

# RISERVA DI LEGGE E NORME PENALI IN BIANCO

a cura di S. Petitti

## INDICE

1. Il principio di legalità
2. Le norme penali in bianco: l'irrisolto problema dogmatico
3. La determinazione del precetto penale attraverso il rinvio a norme regolamentari
4. Il rinvio ad elenchi ed atti elaborati dall'autorità amministrativa per la individuazione di aspetti tecnici della fattispecie penale
  - 4.1. Il rinvio agli elenchi predisposti dalla Pubblica Amministrazione ai fini della individuazione delle condotte punibili ai sensi della legislazione in materia di stupefacenti
  - 4.2. Il rinvio al decreto ministeriale per la determinazione degli additivi chimici vietati e dei coloranti utilizzabili nella preparazione delle sostanze alimentari
  - 4.3. Il rinvio ai regolamenti adottati dai Comitati provinciali per la caccia per la determinazioni delle prescrizioni cui è subordinato il legittimo esercizio della caccia
  - 4.4. Il rinvio alle determinazioni degli Ispettorati del lavoro per la valutazione della pericolosità del lavoro dei fanciulli
  - 4.5. Il rinvio alle determinazioni dell'Amministrazione di pubblica sicurezza per la individuazione dei giochi non d'azzardo e di quelli vietati
  - 4.6. Il rinvio alle determinazioni di una Commissione consultiva amministrativa per l'inclusione delle armi ad aria compressa nel (o l'esclusione dal) novero delle armi comuni da sparo
  - 4.7. Il rinvio a regolamenti, circolari e istruzioni adottata da vari organi per la individuazione delle violazioni in materia valutaria sanzionate penalmente
  - 4.8. Il rinvio alle nozioni della tecnica in funzione di tutela della salute dei lavoratori
5. La previsione della sanzione penale per inosservanza dei provvedimenti dell'autorità amministrativa. In particolare, per la violazione dei provvedimenti in materia di prezzi
6. L'integrazione del precetto penale ad opera delle norme dei contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*
7. Il divieto di introdurre sanzioni penali con atti diversi dalla legge

## 1. Il principio di legalità

L'art. 25, secondo comma, della Costituzione stabilisce che «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». In tale disposizione si riconosce il fondamento del principio di legalità nello specifico settore del diritto penale. Come affermato in dottrina (v. M. RONCO, *Il reato*, T.1, Bologna 2007, 1 e ss), esso «implica che le singole regole di condotta, nonché le sanzioni contemplate in caso di loro violazione, siano specificate da fonte legislativa, con caratteri di generalità e astrattezza, anteriormente alla realizzazione del fatto. Il precetto e la relativa sanzione debbono essere conoscibili dai destinatari grazie ad una pubblicità adeguata (art. 73, 3° co., Cost.). Inoltre l'espressione linguistica che li prevede deve essere precisa ed esente da intrinseci vizi logici». In relazione a tali aspetti, si è rilevato che il principio di legalità assume dimensioni distinte: «anzitutto si presenta come riserva di legge, che descrive il monopolio del Parlamento nazionale sulla formazione penale; in secondo luogo, come irretroattività della norma penale più sfavorevole all'autore; in terzo luogo, come precisione e pregnanza del precetto e della sanzione (determinatezza), sotto il duplice profilo della precisa individuazione di tutti gli elementi costitutivi e della corrispondenza tra il fatto tipico e una esperienza di vita concretamente verificabile; in quarto luogo, come tassatività, sotto il duplice profilo del divieto per il giudice di estendere analogicamente il precetto e la sanzione prevista dalla legge e dell'obbligo per il legislatore di evitare clausole che facoltizzino l'analogia».

Una conferma a tale ipotesi ricostruttiva può rinvenirsi nelle **sentenze n. 282 del 1990, n. 333 del 1991, n. 295 del 2002**, nelle quali, in ordine alla delimitazione dei rapporti tra legge penale e fonti subordinate alla medesima, si rileva essere giurisprudenza costante della Corte «il ritenere che il principio di legalità in materia penale è soddisfatto, sotto il profilo della riserva di legge (art. 25, secondo comma, Cost.) allorché la legge determina con sufficiente specificazione il fatto cui è riferita la sanzione penale. In corrispondenza della *ratio* garantista della riserva, è infatti necessario che la legge consenta di distinguere tra la sfera del lecito e quella dell'illecito, fornendo a tal fine un'indicazione normativa sufficiente ad orientare la condotta dei consociati (cfr. sentenza di questa Corte n. 364 del 1988)».

Si aggiunge (**sentenza n. 282 del 1990**) che «non contrasta col principio della riserva la funzione integrativa svolta da un provvedimento amministrativo, rispetto ad elementi normativi del fatto, sottratti alla possibilità di un'anticipata indicazione particolareggiata da parte della legge, quando il contenuto d'illecito sia peraltro da essa definito», giacché, in ipotesi di questo tipo, «l'alternativa sarebbe quella di rimettere al giudice l'interpretazione dell'elemento normativo; ma

ciò determinerebbe un significativo scadimento di certezza conseguente alle inevitabili oscillazioni applicative». Risulta del pari compatibile col principio della riserva di legge l'ipotesi in cui il precetto penale assume una funzione *lato sensu* sanzionatoria rispetto a provvedimenti emanati dall'autorità amministrativa, quando sia la legge ad indicarne presupposti, carattere, contenuto e limiti, di modo che il precetto penale riceva "intera la sua enunciazione con l'imposizione del divieto" (Corte Cost., sentenza n. 113 del 1972). In questi casi, l'alternativa consisterebbe nella rinuncia alla tutela penale, che non può tuttavia essere postulata in termini assoluti sol perché la salvaguardia d'un interesse dipenda, o sia mediata, da un atto di natura amministrativa. È piuttosto onere del legislatore determinare con precisione il tipo di provvedimento cui la tutela si riferisce, consentendone l'individuazione sicura e fissandone i presupposti, in modo d'assicurare un efficace controllo incidentale di legalità.

Le interazioni tra principio di legalità e riserva di legge emergono anche in quelle pronunce, delle quali meglio si dirà, nelle quali la Corte afferma che il principio di legalità «non è attuato nella legislazione penale seguendo sempre un criterio di rigorosa descrizione del fatto. Spesso le norme penali si limitano ad una descrizione sommaria e all'uso di espressioni meramente indicative, realizzando nel miglior modo possibile l'esigenza di una previsione tipica dei fatti costituenti reato» (**sentenze n. 27 del 1961; n. 49 del 1980; n. 475 del 1988**).

E' dunque in questa prospettiva che si prenderà in esame la giurisprudenza della Corte in tema di riserva di legge e norme penali in bianco.

## **2. Le norme penali in bianco: l'irrisolto problema dogmatico**

Con l'espressione "norme penali in bianco" si fa comunemente riferimento ad un procedimento di tecnica normativa, per cui il contenuto del precetto è individuato da norma diversa da quella che statuisce la pena (RONCO, *ibidem*, 40; in senso conforme, ARCONZO, *Commento all'art. 25 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Torino, 2006). Si precisa che in tal modo la norma primaria, invece di specificare direttamente il contenuto del precetto, la cui inosservanza intende penalizzare, opera un rinvio ad altra fonte dell'ordinamento. E tale rinvio può essere compiuto a un'altra legge penale o extrapenale, a un regolamento già esistente o a un regolamento futuro.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale il problema dogmatico delle norme penali in bianco non è stato mai affrontato. Nelle **sentenza n. 58 del 1975**, relativa alla questione di

legittimità costituzionale dell'art. 1164 del codice della navigazione - censurato, in riferimento agli artt. 25 e 70 della Costituzione, in quanto, prevedendo una sanzione penale non solo per inosservanza di legge, bensì anche di regolamenti o provvedimenti amministrativi, violerebbe il principio della riserva di legge in materia penale e conferirebbe una potestà legislativa a un organo diverso da quello costituzionalmente competente -, si legge infatti che, «a prescindere dal problema dogmatico sulla natura giuridica della norma penale in bianco», è sufficiente richiamare l'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui «il principio di legalità è violato solo quando “non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena”».

Ma già nella **sentenza n. 26 del 1966**, la Corte, chiamata a giudicare della conformità al principio di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., di norme della legge forestale, ha precisato che, «ai fini della risoluzione della questione in esame non importa prender posizione sul controverso problema se, allorquando una sanzione penale venga collegata da una legge alla trasgressione di una norma emanata da un'autorità amministrativa (o comunque contenuta in un atto non proveniente dal potere legislativo dello Stato), e non destinata semplicemente (come nei casi decisi con le sentenze nn. 36 e 96 del 1964) a specificare il contenuto di singoli definiti elementi della fattispecie penale, il precetto sanzionato penalmente sia da identificare in questa norma o in quella legge». Identiche motivazioni si rinvencono nella **sentenza n. 113 del 1972**, in tema di esercizio abusivo dei giochi non d'azzardo, proibiti dall'autorità amministrativa, e di attribuzione a quest'ultima del potere di stabilire quali giochi siano da vietare.

Nella successiva **sentenza n. 199 del 1993**, del pari la Corte ha proceduto all'esame della questione prescindendo ancora una volta «dal problema dogmatico sulla natura giuridica della norma penale in bianco». In questo caso veniva in discussione la questione di legittimità costituzionale del “combinato disposto” degli artt. 348 del codice penale e 16 del regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274 (Regolamento per la professione di geometra), censurato vuoi per violazione del principio di riserva di legge in materia penale, in quanto per fare acquisire concretezza al divieto contenuto nell'art. 348 del codice penale (abusivo esercizio di una professione) è necessario riferirsi alle disposizioni dettate dall'art. 16 r.d. n. 274 del 1929, vale a dire ad una fonte di “rango secondario”, cosicché mancherebbe nella specie una “norma di legge che indichi con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri ed i limiti ai quali devesi attenere l'autorità amministrativa nel disciplinare l'ambito di esercizio della professione di geometra”, vuoi per contrasto con il

principio di tassatività, in quanto l'espressione "modesta costruzione", che individua i limiti professionali del geometra a norma dell'art. 16 del regio decreto n. 274 del 1929, sarebbe generica ed indeterminata, al punto da impedire il conseguimento di univoci responsi giurisprudenziali circa i criteri alla cui stregua assegnare "concretezza" al concetto che quella locuzione ha inteso esprimere. La Corte ha quindi ritenuto non corretto l'assunto che configura l'art. 348 del codice penale quale norma priva di qualsivoglia autonomia precettiva e, come tale, destinata ad operare nell'ordinamento in "simbiotica" concorrenza con le disposizioni extrapenali che disciplinano le professioni il cui abusivo esercizio "esaurisce" il precetto, assoggettando a pena la relativa condotta, osservando che l'art. 348 cod. pen., «lungi dall'operare un meccanico rinvio ad altre fonti dell'ordinamento quali elementi strutturali del precetto, delinea esaurientemente la fattispecie in tutte le sue componenti essenziali. Il fatto costitutivo del reato, infatti, assume i connotati della anti giuridicità attraverso la realizzazione dell'atto o degli atti mediante i quali "abusivamente" viene esercitata una determinata professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato. Ciò significa che il provvedimento abilitativo non integra, in sé e per sé, un elemento che "positivamente" si iscrive nella struttura della fattispecie, la quale, dunque, non potrebbe vivere senza di esso, ma rappresenta, al contrario, il presupposto che "in negativo" condiziona la capacità giuridica del soggetto in ordine all'esercizio di quella specifica professione, qualificandone la condotta come abusiva e, perciò stesso, illecita. L'abilitazione, quindi, più che fungere da elemento scriminante che esclude l'anti giuridicità di una condotta formalmente sussumibile nel modello legale delineato dalla norma incriminatrice, opera quale condizione negativa che impedisce di ricondurre il fatto, nella sua stessa materialità, alla figura astratta delineata dal legislatore». Ne consegue che, «se la condotta non abilitata o non autorizzata ben può essere ritenuta illecita in quanto tale, essendo a tal fine sufficiente il contenuto prescrittivo offerto dal precetto penale, non v'è ragione per dubitare che anche l'art. 348 del codice penale descriva una fattispecie perfetta in tutti i suoi connotati tipizzanti, senza doversi necessariamente evocare, quale ulteriore elemento descrittivo del fatto, l'esatta natura, il contenuto ed i limiti dello specifico provvedimento con il quale una determinata persona è abilitata ad esercitare una certa professione».

Ma la irrilevanza della validità o meno della definizione di alcune norme come norme penali in bianco, risulta evidente nella **sentenza n. 186 del 1982**, nella quale, con riferimento ad una norma della legislazione in materia di armi (art. 2, terzo comma, della legge n. 110 del 1975), si afferma che «tuttavia, quand'anche il precitato comma venisse considerato norma in bianco, non per questo dovrebbe ritenersi violativo dell'art. 25 Cost., adempiute le condizioni innanzi indicate. In dottrina si ritiene quasi unanimemente che la norma penale in bianco non violi, per sé, il principio di riserva di legge».

### **3. La determinazione del precetto penale attraverso il rinvio a norme regolamentari**

Frequente è il caso in cui il legislatore demanda a norme secondarie la specificazione degli elementi della fattispecie, per la quale la legge prevede una sanzione penale.

In generale, può ricordarsi che, nella **sentenza n. 36 del 1964**, la Corte ha rilevato che «atti e provvedimenti dell'Amministrazione aventi per oggetto determinazioni di prezzi, denominazioni tipiche di prodotti, modifiche a norme della circolazione stradale, ecc., rispondenti a valutazioni di carattere tecnico o contingente, in connessione con precetti penali posti a garanzia della loro osservanza (sentenze n. 103 del 1957, n. 4 del 1958, nn. 15 e 31 del 1962, ecc.) sono stati ritenuti legittime manifestazioni dell'attività normativa dell'Amministrazione, e le loro specifiche statuizioni considerate al di fuori del precetto penale, il quale deve ritenersi già integralmente costituito con la generica imposizione di obbedienza a quegli atti e provvedimenti».

Ed ancora, va rammentato che, secondo la Corte, «è tutt'altro che pacifica la tesi che la descrizione integrale del fatto tipico debba essere esaurita dalla legge, cioè che alla legge debba essere attribuito il monopolio della determinazione delle fattispecie penalmente sanzionate» (**sentenza n. 113 del 1972**).

Il fondamento del rinvio ad atti amministrativi per la specificazione del precetto penale può essere rinvenuto, oltre che nella natura tecnica della prescrizione, nella «diversità delle situazioni locali ed ambientali (e quindi delle esigenze), consapevolmente ed adeguatamente valutate dalle autorità a ciò preposte», che «suggeriscano e legittimino, per fatti “analoghi”, normative diverse. Appunto su tale concetto si basano, del resto, le autonomie locali - che sono anche, e prima di tutto, autonomie normative -, espressamente riconosciute dalla Costituzione, la quale anzi prevede ed esige che esse vengano “promosse” (art. 5), ed essa stessa le promuove (artt. 116 e 117)» (**sentenza n. 26 del 1966**). Sulla base di tali premesse e all'esito di un puntuale esame della disciplina rilevante, la Corte ha quindi escluso, con riferimento alle “norme di polizia forestale”, che le Camere di commercio sono tenute ad emanare ai sensi dell'art. 10 della legge forestale, la violazione del principio, enunciato nell'art. 25 della Costituzione, per cui nessuno può esser punito se non “in forza di una legge”, sottolineando che, nel caso di specie, le esigenze di un decentramento, a fini di differenziazione della normazione, sono più che evidenti; i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa locale tutt'altro che arbitrari, apparendo puntualmente e

adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati; l'esercizio di essi è aperto al sindacato giurisdizionale.

Sulla questione della delimitazione dei rapporti tra legge penale e fonti subordinate alla medesima, particolare rilievo assume la **sentenza n. 282 del 1990**, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, e 5, primo comma, della legge 7 dicembre 1984, n. 818, in tema di certificato di prevenzione incendi, in quanto implicavano un totale rinvio al regolamento o all'atto amministrativo subordinato da parte della legge penale, finanche per l'identificazione dei soggetti obbligati, nella persistenza del potere dell'amministrazione di modificare l'atto stesso.

La Corte ha infatti ritenuto opportuno metodologicamente chiarire che «la disamina in ordine ai rapporti tra legge penale e regolamento (o tra legge penale ed atto amministrativo) si è svolta, almeno principalmente, supponendo ancora non emanato il regolamento (o l'atto amministrativo): sicché, ponendosi dal punto di vista del momento della formazione della legge penale ci si è domandato quali fossero gli elementi essenziali per la “sufficiente determinazione” del fatto tipico da parte della legge penale e quali elementi potessero, senza violare il principio di riserva di legge, dal legislatore essere invece rimessi al regolamento od all'atto amministrativo, da emanare successivamente all'entrata in vigore della legge penale, per il completamento, spesso tecnico, di quest'ultima». Anzi, ha osservato la Corte, «l'intero dibattito sull'assolutezza o relatività della riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost., si è svolto nel quadro dei rapporti tra legge penale e regolamento od atto amministrativo da emettere successivamente all'emanazione della legge penale».

La Corte ha quindi rilevato che la questione sottoposta al suo esame (relativa al certificato di prevenzione incendi) si inquadrava invece in tutt'altra dimensione sistematica. Da un lato, infatti, «si suppone già emanato il regolamento o l'atto amministrativo e ci si domanda se è consentito alla legge penale, senza violare la riserva ex art. 25, secondo comma, Cost., rimettersi ai medesimi, già emanati, recependone i contenuti anche per la determinazione di elementi essenziali al fatto tipico incriminato (es. i soggetti investiti dell'obbligo di cui alla legge penale)»; dall'altro, «il rinvio al regolamento assume un carattere rigido e storicamente definito: esso concerne, infatti, uno specifico decreto ministeriale, e non in genere i decreti ministeriali emanati in virtù dell'art. 4, primo comma, della legge 26 luglio 1965, n. 966, secondo cui “i depositi e le industrie pericolose soggette alle visite ed ai controlli di prevenzione incendi, nonché alla periodicità delle visite, sono determinati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'industria e commercio, in

relazione alle esigenze di sicurezza degli impianti”». Da qui l’affermazione secondo cui, «in apparenza, sembrerebbe dunque pienamente soddisfatta l’esigenza di predeterminazione legale del contenuto d’illecito, essendo l’atto richiamato preesistente al precetto penale, assunto dal legislatore stesso entro il quadro della fattispecie incriminatrice». E tuttavia, ha osservato la Corte, «la rigidità del riferimento non costituisce, di per sé, attuazione del principio di legalità sotto il profilo della riserva di legge. Infatti, il rinvio operato dalla legge nel caso di specie non incide sul potere della pubblica amministrazione di revocare o modificare l’atto oggetto del rinvio stesso: nel caso in esame, tale potere discende dall’art. 4, primo comma, della legge n. 966 del 1965, che non è, ovviamente, abrogato per il fatto che l’art. 5 della legge n. 818 del 1984, ricolleggi la sanzione penale ad uno, in particolare, dei decreti ministeriali emanati in forza del potere riconosciuto dalla legge all’amministrazione»; con la conseguenza che «può dunque ben darsi che il decreto richiamato sia in seguito sostituito o modificato da un nuovo provvedimento: ciò che per l’appunto - avendo l’amministrazione inteso il rinvio operato dalla legge penale come formale - si è verificato nella materia qui considerata, dato che il decreto ministeriale 27 marzo 1985 ha variato i contenuti del precedente decreto ministeriale 16 febbraio 1982, e proprio in riferimento alla fattispecie sottoposta all’esame del giudice a quo (art. 1 del decreto ministeriale 27 marzo 1985)».

Ne consegue che «il totale rinvio al regolamento od all’atto amministrativo “subordinato”, da parte della legge penale (finanche per l’identificazione dei soggetti obbligati) nella persistenza del potere dell’amministrazione di modificare l’atto stesso, equivale a rinvio, da parte della legge, al potere subordinato ed è, pertanto, chiaramente violativo della riserva di legge ex art. 25, secondo comma, Cost. Tale tecnica di normazione penale induce, fra l’altro, ad incertezze sul contenuto essenziale dell’illecito penale: sicché, anche in assenza di modifiche, da parte dell’amministrazione, dell’atto formalmente recepito dalla legge penale, tali incertezze non possono ritenersi escluse».

Con riferimento all’articolo unico della legge 20 marzo 1968, n. 304, censurato, per violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., “in quanto commina una sanzione penale ai contravventori a precetti (divieti) non contenuti né risultanti da una legge formale ma da un regolamento amministrativo di polizia giudiziaria (ferroviaria)”, la Corte (**ordinanza n. 84 del 1971**) ha rilevato che la legge impugnata, comminando sanzioni penali per la violazione di norme previgenti del suddetto regolamento di polizia ferroviaria (r.d. 31 ottobre 1873, n. 1687) specificamente indicate, ne ha recepito in sé il contenuto precettivo, che pertanto fa parte di essa, ed è quindi senz’altro da escludere la violazione della riserva di legge.



#### **4. Il rinvio ad elenchi ed atti elaborati dall'authority amministrativa per la individuazione di aspetti tecnici della fattispecie penale**

Numerose sono le pronunce che hanno scrutinato, sotto il profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale relative a norme che rinviavano ad elenchi elaborati dall'amministrazione la individuazione di aspetti tecnici della fattispecie penale.

##### **4.1. Il rinvio agli elenchi predisposti dalla Pubblica Amministrazione ai fini della individuazione delle condotte punibili ai sensi della legislazione in materia di stupefacenti**

Nella **sentenza n. 36 del 1964**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, 18 e 25 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, i quali, rispettivamente, prevedevano come delitto il fatto di chi, senza autorizzazione, acquisti, venda, ceda, esporti, importi, passi in transito, procuri ad altri, impieghi o comunque detenga sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti, e quello di commercio illecito di stupefacenti commesso da chi sia in possesso di autorizzazione (art. 6); estendevano la pena prevista per la prima ipotesi al fatto del medico o veterinario, che per favorire l'abuso di stupefacenti, rilasci prescrizioni contenenti stupefacenti, non giustificate o non proporzionate rispetto ai bisogni della cura (art. 18); prevedevano per le suddette ipotesi di reato il mandato di cattura obbligatorio (art. 25). La questione assumeva particolare rilievo per il fatto che l'art. 6 si riferiva non, in genere, a sostanze stupefacenti, bensì a "sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti".

La Corte ha, tuttavia, affermato che in tal modo non si dava luogo «a un precetto penale la cui fonte sarebbe, come si assume, parte nella legge e parte nell'atto amministrativo (elenco degli stupefacenti). Il precetto penale, ai fini della riserva di legge, riceve intera la sua enunciazione con la generale imposizione del divieto. Le singole voci degli elenchi a cui essa fa rinvio, costituiscono indicazioni particolareggiate che, per le variabili forme della sostanza e per le continue e rinnovate indagini cui è soggetta (ben cinque elenchi si sono avuti successivamente alla legge n. 1041, di cui l'ultimo, approvato con D. M. 4 giugno 1960, revoca tutte le precedenti disposizioni), si sottraggono alla possibilità di una anticipata specificazione da parte della legge. Indubbiamente questo concorso fra norme di legge e statuizioni amministrative, di cui continuamente si manifesta la necessità nella disciplina giuridica, deve verificarsi con la piena osservanza delle norme costituzionali e, in particolare, quando ricorrano precetti penali, della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione».

Nella specie, la Corte ha ritenuto che tale osservanza non sia venuta meno nella citata legge. Con la formula dell'art. 6, infatti, «non soltanto è stata, dalla legge, indicata la condotta vietata (vendita senza autorizzazione, acquisto, cessione, detenzione, ecc.), ma anche l'oggetto materiale del delitto. Il quale deve ritenersi idoneamente designato, al fine di una sufficiente posizione della fattispecie penale, con la espressione “sostanze o preparati indicati nell'elenco degli stupefacenti”». Del resto, ha osservato ancora la Corte, «non era stato mai posto in dubbio che nelle figure di reato previste dagli artt. 446-447 cod. pen. la enunciazione del precetto da parte della legge fosse completa pur essendo l'oggetto materiale indicato, puramente e semplicemente, con la locuzione “sostanze stupefacenti”»; anzi, si è rilevato, la formula dell'art. 6 è non meno dell'altra sufficiente a costituire il precetto penale, in quanto, lasciando ferma in tutta la sua validità la indicazione generica della precedente, vi aggiunge un ulteriore elemento di certezza», giacché in tali ipotesi «la preventiva indicazione degli elenchi fornisce la garanzia di una qualificazione unitaria, valevole, in base agli accordi internazionali, per tutti gli Stati contraenti e in tutti i casi di uso illecito che la realtà presenta all'esame del magistrato».

Conclusioni, queste, confermate nella **sentenza n. 9 del 1972**, la quale ha ribadito che, «ai fini della riserva di legge, la formula di cui all'art. 6, quarto comma, della legge speciale indica tutti i necessari e sufficienti elementi costitutivi del precetto penale: la condotta vietata e l'oggetto materiale del reato. Le singole voci degli elenchi, sottratte per loro natura ad anticipata predeterminazione e soggette ad aggiornamenti successivi, anche in relazione ad accordi internazionali, costituiscono indicazioni particolareggiate atte ad offrire al giudice la garanzia, estesa a tutti gli Stati aderenti, di una unitaria, e ufficialmente controllata, qualificazione di sostanze stupefacenti».

Con riferimento poi al trattamento sanzionatorio, con l'**ordinanza n. 15 del 1971** è stata dichiarata la manifesta infondatezza della stessa questione, in considerazione del rilievo che «la maggiore severità delle sanzioni stabilite dalla legge speciale ha la sua razionale giustificazione nel fatto che l'inserzione di determinate sostanze stupefacenti negli elenchi a seguito di valutazioni e controlli ministeriali, ne denota la particolare pericolosità e la maggiore potenzialità di danno: il che basta a dar ragione del trattamento differenziato».

Nella **sentenza n. 333 del 1991**, con riferimento alla diversa disciplina delle sostanze stupefacenti adottata dal d.P.R. n. 309 del 1990 e alla denunciata violazione della riserva di legge in materia penale, per avere il legislatore demandato ad un decreto del Ministro della sanità la determinazione dei limiti quantitativi massimi di principio attivo per le dosi medie giornaliere,

rimanendo così non soddisfatta l'esigenza di predeterminazione ad opera della norma primaria del contenuto essenziale della fattispecie penale, la Corte ha osservato che «la discrezionalità del legislatore primario è stata esercitata nel momento in cui, tra le varie soluzioni possibili, ha optato per il criterio della dose media giornaliera come scriminante tra detenzione sanzionata penalmente e non. Così definita la soglia di punibilità, la fattispecie penale è sufficientemente descritta nei suoi elementi essenziali e, al di là di questa opzione, residua soltanto una determinazione tecnica sulla base di nozioni di tossicologia, farmacologia e statistica sanitaria, ma non anche una scelta di politica criminale. Sono quindi queste conoscenze tecniche che fissano in termini sufficientemente delimitati le coordinate dell'integrazione rimessa al Ministro della sanità, il quale pertanto è tenuto ad esercitare una discrezionalità solo tecnica, come risulta dalla previsione di aggiornamenti nel solo caso di "evoluzione delle conoscenze del settore" (e non già di inasprimento o allentamento della repressione dello spaccio)» E in quest'ottica, ha precisato ancora la Corte, «il criterio indicato sub c) del primo comma dell'art. 78 - secondo cui devono essere fissati "i limiti quantitativi massimi di principio attivo per le dosi medie giornaliere" - appare vincolare in modo sufficientemente adeguato all'attuale stato delle conoscenze suddette la determinazione del Ministro della sanità, al quale la legge non consente alcuna valutazione in chiave di prevenzione o di repressione, volta cioè ad integrare la scelta di politica criminale che solo la normativa primaria può operare». Tecnicità e scientificità del criterio di riferimento ben raramente, e comunque non necessariamente, equivalgono a certezza: «è sufficiente, per realizzare il requisito della adeguata predeterminazione del contenuto essenziale del precetto penale, la verificabilità, la ragionevolezza dei criteri ai quali la norma primaria rinvia».

Nella **sentenza n. 13 del 1992**, con riferimento a questioni relative alla medesima disciplina, la Corte ha ulteriormente precisato che «l'eventuale illegittimità in concreto dell'integrazione amministrativa della norma incriminatrice non pone un problema di compatibilità con il precetto costituzionale della riserva di legge, ma radicherebbe il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare caso per caso il decreto ministeriale suddetto». Sotto altro profilo, si è rilevato che «dovendo la soglia quantitativa (la d.m.g.), che scrimina tra la detenzione punibile e quella non punibile, essere "media" ed essere riferita all'arco di una giornata, è conseguenziale - ma non per ciò solo irragionevole - che tale criterio presenti "margini inevitabili di approssimazione", così come ogni standardizzazione. È sufficiente però, per ritenere rispettato il precetto costituzionale della riserva di legge, che la determinazione del suddetto parametro avvenga secondo le attuali conoscenze scientifiche e tecniche di campionatura e di accertamento, mentre la prevista variabilità delle tabelle "in relazione alla evoluzione delle conoscenze del settore" (art. 78, secondo comma) rappresenta un sufficiente correttivo del possibile errore statistico del criterio adottato».

#### **4.2. Il rinvio al decreto ministeriale per la determinazione degli additivi chimici vietati e dei coloranti utilizzabili nella preparazione delle sostanze alimentari**

A conclusioni non difformi da quelle formulate con riferimento agli elenchi delle sostanze stupefacenti, la Corte è pervenuta quanto alla disciplina dell'igiene degli alimenti, e in particolare alla previsione dell'art. 5, lett. g, della legge 30 aprile 1962, n. 283, il quale fa divieto di impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari con aggiunta di additivi chimici che non siano autorizzati con decreto, sottoposto a revisione annuale, dal Ministro della sanità, divieto penalmente sanzionato ai sensi del successivo art. 6, modificato dall'art. 4 della legge 26 febbraio 1963, n. 441.

La Corte ha infatti escluso la prospettazione secondo cui la norma che prevede il reato di cui all'art. 5 citato sarebbe costituita in parte dalla legge e in parte da un atto amministrativo. E ciò ha fatto richiamando la propria giurisprudenza in ordine alla questione di quale sia, in ordine al contenuto del precetto penale, la funzione di taluni atti amministrativi ai quali la legge penale fa talvolta riferimento. Così come per gli elenchi delle sostanze stupefacenti, la Corte ha quindi ritenuto che l'elenco degli additivi chimici vietati, contenuto nel decreto del Ministro della sanità, «non concorre a costituire il precetto penale, ma è soltanto un presupposto della sua applicazione. Il precetto è integralmente costituito dall'art. 5 della legge, mercé la imposizione del divieto di far uso degli additivi chimici che sono via via indicati nei decreti del Ministro della sanità. Non sussiste pertanto alcuna violazione del principio della riserva di legge» (**sentenza n. 96 del 1964**).

Analogamente, nella **sentenza n. 61 del 1969**, la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, lett. f della stessa legge n. 283 del 1962, il quale contiene non soltanto il divieto di usare sostanze coloranti non autorizzate, ma anche l'obbligo della indicazione “a caratteri chiari ben leggibili” della colorazione, osservando che l'art. 3 del decreto ministeriale 19 gennaio 1963 non ha creato affatto un obbligo nuovo o diverso «ma si è limitato a dare dettagli, sicché il precetto penale è dettato dalla norma di legge e non dall'atto amministrativo». In particolare, la Corte, richiamato il principio di cui alla sentenza n. 26 del 1966, ha osservato, da un lato, «il termine “modalità di uso” non consente arbitrarie dilatazioni, ponendo di per se stesso un limite di applicazione a quelle modalità che sono normalmente usate secondo criteri suggeriti dalla tecnica in casi simili»; dall'altro, che «la norma in esame rimane circoscritta e contenuta entro i limiti sostanzialmente tecnici segnati da quei principi cui è ispirata nel suo complesso la legge sulla disciplina igienica

della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande: tutela della salute pubblica, vigilanza sulle materie usate negli alimenti, e controllo anche da parte del pubblico perché non vengano adoperati coloranti non autorizzati, in quanto ritenuti pregiudizievoli per la salute».

#### **4.3. Il rinvio ai regolamenti adottati dai Comitati provinciali per la caccia per la determinazioni delle prescrizioni cui è subordinato il legittimo esercizio della caccia**

Con la **sentenza n. 69 del 1971**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis* del t.u. 5 giugno 1939, n. 1016, che punisce con l'ammenda l'attività venatoria svolta in località sottoposte al regime di caccia controllata senza osservare le condizioni stabilite dal regolamento deliberato dal Comitato provinciale per la caccia, censurato per violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, per avere la norma legislativa in tal modo rinviato all'emanando regolamento l'integrale formulazione del precetto penale. La Corte, dopo aver ricordato che il principio di legalità della pena esige, da un lato, che sia proprio un atto avente forza di legge ad indicare «con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto ed i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena»», e, dall'altro, che «sia sempre ed esclusivamente la legge a determinare con quale misura debba venire repressa la trasgressione dei precetti che essa vuole sanzionati penalmente (cfr. sentenze n. 26 del 1966 e n. 61 del 1969), ha rilevato che, nella specie, la norma censurata «definisce nelle sue caratteristiche fondamentali il regime di caccia controllata come quello secondo cui l'esercizio venatorio è soggetto a limitazioni di tempo, di luogo, di specie e di numero di capi di selvaggina stanziale protetta da abbattere. I vari regolamenti emanati dai Comitati provinciali della caccia, sulla scorta di un regolamento tipo nazionale, sono stati previsti dalla legge per specificare, principalmente per la necessità di adattare alle diverse condizioni dei luoghi, quelle caratteristiche limitative già fissate, con sufficiente precisione, ad opera della legge».

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha quindi ritenuto che il citato art. 12-*bis* non viola l'invocato principio costituzionale, rimettendo alla fonte regolamentare la specificazione di elementi predeterminati dalla legge, con l'avvertenza che, «qualora, poi, in ipotesi, gli emanati regolamenti, nel precisare le condizioni da osservarsi nell'esercizio della caccia controllata, avessero stabilito oneri o limitazioni non consentite dalla formulazione legislativa, essi risulterebbero evidentemente affetti da vizio di illegittimità, con il conseguente dovere del giudice di disapplicarli, e con la possibilità per l'interessato di ricorrere ai comuni strumenti di tutela giurisdizionale».

#### **4.4. Il rinvio alle determinazioni degli Ispettorati del lavoro per la valutazione della pericolosità del lavoro dei fanciulli**

Con la **sentenza n. 125 del 1971**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui, sino all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 6 della medesima legge, affida transitoriamente agli Ispettorati del lavoro la valutazione della pericolosità (o faticosità o gravosità) delle prestazioni alle quali i fanciulli e gli adolescenti sono addetti.

In particolare, quanto all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, la Corte ha ritenuto sufficiente osservare che «il principio di legalità viene rispettato dal legislatore non solo con la tassativa descrizione dei fatti di reato, ma, altresì, con il ricorso a “nozioni proprie dell'intelligenza comune, che consentono di individuare con certezza il precetto e di giudicare se una condotta lo abbia o meno violato”. A questo principio non contraddice, dunque, la norma denunziata, perché - anche qui - la tipizzazione dell'illecito si richiama ad un dato che è di ordinaria esperienza, prima ancora che di esperienza tecnica». Infatti, «la norma incriminatrice è perfetta col solo divieto di adibire i fanciulli e gli adolescenti a prestazioni d'opera pericolose (o faticose o gravose): e, a guardar bene, il conferimento (transitorio) di più delicate attribuzioni agli Ispettorati è predisposto a fini processuali, attenendo all'accertamento e alla prova dei reati, mentre, in diritto sostanziale, elemento normativo della fattispecie è la pericolosità (o faticosità o gravosità) del lavoro».

#### **4.5. Il rinvio alle determinazioni dell'Amministrazione di pubblica sicurezza per la individuazione dei giochi non d'azzardo e di quelli vietati**

Con la **sentenza n. 113 del 1972**, la Corte ha esaminato la questione se gli artt. 723 del codice penale e 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza - concernenti, rispettivamente, l'esercizio abusivo dei giochi non d'azzardo, proibiti dall'autorità amministrativa, ed il potere di quest'ultima di stabilire quali giochi siano da vietare - violino l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in quanto la valutazione della pubblica amministrazione sulla pericolosità dei giochi sfuggirebbe, non essendo strettamente tecnica, al controllo di mera legittimità del giudice ordinario e attribuirebbe all'amministrazione la potestà a creare autonomamente nuove figure di illecito.

«L'elencazione dei giochi non d'azzardo da parte della pubblica amministrazione - ha osservato la Corte - risponde ad una valutazione da cui non esula il carattere tecnico, ove si attribuisca a tale espressione un significato non meramente meccanico; e che gli atti e i provvedimenti amministrativi di siffatto carattere, connessi a precetti penali posti a garanzia della

loro osservanza, sono da ritenere legittime manifestazioni dell'attività normativa dell'amministrazione: per cui il precetto penale risulta costituito dalla generica imposizione di obbedienza a quegli atti e provvedimenti (si vedano, fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 103 del 1957; n. 4 del 1958; nn. 36 e 96 del 1964)». La Corte, inoltre, ancora una volta senza prendere posizione sul controverso problema se, inosservato che sia l'atto o provvedimento dell'autorità amministrativa, cui sia collegata la sanzione penale comminata da una norma, il precetto penalmente sanzionato vada identificato in questa norma o in quell'atto o provvedimento, ha ribadito che «non è violato il principio della riserva di legge in materia penale “quando sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena” (sentenza n. 26 del 1966; vedasi anche la sentenza n. 168 del 1971)». Ha quindi ritenuto sussistenti tali condizioni nel caso di specie, poiché «sono, sia pure concisamente, soddisfatti i requisiti sopra enunciati, essendo indicati la competenza a provvedere e i destinatari, l'oggetto e i motivi del divieto».

Con la precisazione che «è tutt'altro che pacifica la tesi che la descrizione integrale del fatto tipico debba essere esaurita dalla legge, cioè che alla legge debba essere attribuito il monopolio della determinazione delle fattispecie penalmente sanzionate: con la citata sentenza n. 36 del 1964 di questa Corte si è precisato, a proposito della specificazione del contenuto di definiti elementi del fatto di reato (elencazione degli stupefacenti da parte dell'autorità amministrativa), che “il precetto penale, ai fini della riserva di legge, riceve intera la sua enunciazione con la imposizione del divieto, il quale contiene una idonea indicazione della condotta vietata e dell'oggetto materiale del delitto”».

L'art. 110 del TULPS, il quale impone all'esercente di una sala da bigliardo o da giuoco di tenere esposta la tabella, vidimata dal questore, con l'indicazione dei giuochi d'azzardo e di quelli vietati nel pubblico interesse, aveva già formato oggetto di esame, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, per violazione del principio della riserva di legge in materia penale, muovendo dal presupposto che la tabella del questore, contenente l'indicazione dei giuochi proibiti, prevista dalla norma denunciata, costituirebbe un'integrazione del precetto penale. Nella **sentenza n. 88 del 1968**, la Corte ha osservato che la denunciata disposizione prevede un obbligo di fare che prescinde dal contenuto (pur se fosse parzialmente illegittimo) della tabella stessa, e ne ha tratto la conseguenza che, ai fini del giudizio, «non sorge il problema della legittimità dell'attribuzione al questore del potere di compilare - in un modo che è solo parzialmente discrezionale - la tabella dei

giuochi d'azzardo e di quelli vietati nel pubblico interesse. D'altro canto, l'obbligo di esposizione della tabella - nella quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 110 del T.U., deve essere fatta espressa menzione del divieto delle scommesse - si risolve in una garanzia sia per l'esercente che per il giocatore, per lo meno per quanto concerne l'avvertimento che taluni giuochi sono vietati».

Ove, poi, «la tabella del questore includa, illegittimamente, tra i giuochi non consentiti, un giuoco che non possa essere considerato tale, soccorre, in favore del trasgressore alle prescrizioni della tabella, la garanzia giurisdizionale del sindacato dello stesso giudice penale», mentre l'esercente «ha la possibilità di impugnare l'indebita inclusione di un giuoco nella tabella, attraverso i normali rimedi giurisdizionali».

#### **4.6. Il rinvio alle determinazioni di una Commissione consultiva amministrativa per l'inclusione delle armi ad aria compressa nel (o l'esclusione dal) novero delle armi comuni da sparo**

In materia di disciplina delle armi si rinvengono alcune pronunce rilevanti perché esaminano il problema del rapporto tra precetto penale e potere attribuito ad una commissione consultiva del Ministero dell'interno di escludere le armi ad aria compressa dal novero delle armi comuni da sparo, in virtù dell'accertata insussistenza dell'attitudine di dette armi ad arrecare offesa alla persona.

Nella **sentenza n. 108 del 1982**, la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo della riserva di legge in materia penale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, della legge n. 110 del 1975, richiamando i precedenti (sentenze n. 58 del 1975, n. 21 del 1973, n. 9 del 1972, n. 168 del 1971, n. 61 del 1969, ecc.), «concordi nell'affermare che principio di legalità ed art. 70 Cost. sono violati solo quando non sia la legge “a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena”» e che «consentono di ribadire il medesimo concetto per quanto riguarda non solo gli interventi della commissione consultiva centrale per il controllo delle armi che abbiano a sfociare nell'inclusione dell'arma a catalogo (elemento conferente all'integrazione di diverse fattispecie criminose), ma anche gli interventi della stessa che abbiano a sfociare nell'accertamento dell'inidoneità ad offendere (elemento operante nel senso di discriminare altrettante condotte aventi ad oggetto l'arma risultata inidonea). Infatti, gli articoli 1, 2, 6 e 7 della legge n. 110 del 1975, considerati nel loro insieme, specificano a sufficienza “i presupposti, i caratteri, il contenuto ed i limiti” dei pareri tipici previsti».



Nella **sentenza n. 186 del 1982** la Corte ha ulteriormente precisato, con riferimento alla medesima disposizione, che «non sussiste, invero, nella specie, violazione del principio di legalità sotto il profilo della riserva di legge, poiché gli artt. 1, 2 e 6 della legge n. 110 del 1975 (e gli artt. 1 e 2 della legge 16 luglio 1982 n. 452) risultano adeguatamente specifici per quanto attiene ai pareri da esprimere dalla commissione più volte citata. E non si ha violazione dell'art. 25 Cost. (e neppure dell'art. 3 Cost.) quando è la stessa legge a fissare presupposti, caratteri, contenuti e limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa alla trasgressione dei quali deve seguire la pena. In effetti la giurisprudenza è dell'avviso che l'art. 2, terzo comma, della legge n. 110 del 1975, secondo il quale le armi ad aria compressa sono considerate armi comuni da sparo, con l'eccezione di quelle destinate alla pesca e di quelle ritenute dall'apposita commissione carenti d'attitudine a recare offesa alla persona, sia una disposizione che pone un divieto generale e perentorio e non già una norma in bianco. Tuttavia, quand'anche il precitato comma venisse considerato norma in bianco, non per questo dovrebbe ritenersi violativo dell'art. 25 Cost., adempite le condizioni innanzi indicate. In dottrina si ritiene quasi unanimemente che la norma penale in bianco non violi, per sé, il principio di riserva di legge».

Del resto, si è chiarito, «in mancanza del parere della commissione di cui qui si discute (a richiedere il quale il giudice, peraltro, come s'è già ricordato, non è obbligato) lo stesso giudice ben può, accertata l'idoneità concreta (ad offendere la persona) dell'arma ad aria compressa attraverso la quale è stato commesso il fatto, ritenere integrata la fattispecie tipica. D'altra parte, in mancanza del parere della precitata commissione, il giudice, può sempre autonomamente, escludere l'integrazione della fattispecie tipica quando ravvisi, in concreto, l'inoffensività dell'arma ad aria compressa: se, infatti, da un canto è vero che è vietato al giudice ordinario assumere iniziative che comportino, comunque, ingerenza nell'attività amministrativa, con sostituzione della volontà propria alla volontà dell'amministrazione ed è conseguentemente vero che non solo è vietato allo stesso giudice annullare, riformare o revocare gli atti della pubblica amministrazione ma anche emanarli in sua vece, d'altro canto non si può consentire che, in mancanza d'un atto della pubblica amministrazione, venga condannato l'autore d'un fatto concretamente inidoneo a ledere il bene penalmente tutelato dalla legge».

#### **4.7. Il rinvio a regolamenti, circolari e istruzioni adottata da vari organi per la individuazione delle violazioni in materia valutaria sanzionate penalmente**

Con **ordinanza n. 356 del 1987**, è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, censurato, in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto la contravvenzione ivi descritta si sostanzierebbe «in una norma incriminatrice in bianco, che rinvia a disposizioni comprensive non solo di leggi e regolamenti ministeriali, ma altresì di circolari e istruzioni emanate da vari organi (il Ministero per il Commercio Estero, l'Ufficio Italiano Cambi, la Banca d'Italia)». La Corte ha infatti ritenuto che dovesse trovare applicazione la medesima *ratio decidendi* di altre numerose pronunce in tema di determinazione del contenuto del precetto penale ad opera di provvedimenti amministrativi (v., in particolare, sentenze n. 58 del 1975, n. 21 del 1973, n. 113 del 1973, n. 9 del 1972, n. 168 del 1971, n. 69 del 1971, n. 61 del 1969, n. 26 del 1966, n. 96 del 1964, n. 36 del 1964).

#### **4.8. Il rinvio alle nozioni della tecnica in funzione di tutela della salute dei lavoratori**

Nella **sentenza n. 475 del 1988** – in tema di limiti massimi di tollerabilità della rumorosità negli ambienti di lavoro –, la Corte, dopo aver ricordato che «il principio di legalità non è attuato nella legislazione penale seguendo sempre un criterio di rigorosa descrizione del fatto» e che «spesso le norme penali si limitano ad una descrizione sommaria e all'uso di espressioni meramente indicative, realizzando nel miglior modo possibile l'esigenza di una previsione tipica dei fatti costituenti reato», ha affermato che «la necessaria integrazione della norma operata dal prudente concreto apprezzamento del giudice che utilizza nozioni e concetti di comune esperienza o le indicazioni della tecnica, non comporta certo invasione dei poteri riservati al legislatore, trattandosi anzi di attività propria del processo interpretativo, che del magistero giudiziario è fondamentale espressione». In particolare, la Corte ha affermato che «non può farsi questione di genericità e indeterminatezza della fattispecie (art.25 Cost.) quando il legislatore fa riferimento ai suggerimenti che la scienza specialistica può dare in un determinato momento storico.

Con la **sentenza n. 312 del 1996**, la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, primo comma, del d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277, che impone al datore di lavoro di ridurre “al minimo, in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, i rischi derivanti da esposizione al rumore mediante misure tecniche, organizzative e procedurali, concretamente attuabili, privilegiando gli interventi alla fonte”, censurato, in riferimento agli artt. 25 e 70 Cost., per contrasto con i principi

di riserva di legge in materia penale e di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, in quanto porrebbe a carico del datore di lavoro un obbligo del tutto generico e indeterminato, che fa riferimento oltre che alle prescrizioni ed acquisizioni tecniche, anche ad altre non meglio specificate misure “organizzative e procedurali”, senza contestualmente fissare un valore limite di tollerabilità del rumore.

La Corte, dopo aver rilevato che, «sulla premessa che l'esposizione al rumore costituisce per il lavoratore un grave fattore di rischio», con il decreto legislativo n. 277 del 1991 il datore di lavoro è chiamato all'adempimento di obblighi che non sono enunciati genericamente, ma sono descritti in maniera assai puntuale e dettagliata e sanzionati penalmente (art. 50), ha osservato che «la tecnica legislativa, caratterizzata da una serie di prescrizioni puntuali e dettagliate, nelle quali i comportamenti che il datore di lavoro deve osservare ai diversi livelli di rumore sono minuziosamente descritti, è contraddetta e sopravanzata, nell'art. 41, primo comma, da una tecnica esattamente opposta: quella della previsione generale e di principio, anch'essa penalmente sanzionata nell'art. 50, caratterizzata più dalla predeterminazione dei fini che il datore di lavoro deve raggiungere, che dalla individuazione dei comportamenti che egli è tenuto ad osservare, e suscettibile pertanto di ampliare la discrezionalità dell'interprete. «Il datore di lavoro - dispone, infatti, al primo comma, come si è detto, il citato art. 41 - riduce al minimo, in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, i rischi derivanti dall'esposizione al rumore, mediante misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili, privilegiando gli interventi alla fonte».

Ma, ha osservato ancora la Corte, se la sicurezza del lavoro costituisce certamente un limite all'autonomia dell'imprenditore, «quando sul fondamento di tale limite si intende basare una fattispecie criminosa, viene in considerazione l'indefettibile principio costituzionale di necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale». E l'art. 41, primo comma, del d.lgs. n. 277 del 1991 allarga notevolmente lo spettro dei comportamenti rilevanti e li investe con norma penale di scopo, che fa riferimento non più solo ai provvedimenti suggeriti dalla tecnica, ma anche alle misure organizzative e procedurali concretamente attuabili. «Non viene quindi in questione un profilo particolare della attività di impresa, ma quasi la sua totalità. Ciò che è normalmente oggetto di discrezionalità dell'imprenditore, salvi i limiti posti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, è qui suscettibile di trasformarsi in attività penalmente vincolata, nel suo insieme, al raggiungimento di un fine; con la conseguenza che, per la pluralità dei mezzi il cui impiego viene teleologicamente orientato dalla previsione di una pena e per le pressoché indefinite possibilità di una loro

combinazione, finisce con l'essere il giudice penale - e di fatto spesso il suo perito - ad assumere quella discrezionalità».

In questa prospettiva, la Corte ha quindi ritenuto che la sola via per rendere indenne la norma denunciata dalla prospettata violazione dell'art. 25 della Costituzione è quella di fornirne, in sede applicativa, una lettura tale da restringere, in maniera considerevole, la discrezionalità dell'interprete. Nel caso di specie, dunque, il principio della determinatezza della fattispecie penale viene ad essere soddisfatto «non già attraverso la descrizione dettagliata dei comportamenti penalmente vietati, ma con un restringimento della discrezionalità dell'interprete, la quale, rispetto a norme che impongono la realizzazione di risultati (minimizzazione del rischio di esposizione al rumore o, se si preferisce, massimizzazione della sicurezza), è, per la struttura di queste, bensì riducibile, ma non sopprimibile. E il modo per restringere, nel caso in esame, la discrezionalità dell'interprete è ritenere che, là dove parla di misure “concretamente attuabili”, il legislatore si riferisca alle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti, sicché penalmente censurata sia soltanto la deviazione dei comportamenti dell'imprenditore dagli standard di sicurezza propri, in concreto e al momento, delle diverse attività produttive. Ed è in questa direzione che dovrà, di volta in volta, essere indirizzato l'accertamento del giudice: ci si dovrà chiedere non tanto se una determinata misura sia compresa nel patrimonio di conoscenze nei diversi settori, ma se essa sia accolta negli standard di produzione industriale, o specificamente prescritta».

## **5. La previsione della sanzione penale per inosservanza dei provvedimenti dell'autorità amministrativa. In particolare, per la violazione dei provvedimenti in materia di prezzi**

**5.1.** - Viene innanzitutto in considerazione l'art. 650 cod. pen., il quale, sotto la rubrica “Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, stabilisce che «chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro».

La Corte, non ha peraltro mai nutrito dubbi sulla legittimità costituzionale di tale disposizione, osservando che in essa «la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi e si pone in essere col rifiuto cosciente e volontario di osservare un provvedimento dato nelle forme legali dall'autorità competente per sussistenti ragioni di giustizia,

sicurezza, ordine pubblico, igiene. Spetta al giudice indagare, volta per volta, se il provvedimento sia stato emesso nell'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge e se una legge dello Stato determini "con sufficiente specificazione" le condizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento» (**sentenza n. 168 del 1971; ordinanza n. 11 del 1977**).

Con particolare riferimento alle ragioni di ordine pubblico, la Corte ha precisato essere ovvio che «la locuzione "ordine pubblico" ricorrente in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale», che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo. Quanto poi alla possibilità di arbitrii da parte dell'autorità nel valutare le esigenze dell'ordine pubblico, la Corte ha precisato che «nessuno dei diritti previsti negli artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 della Costituzione può essere compromesso ove il giudice nell'applicare l'art. 650 del codice penale si attenga all'ermeneutica imposta dalla lettera della norma e all'interpretazione che ne danno la dottrina e la giurisprudenza, assicurandosi che si tratti di un "provvedimento" nell'accezione tecnico-giuridica della parola; che sia stato reso noto nei modi legali; che sia emesso dall'autorità competente per legge; che risponda a ragionevoli motivi di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene, previsti con "sufficiente specificazione" da singole leggi dello Stato».

Sin dalla **sentenza n. 8 del 1956**, inoltre, la Corte ha chiarito che l'art. 650 cod. pen., «per sua natura, presuppone ed espressamente richiede la legittimità dei provvedimenti dati dall'autorità competente. Il determinare, quindi, se la sanzione comminata da questa norma sia o non applicabile nei singoli casi, non è compito del giudice costituzionale, al quale spetta soltanto l'esame della legittimità della norma stessa».

In quest'ultima sentenza, e con riferimento all'art. 2 del TULPS, in quella occasione oggetto specifico della proposta questione di legittimità costituzionale, la Corte ebbe anche a sottolineare come la previsione della sanzione penale per la violazione delle ordinanze di necessità ed urgenza adottate dal Prefetto fosse subordinata all'osservanza dei seguenti canoni: «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico».

**5.2.-** Ulteriori precisazioni sul funzionamento delle norme penali che sanzionano l'inosservanza dei provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa si rinvencono nella **sentenza n. 21 del 1973**, concernente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 665, terzo comma,

cod. pen., norma che costituiva «uno speciale modo di essere di quella contenuta nell'art. 650 del codice penale», ora abrogato dal d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480.

L'art. 665, sotto la rubrica “Agenzie di affari ed esercizi pubblici non autorizzati o vietati” disponeva, al primo comma, che «Chiunque, senza la licenza dell'Autorità, o senza la preventiva dichiarazione alla medesima, quando siano richieste, apre o conduce agenzie di affari, stabilimenti o esercizi pubblici, ovvero per mercede alloggia persone, o le riceve in convitto o in cura, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a lire un milione»; stabiliva, al secondo comma, che «Se la licenza è stata negata, revocata o sospesa, le pene dell'arresto e dell'ammenda si applicano congiuntamente»; prevedeva, al terzo comma, che «Qualora, ottenuta la licenza, non si osservino le altre prescrizioni della legge o dell'Autorità, la pena è dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino a lire seicentomila».

In relazione a tale disposizione la Corte ha ritenuto non sostenibile che, in base al riferimento dell'art. 665, comma terzo, alle prescrizioni dell'autorità, per l'individuazione del precetto, «si possa e si debba fare ricorso, oltre che alla norma penale, solo a dette prescrizioni, ed a quelle che in concreto vengono emesse dall'autorità. È di tutta evidenza, infatti, che il collegamento tra la norma penale e le prescrizioni, si instaura attraverso un termine medio che è rappresentato dalle norme di legge che consentono o impongono ad autorità di emettere prescrizioni nei confronti degli esercenti pubblici (considerati singolarmente o per categorie); ed è logico quindi ritenere che, in sede d'interpretazione dell'art. 665, comma terzo, si debba tener conto dell'esistenza, del contenuto e della portata di quelle norme di legge».

In questa prospettiva, la Corte ha rilevato che «le prescrizioni dell'autorità, per la cui inosservanza sono previste le sanzioni dell'ammenda o dell'arresto, non sono del tutto indeterminate circa l'autorità legittimata ad emetterle, i presupposti, la forma, il contenuto, i motivi ed i limiti. Può notarsi, invece, che esse sono emesse da date autorità, nei casi previsti dalle leggi che le riguardano, hanno un dato contenuto ed una data forma e sono adeguatamente motivate». Le prescrizioni dell'autorità alle quali si fa rinvio, quindi, «sono solo quelle che provengano dall'organo competente e siano emesse nei modi e forme di legge in relazione alle attività per cui è richiesta la licenza dell'autorità o la preventiva dichiarazione alla medesima, e per i motivi consentiti dalla Costituzione e dalla legge. Il rinvio (...) non viene fatto alle prescrizioni che eventualmente siano illegittime o addirittura siano emesse sulla base di norme contrarie alla Costituzione».

Da qui la conclusione che «le prescrizioni dell’Autorità di cui all’art. 665, comma terzo, si presentano come provvedimenti legalmente dati, per ragioni sufficientemente giustificatrici e specifiche (data la peculiarità della materia nella quale possono aversi)» e che, «nella specie, la riserva di legge in materia penale, risulta di conseguenza pienamente rispettata», in quanto «l’art. 25, comma secondo, della Costituzione non è violato “quando sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un’altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell’autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena”»: condizioni, queste, ritenute sussistenti nel caso di specie.

Se poi in concreto dovesse verificarsi che «una data prescrizione sia illegittima o venga emessa in forza di una norma non conforme alla Costituzione. Ma se ciò dovesse verificarsi, non mancherebbero i rimedi di legge, con il possibile controllo giurisdizionale della legittimità dell’atto amministrativo o con quello di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge».

**5.3.** - Si è già rilevato che, nella **sentenza n. 58 del 1975**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1164 cod. nav., censurato, in riferimento agli artt. 25 e 70 della Costituzione, in quanto, prevedendo una sanzione penale non solo per inosservanza di legge, bensì anche di regolamenti o provvedimenti amministrativi, violerebbe il principio della riserva di legge in materia penale e conferirebbe una potestà legislativa a un organo diverso da quello costituzionalmente competente.

La Corte è pervenuta alla conclusione della non fondatezza della questione «a prescindere dal problema dogmatico sulla natura giuridica della norma penale in bianco», ritenendo sufficiente richiamare i propri precedenti, secondo cui «il principio di legalità è violato solo quando “non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un’altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell’autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena” (vedasi in conformità la sentenza n. 61 del 1969). La successiva sentenza n. 168 del 1971, pronunciando sulla legittimità dell’art. 650 cod. pen. - il cui precetto è analogo a quello della norma denunciata - ha statuito che “la materialità della contravvenzione è descritta tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi” e, coerentemente con la sentenza n. 8 del 1956, secondo cui la norma in bianco (in quella specie: l’art. 650 cod. pen.) “presuppone ed espressamente richiede la legittimità dei provvedimenti dati dall’autorità competente”, precisa che “spetta al giudice indicare, volta per volta, se il provvedimento sia stato emesso nell’esercizio di un

potere-dovere previsto dalla legge”». La Corte ha quindi precisato conclusivamente che l’art. 1164 del codice della navigazione deve essere interpretato nel senso che i regolamenti o i provvedimenti amministrativi devono pur sempre trovare in una legge determinazioni sufficienti al soddisfacimento del principio di legalità».

**5.4. - Con sentenza n. 103 del 1957**, la Corte ha escluso l’illegittimità costituzionale del d.l.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, e dell’art. 14 d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, censurati, in riferimento all’art. 41 Cost., in quanto attribuivano il potere di fissare i prezzi appare conferito al Governo senza prefissione di criteri per l’esercizio del potere discrezionale del CIP e dei comitati provinciali dei prezzi. La Corte in tale occasione ha affermato che «Il C.I.P. e i comitati provinciali, nel determinare i prezzi, si avvalgono di un potere che, lungi dall’essere illimitato sì da sconfinare in una valutazione di fattori riservata al legislatore, (...) è collegato a elementi di natura tecnica, che ne circoscrivono l’ambito». La determinazione dei prezzi è infatti preceduta da un iter istruttorio disciplinato legislativamente, nel corso del quale l’accertamento del costo delle merci viene compiuto da apposite commissioni, di cui fanno parte le stesse categorie interessate, non in maniera simbolica ma con precisi poteri consultivi e deliberanti, tanto che le deliberazioni adottate dai comitati prezzi, essendo ancorate a precisi elementi tecnici, non sono sfornite di garanzie giurisdizionali, potendosi ricorrere contro di esse davanti al giudice amministrativo.

Nella successiva **sentenza n. 79 del 1984**, la Corte, richiamato questo precedente, ha quindi osservato che «anche in sede ordinaria il giudice penale, chiamato ad applicare le norme impugnate (nella specie, artt. 7, 8 e 14 d.l.C.P.S. n. 896 del 1947), non incontra alcun ostacolo al pieno esercizio del suo potere di controllo giurisdizionale di legittimità sui provvedimenti, la cui violazione viene contestata all’imputato. Mancando, quindi, lo stesso presupposto della arbitraria discriminazione lamentata, cioè l’illimitata discrezionalità della Pubblica Amministrazione, viene meno ogni pretesa violazione del principio di uguaglianza (o più precisamente viene meno la pretesa violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione, implicitamente richiamata mediante l’invocazione dell’art. 3 Cost.), denunciata nell’ordinanza di rimessione».

Nell’**ordinanza n. 659 del 1988**, la Corte ha ulteriormente rilevato che «anche in relazione alla scelta del bene da sottoporre a calmiera e all’individuazione dell’organo competente all’emanazione del provvedimento, il sistema non appare privo di criteri idonei a delimitare l’esercizio del potere amministrativo dovendosi, nel primo caso, far riferimento alla potestà di indirizzo - peraltro “insuscettibile di preventiva regolamentazione” in quanto collegata “alle non prevedibili contingenze della mutevole situazione economica” (sent. n. 103 del 1957) - che,



nell'individuazione dei settori di intervento è attribuita al C.I.P.E. e, nel secondo, alle norme contenute nei dd.ll.lgt. nn. 347 del 1944 e 363 del 1946, nel d.l.C.P.S. n. 896 del 1947, e nell'art. 52 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ripartiscono a livello centrale e locale la competenza tra C.I.P. e Comitati provinciali», sicché, «risultando sufficientemente determinati i presupposti, il contenuto ed i limiti dei provvedimenti dell'autorità amministrativa alla cui trasgressione è collegata la sanzione penale, il principio di legalità della pena deve ritenersi osservato e la questione appare dunque manifestamente infondata».

**5.5.** - L'atto della pubblica amministrazione rileva anche allorché valga a qualificare un diverso atto del quale è vietata la divulgazione. E' questo il caso delle ipotesi di reato concernenti i segreti, e in particolare della rivelazione di notizie delle quali sia stata vietata la divulgazione, di cui all'art. 262 cod. pen. Della legittimità costituzionale di tale disposizione, la quale assoggetta a alla sanzione della pena della reclusione non inferiore a tre anni, si è dubitato in riferimento al principio di tassatività della legge penale, essendosi qualificata la detta disposizione come norma penale in bianco, rispetto alla quale mancherebbe una sufficiente specificazione legislativa dei presupposti, dei caratteri, del contenuto e dei limiti dei provvedimenti amministrativi alla cui trasgressione deve seguire la pena.

Siffatto dubbio è stato peraltro rigettato dalla Corte (**sentenza n. 295 del 2002**), la quale la questione era stata sollevata «sulla premessa interpretativa della impossibilità di riferire alla categoria delle "notizie riservate", protette dall'art. 262 cod. pen., le indicazioni rinvenibili nella legge n. 801 del 1977 a proposito del segreto di Stato», dalla quale il rimettente aveva fatto derivare il «il duplice corollario dell'eterogeneità delle due classi di notizie (segrete e riservate), sul versante degli obiettivi di tutela; e della sostanziale indeterminatezza delle condizioni legittimanti l'apposizione del divieto di divulgazione, presidiato dalla norma incriminatrice impugnata: norma la cui operatività verrebbe perciò a dipendere da valutazioni dell'autorità amministrativa, svincolate da ogni parametro legale e insindacabili da parte dal giudice penale».

In contrario, la Corte ha rilevato come nella giurisprudenza di legittimità si era espressa nell'opposto senso che le notizie riservate - intese come notizie "delle quali, pur conosciute o conoscibili in un determinato ambito, è vietata la divulgazione con provvedimento dell'autorità amministrativa" - costituiscono categoria omogenea, sul piano dei requisiti oggettivi di pertinenza e di idoneità offensiva, rispetto a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato; esse debbono quindi inerire ai medesimi interessi che, a mente dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977, giustificano il segreto di Stato e la loro diffusione deve risultare idonea - al pari di quanto avviene

per le notizie sottoposte a segreto di Stato - a recare un concreto pregiudizio ai predetti interessi. La Corte ha altresì rilevato che nella giurisprudenza di legittimità si è precisato che il divieto di divulgazione, analogamente a quello impositivo del segreto di Stato - concorrendo ad integrare la componente precettiva della norma incriminatrice - resta soggetto a sindacato di legittimità da parte del giudice penale, segnatamente in rapporto agli accennati requisiti di inerenza contenutistica e di attitudine offensiva della notizia che ne costituisce oggetto.

La Corte ha così ritenuto possibile una lettura del quadro normativo idonea «a sottrarre la disposizione impugnata al sospetto di violazione del principio di tassatività della fattispecie di reato, nonché del principio di legalità in materia penale sotto il profilo della riserva di legge (anch'esso sostanzialmente evocato dalla doglianza del giudice *a quo*). Al lume di tale lettura, risulta difatti rinvenibile nella legge una sufficiente specificazione dei presupposti, del carattere, del contenuto e dei limiti dell'atto di natura amministrativa che impone il divieto assistito da sanzione penale, tale da permettere un efficace controllo incidentale di legittimità dell'atto medesimo (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 333 del 1991 e n. 282 del 1990)».

## **6. L'integrazione del precetto penale ad opera delle norme dei contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes***

Nella **sentenza n. 169 del 1963**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 14 luglio 1959, n. 741, il quale prevedeva la sanzione penale per la violazione delle clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della legge stessa; disposizione censurata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto il principio della riserva di legge sarebbe stato rispettato soltanto per la sanzione, in quanto per il precetto non solo non sarebbe stato posto alcun criterio direttivo per la relativa determinazione, ma anzi questa sarebbe stata rimessa praticamente all'arbitrio delle private associazioni stipulatrici dei contratti collettivi resi obbligatori.

La riserva di legge, ha osservato la Corte, risulta invece pienamente rispettata: «l'art. 8 non contiene un precetto punitivo in bianco, come sostiene il Pretore, ma rappresenta piuttosto una norma di ricezione, atta a sanzionare la obbligatorietà delle norme concernenti la disciplina dei rapporti di lavoro. Esso rientra nella categoria delle norme penali imperfette od incomplete, in quanto debbono essere integrate da altre norme giuridiche».

## 7. Il divieto di introdurre sanzioni penali con atti diversi dalla legge

Più rigorose sono le affermazioni della giurisprudenza costituzionale in tema di principio di legalità della pena, anch'esso costituzionalmente garantito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione (**sentenze n. 15 del 1962; n. 299 del 1992**). Se infatti, come si è visto, quanto alla individuazione del precetto, non si esclude che possa farsi ricorso a provvedimenti amministrativi o a fonti di tipo regolamentare, per la determinazione del trattamento sanzionatorio si esige che lo stesso sia delineato interamente dalla legge. «La normazione sulle pene deve essere perciò considerata propria ed esclusiva della legislazione statale, la quale non può mai abdicarvi, neppure per aspetti marginali» (**sentenza n. 26 del 1966**).

Si afferma, infatti, che «il principio di legalità della pena non può considerarsi soddisfatto quando non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena» (**sentenze n. 26 del 1966; n. 282 del 1990**). Il principio di legalità della pena esige, quindi, che «sia sempre ed esclusivamente la legge a determinare con quale misura debba venire repressa la trasgressione dei precetti che essa vuole sanzionati penalmente» (cfr. **sentenza n. 69 del 1971**). «La dignità e la libertà personali sono, nell'ordinamento costituzionale democratico e unitario che regge il Paese, beni troppo preziosi perché, in mancanza di un inequivoco disposto costituzionale in tali sensi, si possa ammettere che un'autorità amministrativa, e comunque un'autorità non statale, disponga di un qualche potere di scelta in ordine ad essi. Anche l'eguaglianza dei cittadini impone che la possibilità di incidere su tali beni sommi, e le relative modalità, vengano ponderate - sia pure in vista delle differenziazioni eventualmente necessarie - in un'unica sede e in modo unitario. Le leggi dello Stato, se possono, anche con una certa ampiezza, rimettere al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciando a lui un adeguato campo di discrezionalità per l'applicazione delle pene nei singoli casi concreti, non possono dunque rimettere ad altre autorità di determinare in via normativa, a propria scelta, se sanzionare o no penalmente certe infrazioni e se sanzionarle in una misura e con certe modalità piuttosto che diversamente» (**sentenza n. 26 del 1966**).

La Corte ha quindi dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 11 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, «pel fatto che demanda alle norme locali di polizia forestale emanate dalle Camere di commercio di stabilire a propria scelta (non importa se entro limiti tassativi, indicati con

riferimento a un precetto generale altrimenti applicabile) le sanzioni penali da comminare ai trasgressori».

Il principio non impone al legislatore di determinare in misura fissa e rigida la pena da irrogare per ciascun tipo di reato. Si è infatti rilevato che «lo strumento più idoneo al conseguimento delle finalità della pena e più congruo rispetto al principio di uguaglianza è la predeterminazione della pena medesima da parte del legislatore fra un massimo e un minimo ed il conferimento al giudice del potere discrezionale di determinare in concreto, entro tali limiti, la sanzione da irrogare, al fine di adeguare quest'ultima alle specifiche caratteristiche del singolo caso» (**sentenze nn. 15 e 29 del 1962, 67 del 1963; nn. 203 e 285 del 1991; n. 299 del 1992**). «Il principio di legalità della pena non può – però - prescindere dalla individualizzazione di questa, ossia dal suo adeguamento alle singole fattispecie. È, così, perfettamente conforme al disposto costituzionale che la norma penale sia prefissata dalla legge in modo da consentire che la sanzione corrisponda alla specifica violazione concreta (**sentenza n. 15 del 1962**); e che la legge rimetta, con una certa ampiezza, al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciandogli un congruo ambito di discrezionalità per l'applicazione della pena (**sentenza n. 26 del 1966**)» (**sentenza n. 131 del 1970**). «La “individualizzazione” della pena, in modo da tener conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone, infatti, come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio di uguaglianza), quanto attinenti direttamente alla materia penale. Di qui il ruolo centrale che, nei sistemi penali moderni, è proprio della discrezionalità giudiziale, nell'ambito e secondo i criteri segnati dalla legge (**sentenza n. 299 del 1992**).

«La predeterminazione legislativa del massimo di pena irrogabile per un determinato tipo di reato costituisce – peraltro - un requisito essenziale affinché la discrezionalità giudiziale nella determinazione concreta della pena trovi nella legge il suo limite e la sua regola e non si traduca, invece, in arbitrio. Il principio di legalità della pena escluderebbe pertanto la legittimità costituzionale di reati a pena massima indeterminata». Ma esso richiede «anche che l'ampiezza del divario tra il minimo ed il massimo della pena non ecceda il margine di elasticità necessario a consentire l'individualizzazione della pena secondo i criteri di cui all'art. 133 e che manifestamente risulti non correlato alla variabilità delle fattispecie concrete e delle tipologie soggettive rapportabili alla fattispecie astratta. Altrimenti la predeterminazione legislativa della misura della pena diverrebbe soltanto apparente ed il potere conferito al giudice si trasformerebbe da potere discrezionale in potere arbitrario» (**sentenza n. 299 del 1992**). La Corte ha quindi dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 122 cod. pen. mil. di pace, il quale puniva, per il solo fatto della

violata consegna, il militare che, essendo preposto di guardia a cosa determinata, la sottrae, distrae, devasta, distrugge, sopprime, disperde o deteriora ovvero la rende, in tutto o in parte, inservibile, con la pena della reclusione fissata solo nella misura minima di due anni, con la conseguenza che la stessa poteva giungere, ai sensi dell'art. 26 cod. pen. mil. di pace, sino a ventiquattro anni di reclusione militare.

La Corte ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116, primo comma, della legge sugli assegni (r.d. n. 1736 del 1933), il quale prevede la pena detentiva per le violazioni più gravi di alcune disposizioni della medesima legge. La norma, ha osservato la Corte, «non solo fissa i limiti minimi e massimi della sanzione, ma richiede che, per potersi addivenire all'applicazione della pena detentiva in aggiunta alla pena pecuniaria, ricorrano "i casi più gravi": il che implica un più vincolato governo del potere discrezionale del giudice» (**sentenze n. 131 del 1970; n. 169 del 1985**).

# Elenco delle decisioni esaminate

<b>DECISIONE</b> .....	<b>PAG.</b>
sentenza n. 8 del 1956.....	33
sentenza n. 103 del 1957.....	36
sentenza n. 27 del 1961.....	8
sentenza n. 15 del 1962.....	40, 41, 42
sentenza n. 29 del 1962.....	41
sentenza n. 67 del 1963.....	41
sentenza n. 169 del 1963.....	39
sentenza n. 36 del 1964.....	12, 16
sentenza n. 96 del 1964.....	21
sentenza n. 26 del 1966.....	10, 13, 40, 41, 42
sentenza n. 88 del 1968.....	25
sentenza n. 61 del 1969.....	21
sentenza n. 131 del 1970.....	41, 42, 43
ordinanza n. 15 del 1971.....	18
sentenza n. 69 del 1971.....	22, 41
ordinanza n. 84 del 1971.....	16
sentenza n. 125 del 1971.....	23
sentenza n. 168 del 1971.....	32
sentenza n. 9 del 1972.....	18
sentenza n. 113 del 1972.....	10, 12, 24
sentenza n. 21 del 1973.....	33
sentenza n. 58 del 1975.....	9, 35
ordinanza n. 11 del 1977.....	32
sentenza n. 49 del 1980.....	8

sentenza n. 108 del 1982 .....	26
sentenza n. 186 del 1982 .....	12, 27
sentenza n. 79 del 1984 .....	37
sentenza n. 169 del 1985 .....	43
ordinanza n. 356 del 1987 .....	28
sentenza n. 475 del 1988 .....	8, 29
ordinanza n. 659 del 1988 .....	37
sentenza n. 282 del 1990 .....	7, 8, 13, 40
sentenza n. 203 del 1991 .....	41
sentenza n. 285 del 1991 .....	41
sentenza n. 333 del 1991 .....	7, 18
sentenza n. 13 del 1992 .....	19
sentenza n. 299 del 1992 .....	40, 41, 42
sentenza n. 199 del 1993 .....	10
sentenza n. 312 del 1996 .....	29
sentenza n. 295 del 2002 .....	7, 38