, l'ultimo comma dell'art. 3 stabilisce senz'altro che, sino all'inquadramento nei ruoli (...), "al personale trasferito viene corrisposto, a carico della regione, il trattamento economico in godimento"; e che qui si tratti di qualunque Regione (Sicilia compresa) viene confermato dalla serie di leggi regionali siciliane con cui si è provveduto in via provvisoria (...) ad anticipare una parte di tali spettanze. S'impone, perciò, l'annullamento dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 3, primo e secondo comma, della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui trasferiscono alla Regione Sicilia beni e personale dell'ente "Gioventù italiana": al di là della lettera dell'art. 43 dello Statuto siciliano, la procedura di trasferimento che tale norma prescrive dev'essere osservata, infatti, non solo per quanto riguarda il passaggio di strutture pertinenti allo Stato in senso stretto, ma anche nelle ipotesi di soppressione e regionalizzazione degli enti pubblici nazionali sul tipo della "Gioventù italiana". Corrispondentemente, va inoltre dichiarata l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 2, malgrado l'art. 43 dello Statuto siciliano (...) si riferisca soltanto al passaggio degli uffici e del personale, non già al trasferimento delle funzioni per sé considerate. (...) Al pari che in Sicilia, anche per quanto concerne la Sardegna le norme relative al passaggio degli uffici e del personale devono essere emanate - in base all'art. 56 dello Statuto speciale - "con decreto legislativo", su proposta di un'apposita "Commissione paritetica". Il ricorso di tale Regione va pertanto accolto, nella parte in cui censura la violazione dell'art. 56, per effetto del primo e del secondo comma dell'art. 3 della legge 18 novembre 1975, n. 764, disciplinanti il trasferimento alle Regioni del personale dell'ente "Gioventù italiana". (...) l'annullamento dell'art. 3, primo e secondo comma, della legge impugnata determina - in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità conseguenziale dello stesso articolo 2, primo e secondo comma. Sebbene l'impugnativa della Regione Sardegna, diversamente da quella della Regione Sicilia, non coinvolga le norme sul trasferimento dei compiti e dei beni già spettanti alla "Gioventù italiana", le norme stesse sono state pur sempre approvate in vista di un'unica ed indivisibile serie di operazioni di liquidazione: che non si presta a venire suddivisa in più segmenti, annullando i disposti relativi al trasferimento del personale, per mantenere in vigore - circa la sola Sardegna - quelli relativi al parallelo trasferimento delle funzioni e dei beni».

#### *Dispositivo*

«(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, primo e secondo comma, e 3, primo e secondo comma, della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui disciplinano il trasferimento alla Regione Sicilia dei "compiti istituzionali" e delle "attività in atto svolte dall'Ente gioventù italiana", nonché del patrimonio immobiliare e del personale dell'ente medesimo, senza prescrivere l'osservanza della procedura prevista dallo art. 43 del relativo Statuto speciale;



3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo e secondo comma, della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui disciplina il trasferimento alla Regione Sardegna del personale dell'ente "Gioventù italiana", senza prescrivere l'osservanza della procedura prevista dall'art. 56 del relativo Statuto speciale;

4) dichiara – in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui disciplina il trasferimento alla Regione Sardegna dei "compiti istituzionali", delle "attività in atto svolte" e del "patrimonio immobiliare" dell'ente "Gioventù italiana", senza prescrivere l'osservanza della procedura prevista dallo art. 56 del relativo Statuto speciale».

- Sentenza n. **340/1983** (rel. La Pergola)

***La lesione delle invocate garanzie statutarie comporta una pronuncia ablativa con cui la censurata disciplina statale viene dichiarata illegittima "per la parte in cui concerne" le sole autonomie speciali ricorrenti.***

*Considerato, 1., 6.2., 7.*

«Oggetto del presente giudizio è la legge 27 dicembre 1977, n. 984 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani"). (...) detta legge individua gli organi competenti a fissare gli indirizzi generali e gli obiettivi concernenti lo sviluppo dell'economia agricola nazionale, nonché a coordinare gli interventi pubblici nei diversi settori da essa contemplati (art. 1). A questo riguardo, essa istituisce, nell'ambito del C.I.P.E., il Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (C.I.P.A.A.), e ne regola la composizione e le attribuzioni (artt. 2 e 3). (...) Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione non vale (...) a fugare il dubbio di un'indebita compressione della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e così degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Dove opera la garanzia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano, sì, l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento, ma in presenza di un interesse, che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale. Gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo *status*, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune. Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto (...) molteplici aspetti (...). Si è così delineata una

capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa. Ora, la legge in esame ha come suo titolo giustificativo esclusivamente quello di organizzare l'indirizzo ed il coordinamento delle attività regionali nei settori ivi previsti. Essa eccede, tuttavia, dai confini entro cui l'accentramento e l'uniformità della disciplina consentiti dall'interesse nazionale sarebbero risultati compatibili con il rispetto dell'invocato Statuto speciale. L'assetto normativo sottoposto al sindacato della Corte potrebbe, quindi, uscire indenne da censura solo se le esigenze unitarie, che qui si connettono con l'indirizzo ed il coordinamento, fossero perseguite anche in forza, e con il supporto, di un qualche altro limite dei poteri di autonomia: limite, s'intende, sempre sancito in una fonte di rango costituzionale. Così non è, però, nel caso attuale; e d'altra parte non è nemmeno dedotto dall'Avvocatura che la legge dello Stato abbia per via delle sue previsioni programmatiche posto principi dell'ordinamento giuridico, o prodotto norme fondamentali delle riforme economico-sociali, o comunque configurato altre idonee limitazioni delle competenze delle Regioni o delle Province, ai sensi dei rispettivi Statuti speciali. Difettano insomma i requisiti sopra enucleati, indispensabili perché la previsione dell'indirizzo e del coordinamento, com'è congegnata nella specie, possa operare nei confronti delle ricorrenti: e dunque sussiste la dedotta violazione della competenza loro costituzionalmente garantita in materia di agricoltura e foreste. Questa conclusione vale evidentemente allo stesso titolo per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le Province di Trento e Bolzano. (...) Un'ultima precisazione va fatta a proposito del risultato cui la Corte giunge con l'attuale decisione. L'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 1977 viene dichiarata per la parte in cui le disposizioni in essa contenute si riferiscono alle Regioni e alle Province ricorrenti: invero, per le ragioni già spiegate, manca il titolo che avrebbe giustificato l'estensione nei loro confronti dell'intera legge censurata. Con ciò, resta però escluso l'accoglimento dell'altra istanza della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale (...) chiede alla Corte una distinta declaratoria di incostituzionalità per la parte in cui la legge (...) non riconosce "il ruolo" che ad essa ricorrente costituzionalmente spetterebbe nella "determinazione degli indirizzi obiettivi ed interventi ivi previsti". L'autonomia differenziata della Regione è vulnerata dall'intero corpo delle disposizioni che il legislatore statale ha dettato (...). Dopo la presente pronuncia, non residua, quindi, alcuna previsione della normativa caducata, la quale possa concernere il ruolo che si assume competere alla Regione Friuli-Venezia Giulia; ma (...) il legislatore statale può sempre ridisciplinare la materia, nei limiti e secondo i criteri sopra indicati».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani") per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano».

- Sentenza n. **165/1986** (rel. Pescatore)

***La violazione di una competenza primaria attribuita per statuto è sanzionata con una dichiarazione di illegittimità costituzionale efficace per la sola autonomia speciale ricorrente.***

*Considerato, 6., 7., 8., 9.*

«Ai fini di stabilire l'oggetto e i limiti di incidenza della legge 27 febbraio 1985, n. 49 nella sfera delle competenze degli enti ricorrenti, occorre precisare in via preliminare il contenuto e gli effetti della normativa con essa posta. Già la enunciazione del titolo I (Istituzioni e funzionamento del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione) è significativa nell'indicare l'operatività nel settore della cooperazione, confermata dal complesso normativo e dalle singole norme che fanno leva sull'impiego delle cooperative per realizzare progetti volti a incrementare la produttività e l'occupazione. Del pari riferita alla materia della cooperazione è la disciplina contenuta nel titolo II (Istituzioni e funzionamento del fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione), benché tale riferimento non sia reso evidente dalla enunciazione dell'epigrafe. La normativa regola, infatti, il contenuto e le modalità del sostegno ad interventi di "particolari" cooperative, qualificate da propri requisiti rispetto a quelli previsti dall'art. 1: la costituzione degli organismi da parte di lavoratori ammessi al trattamento della Cassa integrazione guadagni oppure appartenenti a imprese in via di ristrutturazione o di conversione, sottoposte a procedure concorsuali ovvero, infine, licenziati per riduzione delle attività o per riduzione di personale. Il compito affidato a queste cooperative è diretto ad elidere o ad attenuare le conseguenze della situazione precaria delle imprese, alle quali appartengono i lavoratori (che ne sono soci) [...]. Questi essendo i tratti essenziali della disciplina del titolo II della legge n. 49, il suo contenuto (...) appare caratterizzato dalla definizione dei compiti, attribuiti alla cooperazione allo scopo di perseguire il potenziamento dell'attività produttiva, dei mezzi per realizzare l'incremento o il mantenimento dei livelli di occupazione. (...) Oggetto della legge è, in definitiva, l'impulso strutturale e funzionale impresso alla cooperazione per farne strumento di attuazione di programmi economici di emergenza. Dall'oggetto della normativa, così individuato, deriva la fondatezza della censura, dedotta nel ricorso della Regione, di illegittimità costituzionale della l. n. 49 per contrasto con l'art. 4, n. 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (...). L'art. 4, n. 9 attribuisce alla potestà normativa primaria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige la materia dello "sviluppo della cooperazione" e della "vigilanza sulle cooperative". Tale attribuzione è definita e precisata in tutta la sua ampiezza dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 472 del 1975. Il primo di questi articoli individua nella Regione l'ente al quale, nell'ambito del suo territorio, sono conferite "le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di cooperazione, esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciale". L'art. 2 devolve alla Regione "fra l'altro" la competenza ad "assumere le iniziative e svolgere le attività dirette a promuovere e sviluppare la cooperazione, l'educazione cooperativa ed a favorire e realizzare studi e ricerche nel settore cooperativo". (...) appare chiaro che appartiene alla competenza primaria della Regione Trentino-Alto Adige regolare la "promozione e lo sviluppo della cooperazione" (...). Né l'impostazione della legge n. 49, né i compiti affidati da essa alla cooperazione consentono di

proiettare tale attività in una dimensione nazionale o ultraregionale, dimensione che potrebbe legittimare l'intervento dello Stato (...). È fondata, quindi, la censura d'illegittimità costituzionale degli artt. 1-13, 14, 17, 20, 23 della legge n. 49/1985, poiché sussiste la violazione della competenza normativa primaria della Regione Trentino-Alto Adige».

*Dispositivo*

«a) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1-14, 17, 20 e 23 della legge 27 febbraio 1985, n. 49 (Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione) nella parte in cui la disciplina in essi prevista concerne la Regione Trentino-Alto Adige (...)».

- Sentenza n. **62/1987** (red. Pescatore)

***L'accoglimento di una pretesa fondata sulla speciale disciplina statutaria determina l'adozione di una pronuncia di illegittimità riferita alla sola autonomia ricorrente.***

*Considerato, 6., 7.*

«Fondata è (...) la dedotta violazione dell'art. 104 dello statuto speciale. (...) il ricordato titolo VI dello statuto - per le modificazioni del quale l'art. 104 prescrive l'intervento di una legge "rinforzata" - contiene norme relative alle entrate tributarie della Regione e delle Province, al controllo delle relative operazioni di accertamento nonché alla formazione dei bilanci regionale e provinciale. L'art. 35 della legge n. 41, ad avviso della Regione, violerebbe l'autonomia finanziaria regionale, in quanto inciderebbe sul potere decisorio della Regione circa la destinazione e l'impiego dei proventi in questione (autonomia contabile) e circa la previsione delle entrate e dell'erogazione (autonomia di bilancio e di spesa). La norma contestata (...) determina l'assoggettamento alla disciplina dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981 delle "entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige". Nel ricorso non si identificano tali entrate, ma è chiara l'enunciazione della pretesa della Regione, di sottrarre al sistema anzidetto tutte le sue entrate (...). La valutazione dell'oggetto e del fondamento di siffatta censura richiede, quindi, una indagine ricostruttiva, preliminare, alla stregua della quale sia possibile definire la categoria delle "entrate proprie" della Regione Trentino-Alto Adige. L'espressione "entrate proprie" non si identifica con l'altra "tributi propri", contenuta nell'art. 119, secondo comma, Cost., anche per la maggiore ampiezza del termine "entrate" rispetto a quello "tributi". Il contenuto della categoria va definito, invece, alla stregua della normativa dello statuto speciale della Regione, che nel titolo VI individua le entrate della Regione e delle Province autonome. In particolare, l'art. 73 prevede la facoltà della Regione di istituire con legge "tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato", mentre l'art. 72 abilita la Regione stessa a "stabilire un'imposta di soggiorno, cura e turismo" (cfr. legge reg. 29 agosto 1976, n. 10). È da porre in luce l'omogeneità di contenuto delle due norme ora richiamate: mentre la prima (art. 73 St.) concerne, in linea generale, la potestà normativa tributaria "propria" della Regione, che si esprime nella "facoltà" di istituire "suoi" tributi, la seconda fa riferimento a tale facoltà, concernente un particolare tributo regionale: l'imposta di soggiorno cura e turismo (art. 72 St. cit.). Entrambe le previsioni consentono di distinguere la categoria dei "tributi propri" dalle

altre fattispecie impositive regionali, conferendo alla categoria stessa rilievo tipologico, chiaramente desumibile dal primo comma dell'art. 73 St. Questa norma individua nei "tributi propri" una figura distinta da quelle appartenenti al sistema tributario dello Stato (con i principi del quale essa si deve "armonizzare") e da quelle correlate alla sua potestà di sovrimposizione (il riferimento che la norma fa alla sovrainposta sui terreni e fabbricati è sintomatico). Altra entrata della Regione è indicata dall'art. 74 St. nei proventi dei prestiti interni "emessi" ed "esclusivamente garantiti" dalla Regione. La Corte ritiene che ai proventi derivanti dall'esercizio della potestà, prevista negli artt. 73, primo comma, 72 e 74 dello Statuto ora ricordati, debba riconoscersi carattere di entrate proprie, in quanto conseguenti ad atto deliberativo della Regione, fondato su proprie valutazioni politiche, economiche e finanziarie, nel rispetto dell'unità del sistema tributario dello Stato. L'autonoma facoltà di istituzione di tributi da parte della Regione è poi caratterizzata dalla finalità di provvedere a peculiari esigenze locali, attraverso il compimento di attività di promozione e di sviluppo (ad es., turismo: art. 72 St.) o con l'attuazione di "opere di carattere permanente" (art. 74 St.), capaci di contribuire al migliore assetto del territorio e al rinsaldamento della sua struttura. L'autonomia normativa, che si esprime nella configurazione del tipo di entrata, si riflette nella peculiarità del fine, contrassegnato dalla stretta inerenza dei proventi ad esigenze della comunità regionale. Sì che si assiste ad un costante riferimento all'ente e alla comunità regionale, che accomuna la fase istitutiva e quelle successive, quali l'impiego, il regime e la "tenuta" dei relativi proventi. Ne deriva che l'art. 35 della legge n. 41 del 1986, assoggettando alla disciplina dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981 anche le "entrate proprie" così come sopra individuate, non incide su entrate provenienti dal bilancio dello Stato, e quindi legittimamente assoggettabili a tale disciplina, secondo quanto ritenuto da questa Corte (da ultimo con la sentenza n. 60 del 1987). Viceversa, preclude l'afflusso alla Regione di mezzi finanziari che, secondo il sistema delineato nel titolo VI dello statuto, deve ritenersi che la Regione abbia il potere di esigere direttamente (...) e di gestire in piena autonomia. Pertanto la disposizione dell'art. 35 impugnato, non poteva essere inserita in una legge ordinaria - come invece è avvenuto - senza il ricorso alla procedura prevista dall'art. 104, primo comma, dello Statuto. In quanto riferita alla categoria delle "entrate proprie" come sopra definita, - alla stregua dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige - la pretesa della Regione è, dunque, fondata».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)", nella parte in cui si riferisce anche alle "entrate proprie" (ex artt. 72, 73, primo comma, e 74 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) della regione Trentino-Alto Adige».

- Sentenza n. **21/1991** (red. Corasaniti)

*L'inadeguata considerazione delle autonomie speciali, titolari di particolari competenze esclusive, conduce all'accoglimento di questioni sollevate in riferimento a specifici*

***parametri statutarî e ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnata normativa statale, la cui efficacia è limitata ai soli enti ricorrenti.***

*Considerato, 2., 3., 4.*

«Il nucleo essenziale delle censure (...) sta nella denunciata compressione di competenze esclusive delle province autonome derivante dalla prevista elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze (...) senza una effettiva partecipazione di esse Province, quanto meno per quel che concerne la localizzazione degli impianti. (...) La questione (...) è fondata. Il piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione, diretto a distribuire le radiofrequenze fra gli impianti, è formato (...) determinandosi le aree di servizio degli impianti in modo tale da consentire, per ciascuna area, la ricezione senza disturbi del maggior numero possibile di programmi di radiodiffusione sonora e televisiva (...). Viene così suddiviso il territorio nazionale in bacini di utenza, risultanti dalla aggregazione di una pluralità di aree di servizio (corrispondenti, di regola, quelli per la radiodiffusione televisiva al territorio regionale, e quelli per la radiodiffusione sonora al territorio provinciale, ma), definiti tenendosi conto dell'entità della popolazione servita, della distribuzione della popolazione residente, delle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali della zona, secondo il criterio finalistico di consentire (...) per la radiodiffusione televisiva la coesistenza del maggior numero possibile di impianti e una adeguata pluralità di emittenti e di reti, e, per la radiodiffusione sonora, la coesistenza del maggior numero di emittenti e di reti, specificamente nelle zone con maggiore densità di popolazione (...). Nell'ambito di ciascuna area di servizio il piano determina la localizzazione degli impianti (settimo comma dell'art. 3). Il procedimento di formazione del piano - oggetto delle censure provinciali - si articola attraverso due fasi. La prima comprende la predisposizione, ad opera del Ministro delle poste e delle comunicazioni, dello schema di piano e la sottoposizione di esso al parere delle regioni e delle province autonome, le quali possono avanzare proposte di ipotesi diverse di bacini in relazione alle proprie caratteristiche naturali, socio-economiche e culturali, nonché, di intesa fra loro, proporre bacini di utenza confinanti, purché ciò avvenga entro sessanta giorni dalla ricezione dello schema di piano, decorsi inutilmente i quali, il parere si intende dato in senso favorevole (...). Nella seconda fase lo stesso Ministro, acquisiti come sopra i pareri delle regioni e delle province autonome, redige un nuovo schema di piano che è sottoposto al parere del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione (...) e quindi approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (...). È evidente che una simile disciplina è pervasa da una forte caratterizzazione unitaria, connessa all'attuazione del valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa possibile e la più aperta al pluralismo delle fonti nell'intero territorio nazionale, attuazione considerata quale contenuto di un interesse stringente e impellente, in quanto essa condiziona l'effettività dello stesso principio democratico. L'unitarietà qui risponde non soltanto alla esigenza - collegata al principio di eguaglianza - che un valore primario come quello in discorso sia attuato secondo criteri uniformi nell'intero territorio nazionale, ma anche a quella che sia assicurato lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato, dell'etere (e così delle radiofrequenze) secondo criteri tecnici idonei in relazione allo scopo ora indicato e agli impegni internazionali e comunitari concernenti l'utilizzazione delle radiofrequenze in modo tale da evitare abusi e interferenze (...): il tutto con la speditezza resa necessaria dalla

stringenza e impellenza del fine. Ciò spiega: l'affidamento della intera operazione alla competenza dell'autorità centrale, secondo la scelta della legge in sé non contestata; la preminenza dei criteri tecnici enunciati o impliciti nella postulazione della massima intensità numerica e della massima efficienza funzionale degli impianti; la spinta acceleratoria impressa al procedimento. Nella esposta costruzione normativa la valutazione delle caratteristiche del territorio e quindi delle esigenze dell'autonomia non è del tutto obliterata. Alle regioni e alle province autonome è stato infatti attribuito il potere di rendere pareri e di avanzare proposte in tema di bacini di utenza, anche se la valutazione dei pareri e delle proposte è rimessa, nell'ulteriore corso del procedimento, al Ministro, il quale, se dovrà tenerne conto in quanto essi riflettano esigenze connesse alle "condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali della zona", non potrà non avere decisivo riguardo alla definizione dei bacini di utenza secondo criteri tecnici, che consentano lo sfruttamento ottimale e corretto delle radiofrequenze. Ma proprio qui la disciplina si presta alle censure delle Province ricorrenti, svelando la inadeguatezza della considerazione delle autonomie (in particolare di quelle speciali, cui il governo del territorio e la tutela del paesaggio sono affidati in via esclusiva, al pari di altre attribuzioni previste dall'art. 8 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige), là dove cioè non attribuisce una partecipazione di maggior peso alle dette autonomie speciali per quel che concerne la localizzazione degli impianti. Ciò tanto più che tale localizzazione, determinata nell'ambito di ciascun bacino di utenza, per un verso è suscettiva di incidere più direttamente, quasi materialmente e comunque più gravemente, sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio; per altro verso non è, almeno nella normalità dei casi, suscettiva di simile incidenza sulle valutazioni tecniche che devono presiedere alla determinazione dei bacini di utenza. Ond'è che, se le dette autonomie possono far sentire la loro voce sotto forma di pareri e di proposte persino in ordine ai bacini di utenza, esse risultano ingiustificatamente compresse se alle medesime non sia riconosciuto un potere di maggiore intensità e forza in ordine alla localizzazione degli impianti, dichiarandosi illegittima la normativa qui esaminata in quanto non prevede, su tale localizzazione, l'intesa fra Stato e province. (...) Quanto alle altre questioni (...), è da osservare che (...) sono (...) non fondate, tranne, almeno parzialmente, quella riguardante le garanzie volute dal rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, particolarmente delle autonomie qui considerate, nell'esercizio nei loro confronti dei poteri sostitutivi statali. Tali poteri sono conferiti (...) al Presidente del Consiglio dei ministri per il caso di inadempimento, da parte delle province autonome, dell'obbligo di adeguamento della propria pianificazione territoriale, ma senza stabilirsi che ciò avvenga mediante preavviso. Ora, pur in concorso del preminente interesse alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione, il principio di leale cooperazione nei rapporti fra Stato e autonomie esige che alle Province autonome, in considerazione della loro competenza primaria in tema di governo del territorio, sia dato preavviso in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi suindicati, e che tale preavviso sia congruo, fermo restando peraltro che la congruità va valutata tenendosi conto dell'indicato preminente interesse alla sollecita realizzazione del piano di assegnazione, cui si ispira la regolamentazione dei tempi stabilita dalla legge. In questi limiti la questione concernente i poteri sostitutivi in argomento, formulata espressamente dalla Provincia di Trento, ma da ritenere implicitamente posta anche dalla Provincia di Bolzano, è fondata, con la conseguenza che va dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, diciannovesimo comma, della legge n. 223 del 1990».

### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, quattordicesimo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato), nella parte in cui non prevede l'intesa, nei sensi espressi in motivazione, fra lo Stato e le Province autonome di Bolzano e di Trento relativamente alla localizzazione degli impianti di cui al settimo comma dello stesso art. 3;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 3, diciannovesimo comma, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso, nei sensi espressi in motivazione, alle Province di Bolzano e di Trento in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi ivi previsti (...).»

- Sentenza n. **482/1991** (red. Caianiello)

***L'accertata violazione degli specifici evocati parametri statutari si traduce in un dispositivo di natura additiva che rafforza, con riferimento alle sole autonomie speciali ricorrenti, le modalità di coinvolgimento in procedimenti amministrativi che il legislatore statale ha disciplinato a tutela di preminenti interessi nazionali.***

*Considerato, 7.1., 7.3., 7.4.*

«Le questioni di legittimità costituzionale, che le province autonome di Trento e di Bolzano hanno, ciascuna per proprio conto, sollevato nei confronti degli artt. 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e, in via cautelativa, dell'art. 9 della legge impugnata, sono in larga parte simili e quindi possono essere trattate congiuntamente. Le norme contenute nei primi tre articoli indicati prevedono che i permessi di prospezione e ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi siano rilasciati dal "ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia e la regione e la provincia autonoma di Trento e di Bolzano, territorialmente interessata", di concerto anche con altri ministri di settore. L'art. 9 disciplina invece il rilascio della concessione di coltivazione del giacimento una volta scoperto, senza peraltro indicare l'autorità competente, il che ha indotto le ricorrenti a formulare la censure nei confronti di tale articolo in via cautelativa, nell'ipotesi in cui la disposizione vada interpretata nel senso di attribuire potestà all'autorità statale. Entrambe le ricorrenti sostengono che le norme impugnate riguardino materie provinciali e che la prevista attribuzione di competenza statale, con il riconoscimento alle province autonome di un ruolo meramente consultivo, contrasti con le norme statutarie che attribuiscono alle province autonome competenze di tipo esclusivo in materia di "miniere" (art. 8, n. 14) e (...) comporti l'invasione delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16) nonché (...) la lesione di competenze, sempre di tipo esclusivo, in materia di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6), di alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16) e di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17). Analoghe sono le censure proposte dalla regione autonoma della Valle d'Aosta nei confronti delle medesime norme, le quali ignorerebbero la posizione e le attribuzioni regionali, spettanti in base all'art. 11 dello statuto, in materia di miniere e comunque interferirebbero con la competenza legislativa regionale in materia di tutela del paesaggio (art. 2 lett. q). (...) Il nucleo essenziale delle censure delle province autonome, riferite agli artt. 3, 5, 6 e 9 della legge, sta nella denunciata compressione di competenze esclusive provinciali derivante dalla



prevista attribuzione di poteri all'autorità centrale in tema di rilascio dei permessi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, a fronte dei quali le province autonome sarebbero relegate ad un ruolo meramente consultivo - del tutto parificato a quello riconosciuto alle regioni a statuto ordinario, prive di competenza costituzionalmente garantita nel campo delle miniere - tale da non compensarle della sottrazione delle competenze costituzionalmente garantite, posto che il "parere" non può ritenersi "strumento idoneo" a giustificare tale sottrazione. Le questioni così riassunte sono fondate. Le ricorrenti, pur riconoscendo la potestà primaria dello Stato nella pianificazione dell'energia e quindi non contestando che la legge dello Stato abbia dettato la normativa necessaria per rendere attuabili le previsioni programmatiche del piano energetico, lamentano tuttavia l'insufficienza della previsione del solo loro parere per compensare la sottrazione di competenze amministrative di tipo gestionale ed attuativo. Al riguardo deve considerarsi che nella previsione normativa la valutazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie provinciali e regionali non è stata del tutto omessa, essendosi riconosciuto (anche) alle province autonome il potere di esprimersi in ordine agli adottandi provvedimenti abilitativi, il cui rilascio è stato comunque riservato all'autorità centrale. Tale disciplina, per come formulata, si presta però alle censure delle ricorrenti, rivelandosi inadeguata alla considerazione del ruolo delle autonomie speciali, là dove non riserva un maggior peso alle province autonome titolari della competenza legislativa esclusiva e delle connesse funzioni amministrative, in particolare nel settore delle miniere, nel cui ambito gli idrocarburi sono ricompresi quali una delle materie prime energetiche. È infatti pacifico che l'attribuzione comporta anche la potestà di dettare una disciplina pubblicistica della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi e tale potestà deve essere adeguatamente considerata quando, in vista del preminente interesse nazionale, lo Stato vada ad incidere su di essa. Non può perciò in questi casi riconoscersi alle autonomie speciali soltanto un ruolo consultivo, di per sé insufficiente alla tutela dell'autonomia differenziata di cui le Province sono espressione, bensì un ruolo di maggiore intensità, del che del resto ci si è resi conto anche nel corso dei lavori parlamentari, e che la Corte ha più volte (...) indicato come necessario, nell'ambito della leale collaborazione che deve presiedere ai rapporti tra livelli diversi di governo, quando gli interventi ipotizzati coinvolgano interessi comuni. La normativa impugnata è pertanto illegittima in quanto non prevede che le funzioni statali si esplicino previa intesa con le province autonome. Detta intesa, peraltro, non può essere concepita nel senso "che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione" dei procedimenti amministrativi, proprio in considerazione della necessità di soddisfare i preminenti interessi connessi all'attuazione del PEN e quindi alla ricerca e allo sfruttamento ottimale di una materia prima energetica, quale gli idrocarburi. (...) è pertanto necessario che in sede di rilascio dei ricordati provvedimenti, l'autorità statale si attivi per promuovere la necessaria fase di contatto con le autonomie, nel rispetto delle loro esigenze da valutarsi proprio nel quadro di una leale collaborazione, "fermo restando, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'ulteriore corso del procedimento". Una volta pervenuti a queste conclusioni per quel che riguarda le competenze in materia di miniere, discende come naturale conseguenza che, nelle ipotesi in cui le attività degli organi dello Stato dovessero interferire con altre materie di spettanza regionale, relative cioè agli altri parametri statutari invocati, l'intesa nei sensi anzidetti dovrà riguardare anche gli interessi connessi a tali materie. (...) Alle medesime conclusioni deve pervenirsi anche per quel che concerne il ricorso della regione Valle d'Aosta, nella parte in cui si rivolge agli stessi articoli

indicati nel punto precedente. In proposito, difatti, le censure della ricorrente, che contesta in radice l'attribuzione allo Stato delle specifiche competenze previste dalle norme indicate, non possono accogliersi nella loro portata radicale, perché le contestate funzioni statali sono attribuite (...) in ragione dell'interesse nazionale connesso all'attuazione del PEN. Esse possono, tuttavia, essere condivise in senso più riduttivo, in quanto cioè la ricorrente implicitamente si duole comunque della mancata considerazione in modo adeguato delle proprie competenze. In questo senso la censura è fondata, essendo le norme impugnate illegittime in quanto non prevedono lo strumento dell'intesa, sia pur concepita nei sensi innanzi precisati (...) relativamente alle province autonome».

#### *Dispositivo*

«1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dei seguenti articoli della legge 9 gennaio 1991 n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali): art. 3, primo e terzo comma, nella parte in cui non prevede che il permesso di prospezione è accordato "d'intesa", nei sensi espressi in motivazione, "con la regione autonoma Valle d'Aosta o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano"; artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, nella parte in cui non prevedono che il permesso di ricerca è accordato "d'intesa", nei sensi espressi in motivazione, "con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano"; art. 9 in quanto non prevede che la concessione di coltivazione sia accordata d'intesa, nei sensi espressi in motivazione, con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano (...)».

- Sentenza n. **373/1995** (red. Guizzi)

***La riscontrata lesione della competenza provinciale determina l'adozione di una pronuncia di accoglimento la cui efficacia, in difetto di estensione all'altra Provincia autonoma, è circoscritta al solo ente ricorrente.***

#### *Considerato, 1., 3.*

«La Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del decreto-legge n. 512 del 1994 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali), convertito nella legge n. 590 del 1994, dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge n. 590, nonché dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 401 del 1994, decaduto per mancata conversione nei termini costituzionali. La Provincia ritiene che le disposizioni impugnate ledano l'ambito delle sue competenze, quale risulta definito dagli articoli 3, terzo comma; 4, primo comma, numero 7; 9, primo comma, numero 10; 16, primo comma, e dagli articoli 89, 99, 100 e 101 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. (...) La ricorrente denuncia il carattere eccessivamente dettagliato della normativa introdotta dal decreto-legge e a tal fine richiama la sentenza n. 354 del 1994, che ha dichiarato illegittimo l'art. 19, secondo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 (...) nella parte in cui qualifica norme fondamentali di riforma economico-sociale tutte le disposizioni ivi indicate, e non soltanto i principi da esse desumibili. La sentenza n. 354 attiene, invero, ai principi fondamentali di riforma economico-sociale con particolare riguardo

alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale, mentre nella fattispecie ora in esame la competenza provinciale - sancita dall'art. 9, numero 10, dello Statuto speciale - è di rango "secondario", essendo soggetta ai limiti indicati dall'art. 5 dello stesso Statuto. Ma anche in questo caso vi è l'esigenza, costituzionalmente rilevante, che la legislazione statale - la quale incide sulle materie di competenza regionale e provinciale - si articoli per principi: la normativa di dettaglio, adottata dallo Stato nelle materie attribuite in via generale alla competenza regionale o provinciale, può trovare fondamento, eccezionalmente, nell'interesse nazionale; ma in tal caso il controllo di costituzionalità sull'apprezzamento compiuto dal legislatore dovrà essere quanto mai rigoroso, a tutela dell'autonomia legislativa e amministrativa garantita alle regioni e alle province autonome (...). Ora, il carattere estremamente dettagliato della disciplina introdotta dal decreto-legge n. 512 del 1994, nelle parti impugnate, risulta di tutta evidenza, giacché la previsione di poteri sostitutivi senza che vi sia obbligo di motivazione, la comminatoria di nullità delle nomine, le norme sui compensi, quelle sulla vigilanza e la verifica dei risultati amministrativi e di gestione, incidono così gravemente sulla sfera di autonomia provinciale da lasciare spazio soltanto alla mera esecuzione, contraddicendo i canoni che devono informare il rapporto tra la legislazione statale e quella regionale e provinciale (quest'ultima si adegua ai principi e norme che determinano i limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale: art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266). Né si rinviene un preminente interesse nazionale che possa giustificare l'applicazione, in ambito provinciale, della normativa statale in esame. È importante ricordare, a tal riguardo, come la Provincia autonoma di Bolzano, nelle more del compiuto riordino del servizio sanitario provinciale, abbia introdotto norme di raccordo con il decreto legislativo n. 502 del 1992, prevedendo, all'art. 4 della (...) legge provinciale n. 22 del 1993, un meccanismo imperniato sulla continuità della gestione amministrativa, in base al quale gli amministratori straordinari delle unità sanitarie locali assumono le funzioni di direttore generale sino all'entrata in vigore della nuova disciplina del servizio sanitario provinciale. La ricorrente ha dunque esercitato con tempestività la propria potestà legislativa, conformemente alle attribuzioni statutarie e in termini rispettosi del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Principio che risulterebbe inciso, semmai, proprio dall'applicazione, in ambito provinciale, delle norme sulla nomina dei direttori generali introdotte dal decreto-legge impugnato. Va infine rilevato come l'abrogazione del decimo comma, dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, operata dall'art. 1, primo comma, del decreto-legge, seppur conseguente alla soppressione del precedente sistema di nomina del direttore generale tra gli iscritti nell'elenco nazionale istituito presso il Ministero della sanità, finirebbe per ledere le prescrizioni statutarie in tema di bilinguismo e proporzionale (articoli 89, 99, 100 e 101 dello Statuto); e ciò rappresenta un ulteriore motivo di illegittimità delle disposizioni impugnate, nella parte in cui si applicano alla Provincia autonoma di Bolzano».

#### *Dispositivo*

«Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 512 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali), convertito nella legge 17 ottobre 1994, n. 590, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Bolzano».

- Sentenza n. 126/1996 (red. Zagrebelsky)

***L'accertata lesione di specifici parametri concernenti la particolare posizione costituzionale degli enti ricorrenti determina il conseguente dimensionamento della sentenza di accoglimento che opera solo relativamente all'ordinamento delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La dichiarazione d'incostituzionalità per violazione delle norme sulle competenze provinciali assorbe ogni altra censura prospettata anche in riferimento a parametri costituzionali comuni.***

*Considerato, 4., 4.1.1., 4.1.2., 4.1.3., 4.2., 4.3., 5., 6.1., 6.2., 7.*

«La questione (...) relativa alla violazione delle attribuzioni statutariamente riconosciute alle Province ricorrenti, è (...) fondata. (...) Il regolamento CEE n. 2092/91 (...), relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alle modalità di indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, agli artt. 8-11 disciplina il “sistema di controllo” circa il rispetto delle norme, poste dal regolamento medesimo, da parte dei soggetti che operano nel settore di attività in esso considerato. (...) la legge 22 febbraio 1994, n. 146 (...), all'art. 42, ha disposto la delega al Governo all'attuazione in via legislativa (...) delle sopra menzionate norme regolamentari comunitarie (...). (...) è stato emanato il decreto legislativo n. 220 del 1995, ora impugnato. L'art. 1 indica nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'“autorità preposta al controllo” e al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione della regolamentazione comunitaria in materia di agricoltura biologica (...). (...) il controllo sulle attività di produzione agricola, di preparazione e di importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo dell'agricoltura biologica è svolto da “organismi autorizzati” dal Ministero medesimo (...). Tali “organismi autorizzati” (...) sono sottoposti (...) alla vigilanza del Ministero, nonché delle Regioni e Province autonome, per le strutture ricadenti nel territorio di propria competenza. (...) Di fronte alla predetta normativa statale, la quale indubitabilmente dispone, in via principale, in materia di agricoltura e, per un aspetto marginale (...), in materia di commercio, stanno le norme, costituzionali e non, poste a garanzia dell'autonomia provinciale. L'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di agricoltura (numero 21) e l'art. 9 attribuisce loro competenza legislativa ripartita in materia di commercio (numero 3). Inoltre, l'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (...) ha stabilito che “spetta ... alle province di Trento e di Bolzano, nelle materie di cui agli articoli ... 8 e 9 dello Statuto, provvedere all'attuazione dei regolamenti della comunità europea, ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione”. (...) Il raffronto tra la disciplina dettata dalla normativa statale impugnata e la garanzia costituzionale apprestata alle competenze legislative e amministrative delle Province autonome nella materia in questione rende palese l'esistenza di un contrasto che comporta una limitazione, o addirittura un'espropriazione di queste ultime, tanto più evidente in quanto si tratti di competenze primarie. Il decreto legislativo n. 220 del 1995, infatti, opera una concentrazione presso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali di tutte le attività amministrative decisorie, necessarie all'attuazione del regolamento CEE n. 2092/91. Rispetto

all'impostazione di fondo prescelta dal legislatore delegato, il ruolo delle Regioni e delle Province autonome assume un carattere del tutto marginale e pressoché privo di significato autonomo. (...) Che la normativa statale non tanto interferisca con l'esercizio delle competenze costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, ma addirittura ne sottragga loro una porzione, non è dunque dubitabile. Ma il giudizio sulla legittimità costituzionale di tale normativa non può esaurirsi nella predetta constatazione, dovendosi allargare all'esame delle conseguenze che, sui rapporti di competenza tra lo Stato e le Province autonome e, più in generale, le Regioni, discendono dall'esistenza di una normativa comunitaria che (...) richiede la predisposizione di strutture, procedure e competenze decisorie attuative, nell'ambito di ciascuno Stato-membro. È principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarità della posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige). Tale necessario coordinamento ha dato luogo a un lungo e, in alcuni passaggi, tormentato processo di affinamento di principi e istituti. L'equilibrio che ne deriva può sintetizzarsi come segue. a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (...), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. (...) b) Tuttavia, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla comunità europea (oggi, Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (...), a questo - ferma restando (...) la competenza "in prima istanza" delle Regioni e delle Province autonome - spetta una competenza, dal punto di vista logico, "di seconda istanza", volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (...). c) Infine, (...) le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. (...). Il caso di specie, nel quale si verifica l'anzidetta alterazione dell'ordine normale delle competenze previsto dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, deve essere risolto alla stregua dei principi ora enunciati (...). L'art. 9 del regolamento CEE n. 2092/91 - dopo aver previsto al n. 1 "un sistema di controllo

gestito da una o più autorità di controllo designate e/o da organismi privati riconosciuti” - stabilisce al n. 4 che, ove il sistema di controllo sia affidato a organismi privati (come è avvenuto in Italia col sistema degli “organismi riconosciuti”), “gli Stati membri designano un’autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi”. All’espressione ora evidenziata, nella logica del regolamento comunitario, non può essere assegnato, anche letteralmente, il significato di un’unica autorità centrale. Del resto, specialmente in presenza dei poteri statali (...) idonei ad assicurare l’osservanza degli obblighi comunitari da parte delle Province ad autonomia speciale nella materia in questione, mancano ragioni costringenti per considerare necessaria la scelta del legislatore di accentrare presso organi statali le funzioni di controllo, in senso lato, in materia di agricoltura biologica. Una contraria interpretazione apparirebbe già a prima vista come una forzatura, rispetto all’esigenza di cui la norma comunitaria è espressione, che è quella di prevedere un controllo pubblico e quindi, come testualmente detto, un’autorità incaricata dello stesso (indipendentemente dalla sua configurazione), nel caso in cui il sistema di attuazione del regolamento comunitario si incentri su poteri attribuiti a soggetti privati autorizzati (come è nella scelta del legislatore italiano). (...) È (...) lo stesso regolamento comunitario a non voler imporre alcun sistema accentrato, quando si tratti di autorità pubbliche di controllo, e non si vede per quale motivo a tale accentramento dovrebbe pervenirsi - con conseguente espropriazione a danno delle competenze provinciali - nel caso in cui il sistema prescelto dallo Stato faccia perno invece su soggetti privati, a loro volta da sottoporre a “riconoscimento e sorveglianza” pubblici. (...) Caduto così l’argomento fondamentale sul quale giustificare la sottrazione alle Province ricorrenti e l’assegnazione all’amministrazione statale delle funzioni in questione, si deve dichiarare l’incostituzionalità dell’impugnato decreto legislativo n. 220 del 1995. Stante l’unitarietà della disciplina in esso contenuta - basata sull’incostituzionale spostamento a livello governativo di funzioni provinciali - tale declaratoria non può non investirlo nel suo complesso. Tuttavia, la declaratoria di illegittimità costituzionale del decreto legislativo in esame - dipendendo dalla violazione di parametri concernenti la posizione costituzionale particolare dei soggetti ricorrenti - deve corrispondere alla dimensione del vizio accertato, e pertanto l’annullamento che a tale declaratoria consegue opera solo relativamente all’ordinamento delle Province autonome di Trento e di Bolzano. (...) La dichiarazione d’incostituzionalità per violazione delle norme sulle competenze delle Province ricorrenti assorbe ogni altra censura prospettata, in particolare la pretesa violazione da parte del legislatore delegato dell’art. 42 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, là ove prevede (secondo comma, lettera *a*) che l’individuazione dell’autorità di controllo avvenga “d’intesa con le regioni”. Né l’esame di questo punto sarebbe rilevante in una prospettiva rovesciata, per sostenere che, essendosi tale “intesa” in ipotesi realizzata tra lo Stato e le Province ricorrenti, la normativa conseguente del decreto legislativo delegato, in quanto concordata, sarebbe, per così dire, immune dal giudizio di costituzionalità per vizio d’incompetenza. L’ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non può dipendere da accordi».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/1991 in materia di produzione

agricola ed agro-alimentare con metodo biologico), relativamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

- Sentenza n. **88/2006** (red. Vaccarella)

*L'accoglimento di una questione prospettata in riferimento ad uno specifico parametro statutario dà luogo ad una pronuncia ablativa che dichiara illegittima l'impugnata norma statale "nella parte in cui si applica" alla sola autonomia speciale ricorrente.*

*Considerato, 1., 5.*

«La Regione Friuli-Venezia Giulia lamenta l'illegittimità costituzionale – in relazione agli articoli 4, numero 1), 8 e 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (...) – dell'art. 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), in quanto, disponendo che “a decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, e all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente”, pone un vincolo “specifico e puntuale” in tema di assunzioni, così esorbitando dai limiti posti al potere statale di coordinamento della finanza pubblica dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. (...) Nel merito, il ricorso è fondato. (...) L'art. 4, numero 1), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia riconosce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione”; locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo “allo stato giuridico ed economico del personale”, rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario. Ciò posto, è evidente che la norma censurata comprime illegittimamente l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali (e non già di principio - quale il “previo esperimento delle procedure di mobilità”: cfr. sentenza n. 388 del 2004 - idonei a contenere la spesa corrente) non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo “criteri ed obiettivi” ma senza “imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sentenze n. 390 del 2004; n. 417 e n. 449 del 2005)».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui tale norma si applica alla Regione Friuli-Venezia Giulia».

- Sentenza n. **341/2009** (red. Cassese)

*L'accoglimento di questioni prospettate in esclusivo riferimento a parametri statutari generalmente dà luogo a pronunce ablativo che, attraverso la formula “nella parte in cui si*

***applica” o altre similari, evidenziano la delimitazione dell’efficacia della sentenza ai soli enti ricorrenti.***

*Considerato, 4., 6.*

«Le censure prospettate dalla ricorrente devono essere esaminate alla luce del peculiare regime giuridico dell’Università della Valle d’Aosta, la cui intera disciplina è connotata da forme di intesa e collaborazione fra Stato e Regione Valle d’Aosta, con particolare riguardo al finanziamento dell’ateneo. L’art. 17, commi 120 e 121, della legge n. 127 del 1997, nel consentire nel territorio valdostano l’istituzione di una università non statale promossa o gestita da enti e da privati, ha infatti dettato una disciplina in base alla quale: a) l’autorizzazione al rilascio di titoli di studio universitari aventi valore legale è concessa all’Università della Valle d’Aosta con decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, previa intesa con la Regione autonoma della Valle d’Aosta; b) i contributi dello Stato sono determinati annualmente con decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, previa intesa con la Regione autonoma della Valle d’Aosta; c) la potestà legislativa in materia di finanziamento all’ateneo valdostano è attribuita alla Regione Valle d’Aosta “ai sensi dell’articolo 48-*bis* dello statuto speciale per la Valle d’Aosta”, cioè mediante un decreto legislativo di attuazione dello Statuto stesso, il cui schema è “elaborat[o] da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d’Aosta e [è] sottopost[o] al parere del consiglio stesso”. Secondo tale procedimento è stato approvato il d.lgs. n. 282 del 2000, in base all’art. 1 del quale “la Regione autonoma Valle d’Aosta emana norme legislative in materia di finanziamento” dell’Università della Valle d’Aosta. In questo quadro, la disposizione censurata dispone unilateralmente, e senza alcuna forma di coinvolgimento della Regione Valle d’Aosta, l’acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall’applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa che sono finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale. In tal modo, la norma impugnata, da un lato, viola il principio di leale collaborazione, e, dall’altro lato, lede la potestà legislativa in materia di finanziamento dell’ateneo che è attribuita alla Regione Valle d’Aosta da un decreto di attuazione dello statuto, cui la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (...). Deve pertanto dichiararsi l’illegittimità costituzionale del comma 17 dell’art. 61, nella parte in cui si applica all’Università della Valle d’Aosta. (...) La questione avente ad oggetto il comma 14 dell’art. 61 è fondata. Le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata, devono essere destinate dalle Regioni al finanziamento dei rispettivi servizi sanitari regionali, per finanziare l’eventuale abolizione del *ticket*. (...) il censurato comma 14 dell’art. 61 è strettamente connesso con le altre disposizioni contenute nel medesimo articolo, insieme alle quali esso è diretto a consentire alle Regioni di abolire o ridurre il *ticket*, in precedenza fissato dal legislatore statale, alla condizione che le Regioni stesse concorrano con lo Stato alla copertura dei relativi oneri. Pertanto, se considerata alla luce del più complessivo sistema normativo in cui risulta inserita, tale disposizione costituisce legittimo esercizio del potere dello Stato di dettare principi fondamentali di coordinamento finanziario. Ma a simili conclusioni non può pervenirsi nello specifico caso della Provincia autonoma di Trento, la quale provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, “senza alcun apporto a carico del



bilancio dello Stato” (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994). In tale diverso e peculiare contesto, l’applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell’art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del *ticket* in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento. (...) deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale del comma 14 dell’art. 61, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Trento. Tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, essendo basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche alla Provincia autonoma di Bolzano».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 61, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui si applica all’Università della Valle d’Aosta;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano (...).»

- Sentenza n. **165/2011** (red. Tesauro)

***L’accertata violazione di specifici parametri statuari circoscrive alla sola autonomia speciale ricorrente l’efficacia della declaratoria di illegittimità costituzionale.***

*Considerato, 4., 4.1., 7., 7.1.*

«(...) è impugnato, in primo luogo, l’art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui detta una disciplina specifica volta al recupero dei crediti d’imposta illegittimamente utilizzati, prevedendo una generica riserva all’erario dello Stato e la definitiva acquisizione ad esso di tutte le somme in tal modo recuperate. Così disponendo, la norma censurata, che non configurerebbe né una imposta di nuova istituzione, né una entrata derivante dall’aumento di aliquota di un’imposta preesistente, sarebbe lesiva dell’autonomia finanziaria regionale garantita dagli artt. 36 e 37 dello statuto ed in specie del principio posto all’art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965. Secondo tale principio, infatti, spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del territorio, dirette o indirette, comunque denominate, con esclusione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime. (...) La questione è fondata. La disposizione in esame, nel primo periodo del comma 6, stabilisce che, “al fine di contrastare fenomeni di utilizzo illegittimo dei crediti d’imposta e per accelerare le procedure di recupero nei casi di utilizzo illegittimo dei crediti d’imposta agevolativi, la cui fruizione è autorizzata da amministrazioni ed enti pubblici anche territoriali, l’Agenzia delle entrate trasmette a tali

amministrazioni ed enti, tenuti al detto recupero, entro i termini e secondo le modalità telematiche stabiliti con provvedimenti dirigenziali generali adottati d'intesa, i dati relativi ai predetti crediti utilizzati in diminuzione delle imposte dovute, nonché ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241"; nel secondo periodo, dispone che "le somme recuperate sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario". Essa è essenzialmente finalizzata a garantire un più efficace contrasto agli indebiti utilizzi dei crediti d'imposta e ad agevolarne il recupero, mediante l'introduzione dell'obbligo, a carico dell'Agenzia delle entrate, della trasmissione dei dati relativi ai crediti d'imposta alle indicate amministrazioni ed enti, anche territoriali, tenuti al detto recupero. Il credito di imposta, stabilito dal legislatore statale in relazione a propri tributi, rientra fra le agevolazioni fiscali ed è effettuato attraverso la compensazione dello stesso con altre somme dovute a titolo di imposte, tasse, tributi o contributi erariali, in linea con quanto stabilito dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (...). La sua previsione in ordine a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale incide anche sulla Regione siciliana, in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. La Regione, infatti, proprio in base al richiamato principio, deve sopportare il costo del credito d'imposta, sia pure limitatamente all'importo di cui godono i contribuenti residenti nel suo territorio. In tale caso, ove si tratti di crediti d'imposta illegittimamente impiegati, di cui la norma in esame intende agevolare il recupero, è alla Regione siciliana – alla quale l'Agenzia delle entrate deve trasmettere i dati inerenti appunto ai crediti d'imposta relativi a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi sul territorio regionale – che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. È pertanto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana. (...) È (...) impugnato l'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui, prevedendo la definizione agevolata di tutte le controversie tributarie indicate, in specie, alla lettera b), stabilisce che le maggiori entrate così acquisite affluiscono al fondo erariale di cui all'art. 7-*quinquies* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (...), per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace. Tale norma, così statuendo, oltre ad arrecare un pregiudizio economico alla Regione, violerebbe le attribuzioni finanziarie di quest'ultima, determinando una sostituzione di una entrata spettante alla Regione, con un'altra, neppure nuova, assegnata allo Stato per proprie e preesistenti finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso sul proprio territorio. (...) La questione è fondata. L'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010 disciplina la definizione agevolata delle "controversie tributarie pendenti dinanzi alla Corte di cassazione", "che originano da ricorsi iscritti a ruolo nel primo grado, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, da oltre dieci anni, per le quali risulti soccombente l'Amministrazione finanziaria dello Stato nei primi due gradi di giudizio", prevedendone

l'estinzione con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della relativa controversia e contestuale rinuncia ad ogni eventuale pretesa di equa riparazione. Tale previsione, pertanto, ha ad oggetto proprio quelle controversie, espressamente qualificate come tributarie, che scaturiscono da contestazioni inerenti alla riscossione dei tributi erariali, anche di quelli che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale siciliano. Si tratta, pertanto, di controversie che trovano il loro presupposto nell'esistenza di un rapporto tributario e la cui definizione delinea una agevolazione in ordine a tributi preesistenti. La previsione di una simile agevolazione fiscale, con riferimento ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano, incide, pertanto, inevitabilmente sulle finanze regionali siciliane, che ne subiscono le conseguenze proprio in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Pertanto, la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove"».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana;  
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che "le maggiori entrate derivanti dal presente comma" "affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace" anche con riferimento a controversie inerenti a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana (...)»

- Sentenza n. **97/2013** (red. Cartabia)

***L'accertata violazione dell'invocato parametro statutario dà luogo alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata «nella parte in cui si applica» alla sola Regione speciale ricorrente.***

*Considerato, 3., 3.1., 3.2., 3.3.*

«Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2012, è fondata. (...) Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è un tributo erariale (...). Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), spettano alla Regione nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio. (...) La natura erariale di tale imposta non è stata alterata né dalla riqualificazione effettuata dal legislatore con l'art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che l'ha definita espressamente come "tributo proprio derivato" delle Province, né dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 16 del 2012, della cui legittimità si discute, giacché quest'ultimo si limita a richiamare il già citato art. 17 del decreto legislativo n. 68 del 2011, per estenderne il campo di applicazione alle Regioni a statuto speciale. Infatti, questa Corte ha affermato, in numerose occasioni, che i "tributi propri derivati", che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (...). Di conseguenza, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come "tributo proprio derivato" provinciale, s'è seguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Per le ragioni sopra esposte, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997. (...) A tale conclusione non può opporsi che alla devoluzione delle entrate tributarie erariali a favore della Regione fanno eccezione le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime (...). La disposizione impugnata, infatti, non rientra in detta eccezione. Secondo la giurisprudenza costituzionale (...), occorrono tre condizioni concomitanti perché l'eccezione summenzionata possa operare: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime". Nel caso di specie non si riscontrano, né la novità dell'entrata, né la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato, cosicché l'eccezione prevista dallo statuto siciliano e dalle norme di attuazione non può ritenersi applicabile al caso di specie».

#### *Dispositivo*

«dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana (...)».

- Sentenza n. **39/2014** (red. Mattarella)

***L'accoglimento di una questione sollevata da un ente ad autonomia differenziata in riferimento (esclusivo) a parametri statutari ed alle relative norme di attuazione limita l'efficacia della sentenza costituzionale alla sola parte ricorrente.***

*Considerato, 7.3., 7.4.*

«Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di interventi del legislatore statale volti ad acquisire dagli enti territoriali dati e informazioni utili, soprattutto a fini di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 35 del 2005; n. 36 del 2004; n. 376 del 2003), anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia particolare (sentenza n. 425 del 2004). Cionondimeno, nel caso in esame, la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da questa Corte alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in violazione degli invocati parametri statutari e delle relative norme di attuazione. (...) Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge in esame, in riferimento all'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, e in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto speciale per la Sardegna. (...) Va conseguentemente dichiarata, per gli stessi motivi, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge – impugnato dalla sola Regione autonoma Sardegna – il quale prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure previste dal comma 2. Va precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto-legge, essendo fondata sugli evocati parametri statutari e sulle relative norme di attuazione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna».

*Dispositivo*

«(...) 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (...)».

- Sentenza n. 144/2014 (red. Grossi)

***L'accoglimento di una questione per violazione di parametri statutari, con assorbimento delle censure riferite a comuni parametri costituzionali, dà luogo ad una declaratoria di illegittimità costituzionale efficace nei confronti della sola autonomia speciale ricorrente.***

*Considerato, 5., 5.1., 5.2., 5.3., 6.*

«Nel merito, le censure mosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono fondate. (...) Su ricorso di una Regione a statuto ordinario, con la sentenza n. 232 del 2011, di qualche mese precedente alla emanazione della normativa censurata, l'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 (che ha previsto, con normativa del tutto analoga, la possibilità di istituzione e la relativa regolamentazione delle "zone a burocrazia zero" nel "Meridione d'Italia") è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, "nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale". Poiché l'impugnato art. 14 della legge n. 183 del 2011, espressamente estende, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale la medesima disciplina prevista dal menzionato art. 43, il rinvio operato dalla disposizione censurata a quanto previsto da quella dichiarata incostituzionale comporta che anche la normativa oggetto del presente scrutinio soffra degli stessi vizi della norma richiamata, che ne determina lo specifico contenuto dispositivo. E, d'altronde, le censure svolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono nel loro contenuto analoghe (seppure riferite, tra l'altro, anche a specifiche competenze statutarie) a quelle svolte a suo tempo dalla precedente ricorrente. (...) Così, da un lato (conformemente a quanto affermato nella richiamata pronuncia) deve ribadirsi che la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le "nuove iniziative produttive". E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla Regione autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale. Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: "La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]") può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione

autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011). (...) L'intera normativa censurata – che, come detto, richiama, al comma 1, la disciplina di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 e ne fa proprio il relativo campo di applicazione indifferenziato, con ciò influenzando anche sulla portata dispositiva dei successivi commi da 2 a 6 – è viziata dagli stessi profili di incostituzionalità della disposizione richiamata, in ragione della assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. (...) La normativa di cui all'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011 deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), nella parte in cui era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta (...)».

- Sentenza n. **65/2015** (red. Morelli)

***Il carattere assorbente delle riscontrate violazioni degli invocati specifici parametri statutari determina il riferimento della sentenza di accoglimento alle sole autonomie speciali ricorrenti.***

#### *Considerato, 4.1.1., 4.2.1.*

«La questione così sollevata è fondata in relazione al profilo, assorbente, del *vulnus*, effettivamente arrecato dal censurato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, agli evocati parametri statutari, per contrasto, in particolare, con gli artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta). (...) ai sensi del citato art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 690 del 1981, è devoluta alla Regione Valle d'Aosta "l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica", percetta nel territorio regionale. Il che, appunto, comporta che solo alle condizioni previste dal

successivo art. 8 della medesima normativa di attuazione statutaria possa essere riversata, in tutto o in parte, allo Stato la maggiore entrata determinata dall'eventuale aumento dell'accisa. Vale a dire che, a tal fine, occorre (...) non solo la destinazione del gettito a "copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale", ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata "d'intesa" con il Presidente della Giunta regionale. La norma denunciata prevede, in termini espliciti, una correlazione diretta tra l'incremento del gettito dell'accisa e la maggiorazione del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale. Pertanto, nella sostanza, essa equivale a una riserva all'Erario dell'anzidetto incremento di gettito, la quale però non soddisfa le condizioni di cui al citato art. 8 della legge n. 690 del 1981, per di più senza la necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla base dei quali detto incremento è stato quantificato (sentenza n. 19 del 2015). Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale del suddetto comma 4 – e, per connessione, dell'accessorio comma 5 – dell'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012, per il profilo, appunto, della denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta. (...) viene specificamente in rilievo la disposizione di cui all'art. 2 del d.P.R. 20 luglio 1965 n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), a tenore del quale "Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana [...] tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime". Le prescrizioni che condizionano, anche con riguardo alla Regione siciliana, la deroga all'effetto (ad essa) devolutivo delle entrate tributarie riscosse nel suo territorio, risultano, infatti, del pari inosservate dalla impugnata normativa statale. La quale – anche con riguardo all'aumento del contributo finanziario unilateralmente imposto alla Regione siciliana – incorre nell'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale determinato dalla pretermissione dei criteri individuativi della misura di tale incremento. L'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012 va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo, anche per il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana».

#### *Dispositivo*

«(...) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui l'incremento della misura del concorso alla finanza pubblica è unilateralmente imposto alle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Regione siciliana (...)».

- Sentenza n. **125/2015** (red. Carosi)

***L'accoglimento di questioni a seguito dell'accertata violazione di taluni degli evocati parametri statuari comporta l'assorbimento delle doglianze costruite sulla lesione di disposizioni costituzionali e determina la limitazione territoriale della sentenza ablativa che***



***colpisce la norma impugnata «nella parte in cui si applica» alla sola autonomia speciale ricorrente.***

*Considerato, 5., 5.1., 6., 6.1.*

«Per valutare compiutamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è utile evidenziare come la disposizione si correli direttamente ai commi precedenti del medesimo art. 15. Questi ultimi, prevedendo misure di contenimento della spesa, comportano una riduzione dei costi nel settore sanitario e, conseguentemente, una riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del relativo finanziamento secondo le quantificazioni globali indicate nella disposizione impugnata. Le misure di riduzione dei costi disposte dai commi precedenti riguarderebbero anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, finanzia interamente nel suo territorio il Servizio sanitario nazionale senza oneri a carico del bilancio statale. Attraverso la norma impugnata – che coinvolge nel riparto della riduzione del fabbisogno e del relativo finanziamento anche la Regione in considerazione, imponendole un “concorso alla manovra di correzione dei conti” – lo Stato acquisirebbe senza titolo l'eventuale risparmio realizzato da quest'ultima sulla base delle disposizioni ivi richiamate. (...) la questione (...) è fondata in riferimento agli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto regionale, in relazione agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, ed al principio di leale collaborazione. Il citato art. 34 ed il successivo art. 36 – secondo il quale “Rimangono salve le competenze attribuite alla regione Valle d'Aosta dalla legge 26 novembre 1981, n. 690” – della legge n. 724 del 1994 non contengono norme di attuazione statutaria e non hanno pertanto rango superiore a quello della legge ordinaria. Tuttavia, la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste può essere modificata solo con l'accordo della medesima, in virtù degli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto (sentenza n. 133 del 2010). L'art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 incide invece in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010). Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, ‘neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario’ (sentenza n. 341 del 2009)” (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). (...) la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso. Infine, si sottolinea come nel caso in esame non rilevi l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per le quali è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015). A ben vedere, il meccanismo previsto dalla norma impugnata costituisce una mera riallocazione di risorse all'interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni: infatti alla riduzione complessiva del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale le autonomie

speciali – ad esclusione della Regione siciliana – partecipano, ai sensi del comma 22 dell’art. 15, attraverso un conferimento di risorse, mentre le Regioni a statuto ordinario e la stessa Regione siciliana subiscono, per effetto della stessa norma, la riduzione *pro quota* del finanziamento attinto dal bilancio dello Stato mediante il tradizionale trasferimento di fondi. Ne consegue che della sommatoria della riduzione dei trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario e dell’acquisizione dalle autonomie speciali beneficia direttamente il bilancio dello Stato attraverso una diversa riallocazione di dette risorse. Dal momento che il prelievo, di cui la disposizione censurata onera la ricorrente, non è conforme ai richiamati parametri costituzionali, detto vizio si riverbera sulle modalità relative alla sua determinazione, rendendo altresì illegittimo l’accantonamento dell’equivalente importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, il quale presuppone la legittima imposizione del contributo (in tal senso sentenze n. 77 e n. 82 del 2015). (...) l’art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 (...) riduce ulteriormente il fabbisogno sanitario ed il correlato finanziamento, anche in questo caso chiamandovi a concorrere le autonomie speciali – ad esclusione della Regione siciliana – mediante le procedure previste dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo, disponendo che l’importo del concorso alla manovra sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. (...) La questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste in riferimento agli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto, in relazione agli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, ed al principio di leale collaborazione è fondata. È evidente che la disposizione censurata riproduce sostanzialmente il contenuto del già richiamato art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, incrementando, rispetto a quanto da quest’ultimo previsto, la riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale nonché del relativo finanziamento secondo le quantificazioni globali indicate e chiamando a concorrervi le autonomie speciali – ad esclusione della Regione siciliana – secondo un meccanismo corrispondente a quello di cui agli ultimi due periodi del citato art. 15, comma 22. Le censure articolate in modo analogo a quelle proposte avverso l’art. 15, comma 22, devono essere pertanto accolte con conseguente dichiarazione d’illegittimità costituzionale anche del censurato art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012».

#### *Dispositivo*

«(...) 1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 13, lettera *c*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste;

3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste (...).

- Sentenza n. **176/2015** (red. Amato)

***L'accoglimento di una questione prospettata in esclusivo riferimento a parametri statutari implica che la norma censurata venga dichiarata illegittima «nella parte in cui si applica» alla sola autonomia speciale ricorrente.***

*Considerato, 4.*

«Questa Corte ha più volte precisato che “L’evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l’art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l’eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell’entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito ‘con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime’” (sentenza n. 241 del 2012). Ai fini dello scrutinio del censurato art. 4, comma 6-ter, occorre dunque verificare se la (parziale) riserva allo Stato del maggior gettito dell’imposta sui fondi pensione sia conforme a tali presupposti. Quanto ai primi due, nemmeno la ricorrente mette in dubbio la natura tributaria dell’entrata in oggetto e la sua novità. Viene lamentata, piuttosto, la mancanza del terzo requisito legittimante la riserva erariale, relativo alla destinazione del gettito “a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”. Ebbene, questa Corte, riguardo ad un’ipotesi di incremento del medesimo Fondo per interventi strutturali di politica economica, mediante devoluzione ad esso di un aumento dell’imposta di bollo, ha ritenuto che tale destinazione “identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica” (sentenza n. 145 del 2014). Pertanto, in mancanza di una specifica destinazione al soddisfacimento di particolari esigenze erariali, la riserva allo Stato del maggior gettito dell’imposta sui fondi pensione è illegittima».

*Dispositivo*

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 6-ter, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana».





## Quaderni processuali del Servizio studi

- Conflitti tra i poteri dello Stato* (STU 101, novembre 1997)
- Aspetti processuali nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato* (STU 102, novembre 1997)
- La cessazione della materia del contendere nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale* (STU 104, novembre 1998)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 1999* (STU 113, febbraio 2000)
- La Corte costituzionale – Funzioni e tecniche di giudizio* (STU 121, maggio 2000)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2000* (STU 135, febbraio 2001)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Giurisprudenza 1996-2000* (STU 136, marzo 2001)
- Effetti e conseguenze delle sentenze degli organi di giustizia costituzionale sui rapporti con il legislatore e la Pubblica Amministrazione* (STU 138, maggio 2001)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2001* (STU 152, febbraio 2002)
- Il giudizio per l'ammissibilità del referendum* (STU 159, gennaio 2003)
- Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Giurisprudenza e dottrina. Aggiornamento* (STU 159/1, dicembre 2004)
- Giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale – Restituzione degli atti al giudice a quo* (STU 160, gennaio 2003)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2002* (STU 162, febbraio 2003)
- La sospensione dell'atto impugnato* (STU 169, novembre 2003)
- Il processo costituzionale e i principi del giusto processo* (STU 170, novembre 2003)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2003* (STU 172, febbraio 2004)
- Le sentenze interpretative nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Anni 2000-2004* (STU 175, novembre 2004)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2004* (STU 179, febbraio 2005)
- Aspetti processuali nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Giurisprudenza 2005* (STU 186, febbraio 2006)
- Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale* (STU 193, marzo 2007)
- Tipologia delle decisioni "di merito" nei giudizi sulle leggi* (luglio 2007)
- Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale* (STU 199, novembre 2007)
- I conflitti ex art. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost. – Profili processuali* (STU 201, febbraio 2008)
- Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale* (STU 202/a, aprile 2008)
- L'interpretazione secundum constitutionem tra Corte costituzionale e giudici comuni. Brevi note sul tema* (novembre 2009)
- Il dibattito sull'introduzione della c.d. "opinione dissenziente" nel sistema italiano di giustizia costituzionale* (STU 218, novembre 2009)
- Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale* (STU 219, giugno 2010)
- Gli aspetti processuali del giudizio di legittimità costituzionale in via principale nell'ultimo quinquennio* (STU 223\_1, novembre 2010)
- Il giudizio per l'ammissibilità del referendum. Giurisprudenza costituzionale 1972-2012* (STU 224\_1/a e b, marzo 2013)
- Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Dottrina 2003-2012* (STU 224\_1/c, marzo 2013)
- L'interpretazione adeguatrice e l'obbligo del rimettente di ricercare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Giurisprudenza costituzionale 1986-2012* (STU 235, giugno 2012)
- Repertorio giurisprudenziale. Aspetti processuali nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Anno 2012* (STU 243, febbraio 2013)
- Repertorio giurisprudenziale. Aspetti processuali nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Anno 2012* (STU 244, febbraio 2013)
- Il referendum abrogativo nell'ordinamento costituzionale italiano* (STU 253, settembre 2013)
- Il controllo delle delibere siciliane e la prassi della promulgazione parziale* (STU 264, settembre 2014)
- Profili del "diritto vivente" nella giurisprudenza costituzionale* (STU 276, febbraio 2015)
- Le pronunce di inammissibilità della Corte* (STU 292, febbraio 2016)
- Repertorio giurisprudenziale. Aspetti processuali nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Anno 2013* (STU 293, febbraio 2016)