





GIANCARLO ROLLA

SCRITTI SULLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Ad uso di lezioni

7^a Edizione



ECIG

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del libro può essere riprodotta o trasmessa sotto qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo elettronico o meccanico, comprese fotocopie, registrazioni su nastro o mediante memorizzazione, senza il permesso scritto dell'Editore. Le eventuali trasgressioni saranno perseguite ai sensi di legge.

DISTRIBUZIONE CLU

Proprietà letteraria riservata
© ECIG S.r.l. – Edizioni Culturali Internazionali Genova

Via Brignole De Ferrari, 9 – 16125 Genova
Tel. 010 2512395 / 2512399 – Fax 010 2512398
E – MAIL: ecig@clu.it

ISBN: 978-88-7544-259-0

I edizione Settembre 2006
II edizione Settembre 2007
III edizione Settembre 2008
IV edizione Settembre 2009
V edizione Settembre 2010
VI edizione Settembre 2011
VII edizione Settembre 2011

INDICE

PARTE PRIMA

Lo sviluppo della giustizia costituzionale	9
---	----------

Capitolo primo:

Le principali caratteristiche della giustizia costituzionale	11
1. Le diverse “anime” del controllo di costituzionalità	11
2. L’ampia circolazione delle esperienze di giustizia costituzionale e la conseguente esigenza di rivedere alcune tradizionali distinzioni.	15
3. Verso la progressiva convergenza di modelli originariamente contrapposti.	20

Capitolo secondo:

Il ruolo della giustizia costituzionale nel quadro del costituzionalismo contemporaneo	27
1. Le essenziali finalità del processo costituzionale	27
2. Il progressivo superamento delle obiezioni all’introduzione di forme di giustizia costituzionale	35
3. Il contributo della giustizia costituzionale all’evoluzione del diritto costituzionale quale scienza giuridica positiva.....	39
4. Il ruolo dei Tribunali costituzionali quali garanti del patto costituzionale e del corretto funzionamento del sistema delineato dai costituenti	43

Appendice ai Capitoli primo e secondo	47
--	-----------

PARTE SECONDA

La giustizia costituzionale in Italia.....	53
---	-----------

Capitolo primo:

Caratteristiche generali del sistema italiano di giustizia costituzionale	55
1. Le fonti che regolano la composizione e l’attività della Corte costituzionale ..	55
2. Le scelte operate dalla Costituzione, la limitatezza delle competenze della Corte costituzionale e la centralità del giudizio incidentale	57
3. La particolare natura giurisdizionale del controllo sulla costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale.....	61
4. L’evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi:	
a) una crescente attenzione per i profili di concretezza del giudizio.....	65

5. L'evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi:	
b) lo sviluppo di nuovi tipi di sentenze e gli effetti che generano nei rapporti con i giudici e con il legislatore.	67
6. Le principali fasi di sviluppo della giustizia costituzionale e la sua influenza sulla forma di governo.	72

Capitolo secondo:

Le competenze della Corte costituzionale in materia di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge

1. Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi	77
2. Alcuni profili problematici	85
3. Segue: il controllo sulla validità della legislazione anteriore alla Costituzione ..	93
4. Il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione	97
5. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: la sua peculiarità ..	99
6. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: un "dialogo" tra la Corte e l'ordinamento giudiziario	100
7. Segue: la questione di costituzionalità	103
8. Segue: le decisioni interpretative della Corte costituzionale.....	105

Capitolo terzo:

Le altre competenze della Corte costituzionale

1. I conflitti di attribuzione: profili comuni.....	107
2. Profili specifici dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni.....	111
3. Il controllo sull'ammissibilità del referendum abrogativo	115
4. Il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica	119

Appendice al capitolo primo.....

A) Sentenze della Corte costituzionale in materia di diritti fondamentali	125
---	-----

Appendice al capitolo secondo

A) Il giudizio in via incidentale.....	225
B) Le sentenze interpretative	233

Appendice al capitolo terzo

A) Conflitti tra i poteri dello Stato	256
B) Giudizi sull'ammissibilità del referendum abrogativo	309

PARTE TERZA

Orientamenti giurisprudenziali in materia regionale 331

Capitolo primo:

La riforma dell'ordinamento regionale nella giurisprudenza della corte

costituzionale..... 333

1. Le riforme costituzionali in materia di ordinamento regionale: dalla Commissione bicamerale al referendum costituzionale del 2006. 333
2. La preoccupazione del giudice costituzionale di garantire la continuità istituzionale ed il controllo della spesa pubblica nella transizione al nuovo ordinamento. 342
3. Le difficoltà della finanza pubblica e il rafforzamento del ruolo di coordinamento del legislatore nazionale 345
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale volta a circoscrivere la potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. 345
5. La forma di governo regionale alla luce degli Statuti e della giurisprudenza costituzionale. 350
6. Altri profili tipici della forma di governo regionale. 355
7. L'istituzione degli organi di garanzia statutaria e la determinazione della loro natura giuridica da parte della Corte costituzionale. 361
8. La distribuzione della competenza tra lo Stato e le Regioni e l'individuazione dei contenuti delle materie..... 365
9. Il contenzioso tra lo Stato e le Regioni in merito ad alcune materie di difficile attribuzione..... 369
10. La legislazione elettorale regionale e il contenzioso relativo alla regolarità delle procedure. 375
11. La collaborazione tra lo Stato e le Regioni secondo la giurisprudenza del giudice costituzionale 375

Capitolo secondo:

Alcune novità interessanti le Regioni ad autonomia speciale ed il regionalismo

asimmetrico 383

1. La modificazione del territorio delle Regioni ad autonomia speciale attraverso l'adesione di nuovi Comuni 383
2. Alcune tendenze favorevoli a superare il regionalismo omogeneo. 387
3. La disciplina del referendum nelle Regioni ad autonomia speciale:
 - a) il referendum propositivo regionale e la sua applicazione nella Regione Valle d'Aosta; 389
 - b) la determinazione del *quorum* per la validità del referendum di approvazione delle leggi statuire nella Regione Sardegna 392
4. La travagliata riforma statutaria della Regione Sardegna 395

5. A proposito della competenza delle Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei gruppi linguistici minoritari. 397

PARTE QUARTA

Capitolo primo:

I rapporti con l'ordinamento internazionale

1. L'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento internazionale
 2. Orientamenti giurisprudenziali in materia di rapporti con l'Unione europea e l'ordinamento sovranazionale

Appendice alla parte terza e quarta 405

- A) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di potestà statutaria 407
 B) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di forma di governo delle Regioni 422
 C) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di natura giuridica delle Consulte statutarie 443
 D) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di criteri per l'individuazione delle materie 447
 E) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di collaborazione tra lo Stato e le Regioni..... 509
 F) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di Regioni ad autonomia speciale 509
 G) La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti con l'Unione europea e l'ordinamento sovranazionale 509

PARTE PRIMA

LO SVILUPPO DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE



CAPITOLO PRIMO

LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Sommario: 1. Le diverse “anime” del controllo di costituzionalità. 2. L’ampia circolazione delle esperienze di giustizia costituzionale e la conseguente esigenza di rivedere alcune tradizionali distinzioni. 3. Verso la progressiva convergenza di modelli originariamente contrapposti.

1. Le diverse “anime” del controllo di costituzionalità.

Il riconoscimento del carattere normativo della Costituzione, che rappresenta – stante la sua natura di *pactum civitatis* e di strumento primario per il riconoscimento dei diritti fondamentali – un vincolo per tutti i pubblici poteri, ha fatto sorgere l’esigenza di interrogarsi sui meccanismi più idonei ad assicurarne la vigenza e a reprimere le lesioni della stessa.

Sotto il profilo sostanziale, la Costituzione esprime i valori fondamentali manifestati dalle forze costituenti, determina il complesso di principi che caratterizzano il regime politico di uno Stato, fissa una specifica visione della società e dei suoi rapporti con l’assetto istituzionale. Nella prospettiva formale, poi, le norme della Costituzione si pongono al vertice del sistema delle fonti, rappresentando il parametro per valutare la legittimità degli atti dei pubblici poteri.

In questo senso, **la problematica del controllo di legittimità costituzionale rappresenta uno sviluppo del principio di legalità**; si può, anzi, sostenere che ne costituisca il coronamento portando a compimento una linea evolutiva la quale, muovendo dalla critica allo Stato assoluto – ove i poteri risalenti al sovrano erano ritenuti *legibus soluti* –, è pervenuta alla regola per cui i comportamenti di tutti i poteri debbono trovare fondamento in una previa regola giuridica. In altri termini, il principio di legalità, inizialmente applicato ai rapporti tra legge e attività amministrativa, finisce per limitare l’azione dei poteri politici: anche l’esercizio della sovranità è un potere limitato, come bene esprime l’art.1 della Costituzione italiana, secondo cui la sovranità appartiene al popolo che la esercita “nelle forme e nei limiti” posti dalla Costituzione.

Secondo una prospettiva storica, i modi attraverso cui si esercita il controllo di costituzionalità si sono formati all'interno di una fondamentale alternativa, prodotta dalle due "anime" del costituzionalismo: quella che origina dalla **rivoluzione nordamericana** e quella propria della rivoluzione francese.

I "padri fondatori", che nel 1787 approvarono la Costituzione degli Stati Uniti d'America, ritenevano che ogni potere dovesse essere limitato e controllabile. In particolare, evidenziavano l'esigenza di porre dei freni all'"onnipotenza" del Parlamento – in ciò differenziandosi dalle teorie costituzionali dell'ex madre patria, ove vigeva il principio della *sovereignty of Parliament*. La rivoluzione nordamericana, desiderando un legislatore limitato dalla Costituzione, rispettoso dei diritti individuali e dell'autonomia della società, ha individuato nei giudici il potere più idoneo a contrastare gli eventuali abusi del legislatore.

Più precisamente, Hamilton – nel *Federalist*, n. 78 – sostenne che la funzione di "freno" esercitata dai giudici contro gli eventuali abusi del legislatore si doveva manifestare, innanzitutto, "dichiarando nulli tutti gli atti contrari all'evidente intendimento della Costituzione": principio che sarà successivamente precisato dalla Corte suprema degli Stati Uniti d'America la quale, in occasione della controversia *Marbury v. Madison* del 1804, ha conseguenzialmente affermato che "è compito e dovere rigoroso del potere giudiziario dichiarare la volontà della legge. Coloro che applicano una norma legislativa a casi particolari devono necessariamente esaminarla e interpretare. Se due leggi sono in conflitto, la Corte deve decidere sulla efficacia di ciascuna di esse. Così, se una legge è in contrasto con la Costituzione e tanto la legge quanto la Costituzione si riferiscono ad un caso particolare in modo che la Corte è obbligata a deciderlo o conformemente alla legge, non tenendo conto della Costituzione, o conformemente alla Costituzione, non tenendo conto della legge, la Corte deve stabilire quale delle due norme in conflitto deve essere applicata.... quindi la Costituzione e non l'atto ordinario deve essere applicata nei riguardi del caso cui entrambi si riferiscono".

Nell'impostazione nordamericana **il controllo di costituzionalità coincide**, sostanzialmente, **con quello di legalità** e, in un contesto di Costituzione rigida, presuppone che il giudice – in quanto sottoposto alla Costituzione al pari di tutti gli altri poteri – debba attribuire alle disposizioni un significato costituzionalmente compatibile e, per converso, non possa applicare una norma contraria al dettato costituzionale. Si può, quindi, affermare che le norme sono per i giudici il risultato dell'interpretazione, non già il suo presupposto.

Per le sue caratteristiche tale sistema ha faticato a diffondersi oltre i confini nazionali, anche perché il *judicial review of legislation* dovette misurarsi – all'interno degli ordinamenti di *common law* – con il principio della *soverai-*

gnty of Parliament di tradizione inglese, il quale non ammetteva un controllo da parte dei giudici sulle scelte del Parlamento.

Pertanto, la sua popolarità risultò a lungo più culturale che di natura istituzionale, a causa dell'assoluta originalità del contesto in cui la *judicial review* prese forma. Solo in tempi più recenti – escludendo la specificità del sistema argentino il quale si è subito ispirato all'esperienza nordamericana – si sono determinate le condizioni per una sua diffusione: negli ordinamenti appartenenti all'ex *Commonwealth*, allorché si ebbero codificazioni costituzionali in materia di diritti fornite di rango costituzionale (Canada, Israele); in Europa, in conseguenza dello sviluppo dell'integrazione europea e del controllo di convenzionalità esercitato dai tribunali.

Alla concezione del controllo giudiziale di costituzionalità propria del costituzionalismo statunitense si è contrapposta la teoria della “**difesa politica della Costituzione**”, alimentata dal costituzionalismo francese. Anche se i rivoluzionari francesi furono consapevoli che la legge può essere ingiusta e contraria ai diritti dell'individuo, erano, tuttavia, contrari ad ammettere un controllo del legislatore da parte dei giudici. Secondo il loro pensiero, il compito di assicurare il rispetto della Costituzione avrebbe dovuto essere assegnato - in ossequio al principio della sovranità nazionale – ad un organo politicamente rappresentativo, se non direttamente al corpo elettorale.

Da ciò l'idea, durante la fase costituente, di riservare al corpo elettorale il potere non solo di nominare i ministri e di eleggere i deputati, ma anche di esercitare una censura sulle leggi e di attivare la revisione costituzionale. Mentre altre proposte dei costituenti attribuivano – di volta in volta – tale competenza al Senato, a un “tribunale di censori” o a una *jurie constitutionnaire*. Siffatto approccio ha influenzato a lungo i costituenti francesi al punto che ancora nella Costituzione del 1946 era prevista l'istituzione di un Comitato costituzionale – composto di sette membri eletti dall'Assemblea nazionale, da tre membri eletti dal Consiglio della Repubblica e da tre membri di diritto (il Presidente della Repubblica e i due Presidenti delle Camere) - con il compito di segnalare all'Assemblea legislativa l'eventuale incostituzionalità di una legge.

Sulla scia dell'influenza esercitata dal costituzionalismo francese le proposte di difesa politica della Costituzione ebbero, inoltre, una **diffusione nel costituzionalismo spagnolo** e latino americano.

In Spagna, la Costituzione di Cadice del 1812 imponeva al Parlamento di prendere in esame i casi di violazione della Costituzione, di assumere le determinazioni necessarie ad evitare il loro ripetersi, nonché di sanzionare le conseguenti responsabilità. Mentre, secondo l'art. 70 del progetto di Costituzione

federale della prima Repubblica spagnola del 1873, il Senato avrebbe dovuto esercitare un potere di veto costituzionale nei confronti delle leggi del Congresso ritenute lesive dei diritti personali, politici o degli altri diritti fondamentali: quest'organo, infatti, in caso di accertata violazione, poteva sospendere la promulgazione della legge per un periodo di tre anni.

Per un altro verso, nella fase storica immediatamente seguente alla conquista dell'indipendenza, **in America latina**, si riservò il compito di vigilare sul rispetto delle norme costituzionali a organi interni al potere legislativo (ad esempio nella Costituzione politica della Bolivia del 1826, della Costa Rica del 1821, del Brasile del 1824, del Perù del 1823, del Messico del 1836) ovvero a organi consultivi come il Consiglio di Stato (ad esempio, la Costituzione ecuadoriana del 1851). Egualmente, in alcune Costituzioni, il difensore della Costituzione fu individuato in un organo monocratico: come nel caso, ad esempio, del *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana* del 22 ottobre 1814, il quale riconosceva il diritto di ogni cittadino di presentare reclami al Capo dello Stato contro le violazioni dei diritti fondamentali.

In passato, forme di controllo politico a difesa della Costituzione furono introdotte anche **in alcuni sistemi costituzionali europei**: senza richiamare l'esperienza – tutt'altro che commendevole – del ricorso di *contrafuero*, istituito in Spagna nel 1968 sotto la vigenza del regime franchista, secondo il quale si poteva presentare al Capo dello Stato, nella sua qualità di suprema istanza politica, un ricorso contro atti ritenuti lesivi dei principi fondamentali dell'ordinamento, si può segnalare che la Costituzione portoghese del 1976 affidava al Consiglio della rivoluzione – organo presieduto dal Presidente della Repubblica e composto dai vertici delle forze armate, – la competenza a controllare sia le leggi che sue omissioni legislative. Mentre, in Finlandia, compete tuttora alla Commissione affari costituzionali del Parlamento compete un parere vincolante sulla conformità delle proposte di legge alla Costituzione e agli accordi internazionali in materia di diritti dell'uomo

La schematica alternativa tra difesa politica della Costituzione o *judicial review* venne incrinata dalla sperimentazione, prima, e dalla diffusione, poi, del c.d. **sistema “europeo” di giustizia costituzionale**.

Sul piano dottrinale, fu determinante l'influenza del pensiero del Kelsen il quale, considerando la Costituzione l'assetto normativo che pone le regole per la produzione del diritto e per la soluzione delle inevitabili antinomie, riteneva che il compito di assicurare il rispetto delle regole poste dalla Costituzione dovesse spettare ad un'apposita giurisdizione, che funzionava come una sorta di “legislatore negativo”. Mentre, sotto il profilo delle scelte istituzionali, tale

idea trovò la sua sperimentazione prima nell'ordinamento costituzionale cecoslovacco - ove per un periodo di tempo assai limitato operò una Corte costituzionale - quindi, nella Costituzione austriaca del 1920.

Così come non va neppure trascurata l'esperienza del *Tribunal de garantías constitucionales* della Seconda Repubblica spagnola e del Tribunale di garanzie costituzionali e sociali di Cuba previsto dalla Costituzione del 1940. Il primo organo, attivo nell'agitato periodo che va dal 1931 al 1936, oltre a rappresentare la prima effettiva esperienza di giurisdizione costituzionale in Spagna, si segnala non solo per la scelta di affidare a un organo istituito ad *hoc* la competenza a sindacare la conformità alla Costituzione delle leggi; ma anche per un'anticipazione dell'accesso in via incidentale al giudizio di costituzionalità.

A sua volta, il Tribunale costituzionale di Cuba, pur nella sua breve attività, ha esercitato una significativa attrazione all'interno del costituzionalismo dell'America latina, realizzando una "ponte" tra i sistemi concreti (tramite la competenza a decidere sui ricorsi di *amparo* a salvaguardia dei diritti costituzionali e ad esercitare un giudizio di appello avverso le decisioni di *habeas corpus*) e quelli astratti (in virtù del controllo di costituzionalità delle norme e dei provvedimenti dei pubblici poteri, che poteva essere attivato sia con ricorso diretto, sia in virtù di una questione di legittimità prospettata da un giudice).

Tale sistema - a differenza di numerosi e autorevoli convincimenti dottrinali - non costituisce un "modello" alternativo all'esperienza statunitense, ma piuttosto la prima testimonianza di come la circolazione giuridica favorisca la formazione tanto di ibridi che di sistemi "misti". Infatti, la sua caratteristica principale può essere - a nostro avviso - individuata nella volontà di non aderire interamente a nessuno dei due "prototipi", pur traendo ispirazione dalle particolarità di ciascuno di essi.

Per un verso, il sistema europeo si differenzia dalle forme di controllo politico di costituzionalità, in quanto riserva tale compito ad un organo di natura giurisdizionale; per un altro verso, prevede l'istituzione di un giudice *ad hoc*, evidenziando una marcata volontà di differenziare il controllo di legalità da quello di costituzionalità. Inoltre, il carattere astratto del giudizio fu enfatizzato sia dal divieto posto dall'art.89 della Costituzione austriaca ai giudici di controllare le leggi dopo la loro promulgazione, sia dalla scelta di riservare l'accesso al giudizio del Tribunale costituzionale agli organi supremi dello Stato (o dei Länder in caso di conflitti di competenza).

2. L'ampia circolazione delle esperienze di giustizia costituzionale e la conseguente esigenza di rivedere alcune tradizionali distinzioni.

Le forme storiche di controllo di costituzionalità che abbiamo richiamato

nel paragrafo iniziale – la *judicial review* nordamericana, la difesa politica della Costituzione propria del pensiero rivoluzionario francese, la *Verfassungsgerichtsbarkeit* austriaca – sono state oggetto nel tempo tanto di **serrate critiche**, quanto di varie forme di contaminazione.

Per quanto concerne il primo profilo è indubbio che il consolidamento dei sistemi di giustizia costituzionale non sia avvenuto in modo lineare: spesso l'attività dei giudici costituzionali è stata accompagnata da polemiche, così come non sono mancate iniziative istituzionali volte a limitarne le competenze ovvero a condizionarne gli orientamenti giurisprudenziali. Ciò è, in un certo senso, comprensibile, qualora si consideri che i giudici costituzionali, nell'esercizio del sindacato di costituzionalità, pongono – quasi naturalmente – in discussione due principi propri della separazione dei poteri: la discrezionalità politica del legislatore, per un verso, e l'autonomia interpretativa dei giuridici, per un altro verso. Tra i poteri dello Stato si innesca una dialettica la quale, pur essendo fisiologica al sistema, è suscettibile di generare forti contrasti istituzionali.

Di conseguenza, la sua evoluzione non è rimasta immune al periodico proporsi di critiche che hanno riguardato, innanzitutto, la scelta di attribuire a un “giudice” il compito di instaurare un “processo al legislatore”, con il rischio di trasformare questo potere in un'istanza politica e di depotenziare il principio stesso della sovranità popolare, nella misura in cui si riconosce a un collegio non rappresentativo il compito di censurare l'attività normativa del Parlamento, bloccando decisioni politiche fondamentali assunte dai diretti rappresentanti del corpo elettorale.

Per un altro verso, nella giustizia costituzionale si è individuata la **possibilità di contrapposizioni tra i Tribunali costituzionali e i giudici comuni**. Negli ordinamenti ove funziona un sistema di *judicial review* i contrasti interpretativi tra la Corte suprema e i giudici sono scongiurati dalle caratteristiche del sistema: sia perché l'interpretazione costituzionale è parte integrante del controllo di legalità e rappresenta uno dei canoni di interpretazione che i giudici debbono utilizzare al momento di applicare una determinata disposizione; sia in quanto la giurisprudenza della Corte suprema costituisce un precedente vincolante per i giudici che debbono affrontare situazioni simili, mentre in caso di dubbi interpretativi o dinanzi ad una fattispecie nuova questi ultimi debbono utilizzare lo strumento della *certification of questions*, attraverso cui la Corte suprema avoca la questione o la rinvia al giudice competente allegando istruzioni vincolanti.

Viceversa, negli ordinamenti ove operano sistemi astratti e accentrati di giustizia costituzionale, che affidano il controllo di costituzionalità a un giudice *ad hoc*, i contrasti tra le giurisdizioni appaiono difficilmente eludibili: in questo

caso, infatti, l'autonomia interpretativa del giudice (che comprende anche la ricerca di un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni di legge che deve applicare) si deve confrontare e contemperare con il monopolio interpretativo dei Tribunali costituzionali per quanto concerne la conformità delle norme alla Costituzione. Di conseguenza, la funzionalità del sistema dipende, più che da norme volte a tracciare rigidi confini tra sindacato di legalità e di costituzionalità, dalla capacità del sistema di instaurare meccanismi di collaborazione tra le giurisdizioni.

Tuttavia, né i difficili equilibri, né le polemiche hanno potuto compromettere l'evoluzione e la diffusione della giustizia costituzionale. Se si esclude il caso del *Tribunal de garantías constitucionales* della seconda Repubblica spagnola – il cui apporto fu compromesso da diversi fattori, quali la grave crisi politica e sociale del paese, l'inadeguatezza della composizione e l'eccessiva politicizzazione del suo operato – l'esperienza insegna che i momenti di crisi sono stati, in genere, superati positivamente. E tale risultato può, a nostro avviso, essere ascritto alla **natura delle competenze attribuite ai Tribunali costituzionali**, tutte riconducibili a una finalità essenziale per il funzionamento dello Stato democratico di diritto: cioè, la salvaguardia del principio della supremazia delle norme costituzionali rispetto gli atti ed i comportamenti dei pubblici poteri.

Infatti, attraverso la giustizia costituzionale ci si propone, innanzitutto, di favorire la **coerenza del sistema giuridico**: non solo espungendo le possibili antinomie interne all'ordinamento, costituite dalla presenza di norme di legge contrastanti con quelle di rango costituzionale, ma anche assolvendo ad una funzione di interpretazione autentica del significato delle disposizioni costituzionali ovvero di unificazione degli orientamenti giurisprudenziali in ordine ai diversi articoli della Costituzione.

Inoltre, alla giustizia costituzionale è affidato il compito di assicurare l'**equilibrio istituzionale tra i poteri** sia in senso orizzontale – conflitti tra i poteri dello Stato – che in senso verticale – conflitti tra i livelli istituzionali –. Attraverso l'esercizio di tale competenza i Tribunali costituzionali qualificano la loro posizione sistemica di difensori della Costituzione svolgendo anche un ruolo arbitrale, nel senso che i contrasti sono canalizzati all'interno di un procedimento giurisdizionale, invece di trovare una soluzione di carattere meramente politico.

Da ultimo – come più ampiamente si svilupperà in seguito – la giustizia costituzionale è comunemente annoverata tra i principali istituti che sono preposti alla **tutela** delle posizioni soggettive e **dei diritti** riconosciuti dalla Costituzione.

Tali caratteristiche dell'istituto hanno favorito, senza dubbio, la sua ampia circolazione, dal momento che il fenomeno della circolazione è la conseguenza dell'efficacia, degli esiti positivi e del rendimento che un istituto, un principio o una procedura hanno prodotto in altri contesti. Trarre ispirazione da un altro ordinamento costituisce uno degli impulsi principali per lo sviluppo del diritto.

Tuttavia, va considerato che nel diritto costituzionale la **circolazione**, in genere, non produce dei cloni: una soluzione costituzionale adottata in un contesto geografico, culturale e politico differente da quello originario ha esiti non sempre meccanicamente comparabili, dal momento che viene necessariamente influenzata dalla specificità delle distinte culture costituzionali intese nel senso di complesso di norme, istituzioni, riflessioni dottrinali e politiche, di usi, di caratteri che emergono dal concreto operare della Costituzione in relazione ad un determinato contesto sociale.

Di conseguenza, le forme di giustizia costituzionale nella loro evoluzione e circolazione hanno perso l'originaria "purezza", producendo **sistemi misti** o ibridi.

Si possono considerare misti i sistemi in cui – rispetto agli schemi di classificazione binaria delineati dal Calamandrei (formali, sostanziali; diffusi, accentrati; concreti, astratti; preventivi, successivi) si assiste alla convivenza di entrambi i caratteri. Ad esempio, in Italia opera sia un controllo di costituzionalità successivo sulle leggi, sia uno preventivo quando il Governo presenta un ricorso avverso l'approvazione di uno Statuto regionale; mentre nella Repubblica federale tedesca e in Spagna convivono tanto ricorsi avverso alle leggi (astratti), quanto ricorsi diretti a tutela dei diritti fondamentali (concreti). Forme miste di giustizia costituzionale si hanno, inoltre, in molti ordinamenti costituzionali tanto dell'Europa orientale – ove, a causa della influenza del modello francese, convivono controlli successivi e preventivi, – quanto dell'America latina, che costituisce in proposito un vero e proprio laboratorio di forme "miste" di giustizia costituzionale.

Possono, invece, qualificarsi come **ibridi** quelle forme di giustizia costituzionale in cui contrapposti "modelli" si avvicinano: nel senso che i sistemi "accentrati" si aprono a forme di convivenza con la *judicial review* ovvero, i sistemi "diffusi" registrano una tendenza delle Corti Supreme a monopolizzare l'esercizio della giurisdizione costituzionale. Forse, l'esperienza di ibridazione più significativa è rappresentata da quei sistemi in cui l'accesso al giudizio del Tribunale costituzionale ha luogo prevalentemente attraverso una questione di costituzionalità presentata da un giudice nel corso di un processo: non a caso – secondo il parere della dottrina – il giudizio di costituzionalità in via incidentale

costituisce la frontiera tra sistemi astratti e contratti, dal momento che l'oggetto del giudizio è costituito dal dubbio sulla costituzionalità della legge, però la questione deriva da un caso concreto e riguarda non l'astratto enunciato normativo della disposizione, ma la norma così come viene applicata e come incide direttamente sulle posizioni soggettive esaminate nel processo.

Un altro esempio di ibridazione (ancora *in fieri*) si rinviene in quegli ordinamenti che prevedono tanto un controllo di costituzionalità accentrato, quanto un controllo di convenzionalità o di conformità all'ordinamento sovranazionali riservato alla competenza dei giudici comuni, che possono disapplicare le norme nazionali incompatibili.

Così come si possono richiamare situazioni in cui si instaura una ripartizione dei compiti tra il giudice costituzionale e le giurisdizioni ordinarie: è, ad esempio, il caso italiano in cui il medesimo parametro (rappresentato dall'art.117.1 Cost. secondo cui le leggi statali e regionali debbono rispettare gli obblighi internazionali) è utilizzato dalle diverse giurisdizioni con effetti differenti: dai giudici comuni, per pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione (e a Convenzione), con effetti *inter partes*; dai Tribunali costituzionali per annullare una norma con effetti *erga omnes*.

Il dinamismo che interessa i molteplici sistemi di giustizia costituzionale ha sollecitato la dottrina a cercare **nuovi criteri di classificazione**. Ad esempio, alcuni suggeriscono di distinguere tra "control de constitucionalidad de la ley e control con ocasión de la aplicación de la ley"; altri differenziano tra procedimenti che si ispirano a una logica soggettiva e concreta ovvero ad una logica oggettiva ed astratta. Non mancano, poi, autori i quali preferiscono puntare l'attenzione sul processo di formazione ed evoluzione storica, distinguendo, quindi, tra sistemi originari e derivati.

Particolarmente interessante ai fini del tema oggetto del presente lavoro è, infine, la possibile distinzione tra sistemi basati sulla legge e sistemi orientati alla garanzia dei diritti: nel primo caso, il Tribunale costituzionale agisce essenzialmente nella sua qualità di giudice delle leggi e acquistano rilevanza, soprattutto, le sue competenze in tema di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi o di conflitti. Nel secondo, invece, il Tribunale è essenzialmente un giudice dei diritti e il suo compito primario consiste nel difendere l'individuo a causa della posizione di inferiorità in cui si trova nei confronti dei poteri pubblici.

In quest'ultimo caso acquista nuova rilevanza l'intuizione di Mauro Cappelletti il quale, nel suo importante contributo alla conoscenza comparata dei sistemi di giustizia costituzionale, ha indicato tra le ragioni giustificative del suo lavoro sia l'esigenza di prevedere nell'ordinamento italiano istituti o

procedure capaci di “far effettivamente valere i diritti fondamentali”, sia la consapevolezza che nell’idea kelseniana di giustizia costituzionale si annidi un limite fondamentale come la mancanza “nell’ambito della giurisdizione costituzionale di un tipo particolare di giurisdizione costituzionale delle libertà”, con la conseguenza che da tale mancanza deriva “l’inadeguatezza della tutela e l’inefficacia, quindi, del diritto”.

Questa limpida premessa – non sempre considerata dagli autori che inseriscono tra gli esempi di giurisdizione costituzionale delle libertà anche i sistemi accentrati e prevalentemente astratti – appare di straordinaria attualità: in quanto evidenzia un limite dei sistemi astratti di costituzionalità rispetto alle esperienze di *judicial review*, confermato da una più recente dottrina che ha parlato, in proposito, di “*debilidades inherentes*” al modello Kelseniano.

Assumendo questo criterio orientatore, le molteplici esperienze di giustizia costituzionale possono essere graduate lungo una scala ideale: che vede al suo vertice i ricorsi diretti a tutela dei diritti costituzionali; in una posizione intermedia i processi costituzionali attivati sulla base di una questione incidentale di costituzionalità, i quali conseguono una sostanziale salvaguardia dei diritti concretamente lesi in virtù del particolare rapporto che si instaura tra il caso concreto esaminato dal giudice e l’interpretazione del Tribunale costituzionale. Mentre, alla base della scala si collocano i sistemi in cui la garanzia dei diritti rimane del tutto indiretta, come nel caso dei ricorsi di costituzionalità (preventivi ovvero successivi).

3. Verso la progressiva convergenza di modelli originariamente contrapposti.

I diversi sistemi di giustizia costituzionale possono essere ordinati sulla base di **molteplici schemi classificatori**.

A) In relazione all’individuazione dell’organo competente a controllare la legittimità costituzionale delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge si può distinguere tra sistemi **diffusi** ed **accentrati**. Nei primi il sindacato è esercitato da qualsiasi giudice il quale, utilizzando nella risoluzione di una concreta controversia giuridica gli ordinari poteri interpretativi, può disapplicare le norme che ritiene viziose da illegittimità costituzionale. Sono, invece, accentrate quelle forme di giustizia costituzionale che riservano tale sindacato ad un unico organo, sia esso interno (come nel caso delle Corti supreme) od esterno (come nell’ipotesi delle Corti costituzionali) all’ordine giudiziario.

B) Se si considera il momento in cui il controllo di costituzionalità può essere esercitato si deve distinguere tra sindacato **successivo** o **preventivo**. Nel

secondo caso, la verifica è operata anteriormente alla promulgazione ed all'entrata in vigore della legge; nella prima ipotesi, invece, il giudice costituzionale si pronuncia sulla conformità a Costituzione di norme già esecutive ed applicabili.

Il controllo preventivo di costituzionalità funziona, soprattutto, in Francia dove il Consiglio costituzionale deve decidere entro il termine di un mese sulla conformità alla Costituzione dei regolamenti delle assemblee parlamentari, delle leggi organiche, degli impegni internazionali, delle leggi formali quando ne facciano richiesta 60 deputati o 60 senatori. In Italia, invece, - come nella prevalenza delle esperienze di giustizia costituzionale- la Corte costituzionale esercita un sindacato di natura successiva.

C) La distinzione tra **sindacato concreto** ed **astratto** attiene, invece, alle modalità previste per attivare la procedura di controllo. La prima ipotesi si ha nei sistemi di *judicial review* che si ispirano al modello nordamericano di giustizia costituzionale, allorché il sindacato è compiuto dal giudice all'atto di risolvere una determinata controversia; è propria dei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, i quali vengono attivati con riferimento a norme già in vigore, nel momento in cui le stesse debbono essere applicate nel corso di un giudizio.

Il sindacato astratto consente di valutare la conformità alla Costituzione di una norma di legge indipendentemente dalla sussistenza di un contenzioso giudiziario. Esempi di sindacato astratto sono forniti, in Spagna, dai ricorsi di costituzionalità che possono presentare 50 deputati o senatori, il Difensore del popolo, il Presidente del governo; nella Repubblica federale tedesca, dalla richiesta inoltrata dal Governo federale, dal Governo di un *Land* o da un terzo dei membri della Dieta federale, affinché venga risolta una divergenza sulla compatibilità formale o sostanziale del diritto federale o dei *Länder* con la legge fondamentale; in Italia, dalle questioni di legittimità costituzionale in via principale o d'azione presentate dallo Stato nei confronti delle leggi regionali o delle Province autonome di Trento o di Bolzano, dalle Regioni nei confronti della legge statale, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano qualora impugnino leggi dello Stato, della Regione Trentino-Alto Adige o dell'altra Provincia. Inoltre, si ispira interamente al modello del sindacato astratto di costituzionalità il sistema di controllo preventivo operante in Francia.

D) Qualora, infine, si prenda in considerazione la forza giuridica delle pronunce del giudice costituzionale si deve distinguere tra sistemi in cui le **sentenze** hanno **effetto erga omnes** o soltanto **inter partes**. Nei primi la dichiarazione di illegittimità costituzionale determina l'espulsione delle norme dall'ordina-

mento giuridico vigente: è il caso delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale italiana che determinano – come afferma l’art. 136 Cost. – la cessazione di efficacia delle norme illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione e producono a partire da tale data – ai sensi dell’art. 30 della legge n. 87/53 – l’inapplicabilità con effetto retroattivo delle stesse.

Le sentenze di incostituzionalità aventi, invece, effetto *inter partes* rendono le norme ritenute illegittime inapplicabili nel giudizio o nella concreta controversia: cosicché la norma – pur essendo stata ritenuta dal giudice non conforme alla Costituzione – continua a far parte dell’ordinamento giuridico e può, in teoria, essere applicata da altri operatori giuridici.

Le diverse alternative che abbiamo sopra richiamato si sono combinate dando vita a **due modelli distinti**: quello di ispirazione nordamericana (*judicial review of legislation*) e quello austriaco (*Verfassungsgerichtsbarkeit*). L’uno ha assunto i caratteri di un sindacato diffuso, concreto, con decisioni aventi effetti *inter partes*; l’altro si presenta sotto le forme di un controllo di costituzionalità accentrato, astratto, con sentenze aventi effetti *erga omnes*.

Siffatta bipartizione consente di comprendere i due fondamentali filoni istituzionali che hanno contraddistinto le moderne esperienze di giustizia costituzionale e conserva una sua utilità didattica; tuttavia, occorre considerare che i sistemi concretamente operanti nei diversi paesi hanno finito per combinare elementi propri dei due modelli, determinando varie forme di contaminazione.

Ad esempio, il sistema italiano di giustizia costituzionale presenta profili tipici del sindacato accentrato (spettando solo alla Corte decidere sulla legittimità costituzionale delle leggi) e di quello diffuso (il giudice ordinario può decidere di non sollevare una questione di costituzionalità ritenendola manifestamente infondata); del giudizio concreto (nel caso del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale) e di quello astratto (nell’ipotesi del giudizio di legittimità costituzionale in via principale). Inoltre, mentre le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale – che dichiarano l’illegittimità costituzionale di una norma di legge – hanno effetto *erga omnes*, quelle di rigetto – con le quali il giudice non accoglie la questione di legittimità costituzionale – producono effetti soltanto *inter partes*.

La bipartizione che si fonda sulla distinzione tra il modello nordamericano e quello continentale europeo possiede un’indubbia rilevanza storica e didattica; tuttavia, non appare – oggi – in grado di descrivere i sistemi concretamente operanti nei diversi paesi, i quali hanno finito per combinare elementi propri dei due modelli, determinando **varie forme di contaminazione**.

In proposito, si è parlato tanto di forme di giustizia costituzionale “mista” –

contrassegnate dalla presenza contemporanea di forme concrete e astratte, preventive e successive, *erga omnes* o *inter partes* – quanto di “mescolanza” dei modelli, cioè di esperienze contraddistinte dalla presenza tanto di istituti propri del controllo concreto, quanto di quello astratto. A seguito dell’impetuosa espansione del costituzionalismo i modi di fare giustizia costituzionale si sono mescolati e complicati: per cui, se si esclude la perdurante omogeneità del sistema preventivo di costituzionalità francese, negli altri ordinamenti ci troviamo in presenza sia di sistemi misti, che di mescolanze di sistemi.

Ad esempio, il modello italiano fu subito percepito come un tipo intermedio, che può essere annoverato tanto tra i sistemi misti che tra quelli ibridi. Il carattere ibrido del sistema italiano discende dal fatto che viene superato il monopolio della Corte costituzionale, lasciando margini di apprezzamento ai giudici, che svolgono un’azione di filtro: si determina una compartecipazione tra giudici e Corte costituzionale nel processo costituzionale. A sua volta, è evidente la presenza di elementi che lo contraddistinguono anche come sistema misto: il sistema è accentrato nel caso di leggi e atti con forza di legge, ma diffuso quando l’oggetto sia costituito da una fonte di grado inferiore; il controllo di costituzionalità si realizza *a posteriori* nel caso di giudizio in via incidentale o in caso di impugnativa da parte delle regioni di leggi dello Stato, mentre è *a priori* quando lo Stato impugna uno Statuto regionale; infine, le decisioni della Corte producono effetti *erga omnes* se sono di accoglimento, mentre hanno effetti soltanto *inter partes* se si tratta di decisioni di rigetto.

Sicuramente ibridi appaiono, a loro volta, i sistemi di giustizia costituzionale attivi in Grecia e Portogallo. In Grecia la previsione dell’art.87. 2 Cost. attribuisce ai giudici la competenza a non applicare le leggi il cui contenuto si ritiene contrario alla Costituzione; mentre l’art.100.1 Cost. attribuisce al Tribunale Speciale Superiore il compito di pronunciarsi sui processi che hanno ad oggetto la costituzionalità di leggi, qualora su tali disposizioni vi siano pronunce contraddittorie da parte degli organi di vertice della giustizia ordinaria. Il Portogallo, a sua volta, prevede – conformemente alla sua tradizione storica – un controllo diffuso, tuttavia è stato anche creato un Tribunale Costituzionale le cui decisioni prevalgono su quelle degli altri tribunali o di qualsiasi altra autorità.

Forme miste di giustizia costituzionale si hanno, poi, in molti ordinamenti costituzionali dell’Europa orientale, ove convivono forme di controllo successivo (incidentale) con forme di controllo preventivo, a causa della influenza del modello francese (come nel caso della Romania, della Polonia, dell’Ungheria, della Bulgaria e Russia).

A sua volta, l’America Latina costituisce un vero e proprio laboratorio di

formule di giustizia costituzionale: in alcuni paesi coesiste il controllo concentrato davanti ad un Tribunale costituzionale con il controllo diffuso (Colombia, Guatemala, Perù, Bolivia, Ecuador, Brasile, Argentina), il controllo successivo con quello preventivo (Bolivia, Colombia), il controllo preventivo del Tribunale costituzionale con quello successivo della Corte suprema de Justicia (Cile), controlli di costituzionalità con i ricorsi di *amparo*.

L'esperienza comparata, inoltre, evidenzia lo sviluppo di dinamiche che interessano i due principali modelli di giustizia costituzionale, facendo evolvere i diversi sistemi **verso risultati convergenti**. Da un lato, i sistemi "accentrati" sembrano aprirsi a forme di convivenza con la *judicial review*; dall'altro lato, i sistemi "diffusi" registrano una tendenza delle Corti Supreme a monopolizzare l'esercizio della giurisdizione costituzionale, accentuando gli elementi di accentramento sostanziale.

In altri termini, si è dell'avviso che rigide classificazioni basate sulle caratteristiche degli istituti e degli strumenti processuali stanno perdendo la loro capacità interpretativa dei processi in atto. Anche per questa ragione settori autorevoli della dottrina preferiscono introdurre classificazioni ispirate alle finalità proprie del processo costituzionale. Ad esempio, si distingue tra sistemi basati sulla legge e sistemi orientati ai diritti; oppure si differenzia tra procedimenti che ispirano ad una logica soggettiva e concreta ed altri che si ispirano ad una logica oggettiva ed astratta.

CAPITOLO SECONDO

IL RUOLO DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL QUADRO DEL COSTITUZIONALISMO CONTEMPORANEO.

Sommario: 1. Le essenziali finalità del processo costituzionale. 2. Il progressivo superamento delle obiezioni all'introduzione di forme di giustizia costituzionale. 3. Il contributo della giustizia costituzionale all'evoluzione del diritto costituzionale quale scienza giuridica positiva. 4. Il ruolo dei Tribunali costituzionali quali garanti del patto costituzionale e del corretto funzionamento del sistema delineato dai costituenti.

1. Le essenziali finalità del processo costituzionale.

La giustizia costituzionale ha avuto **ampia diffusione**, coinvolgendo ordinamenti appartenenti a tradizioni giuridiche assai diverse, sia di *civil law* che di *common law*. I suoi organi sono presenti in molti Stati di tutti i continenti

L'esperienza sinora maturata evidenzia come i moderni ordinamenti democratici che si ispirano al principio di legalità si siano mostrati favorevoli ad attivare un sistema di giustizia costituzionale, in particolare quelli che sono succeduti a regimi autoritari. Si pensi, per un verso, alla situazione italiana e della Repubblica federale tedesca in cui la scelta di istituire un sindacato di costituzionalità delle leggi fu rafforzata dal ricordo delle vicende che avevano portato all'affermazione del fascismo e del nazismo; per un altro verso, alle Costituzioni della Grecia, della Spagna e del Portogallo, ove organi di giustizia costituzionale sono stati introdotti non appena si consolidarono in tali paesi regimi democratici.

La diffusione di forme di giustizia costituzionale ha interessato gli ordinamenti più diversi, facendo delle Corti costituzionali l'istituzione più diffusa nelle vigenti Costituzioni. L'espansione ha interessato la totalità dei paesi dell'Europa meridionale e continentale; ed ha coinvolto anche ordinamenti appartenenti a tradizioni giuridiche assai diverse, come – ad esempio – gli Stati appartenenti alle ex colonie inglesi (Canada, Sud Africa). Così come esperienze significative si stanno affermando negli ordinamenti costituzionali scaturiti dalla crisi dei regimi comunisti .

Anche gli Stati dell’America latina si caratterizzano per una ampia diffusione dei controlli di costituzionalità, essenzialmente quale effetto indotto dal consolidamento in quegli ordinamenti di regimi politici democratici e di carte costituzionali ispirate alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Tra i possibili motivi di sviluppo della giustizia costituzionale vi è il fatto che il processo costituzionale persegue una **pluralità di finalità**, tutte riconducibili – ovviamente – alla rigidità delle Costituzione, al principio della supremazia delle norme costituzionali ed alla conseguente illegittimità degli atti contrari .

In primo luogo, il processo costituzionale, conformemente alla teoria Kelseniana della Corte costituzionale come “**legislatore negativo**”, assolve al compito di assicurare la razionalità ed omogeneità del sistema giuridico, di favorirne l’intima coerenza: non solo annullando le norme di legge contrastanti con quelle di rango costituzionale, ma anche assolvendo al compito di interpretazione autentica del significato delle disposizioni costituzionali ovvero di unificazione degli orientamenti giurisprudenziali in ordine ai diversi articoli della Costituzione.

Siffatto ruolo è, in alcuni ordinamenti, espressamente riconosciuto e codificato; in altri, invece, sia pure in assenza di esplicite previsioni normative, si perviene ai medesimi risultati in via di prassi: a causa dell’esistenza del principio dello *stare decisis*, che vincola i giudici al precedente giudiziario fornito dalle decisioni del giudice costituzionale, o in conseguenza dell’*auctoritas* di cui godono le decisioni delle Corti costituzionali, della loro forza persuasiva, del consenso che le stesse acquisiscono presso gli operatori giuridici e gli interpreti del diritto.

In secondo luogo, la giustizia costituzionale – coerentemente con le elaborazioni in tema di “**custode della Costituzione**” – si propone di assicurare l’equilibrio istituzionale tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni (o gli Stati membri negli ordinamenti federali). I giudici costituzionali assolvono ad una funzione di garanzia del rispetto formale e sostanziale del principio della separazione dei poteri, intesa sia nella sua proiezione orizzontale che verticale. Grazie alla presenza dei Tribunali costituzionali i conflitti che insorgono tra i poteri e tra i diversi livelli istituzionali sono canalizzati all’interno dei procedimenti giurisdizionali, invece di trovare una soluzione di carattere meramente politico.

Da ultimo, secondo una nota definizione dottrinale che qualifica le Corti come “**giudici delle libertà**”, il processo costituzionale è comunemente considerato la sede ove si garantisce la tutela delle posizioni soggettive e dei diritti

riconosciuti dalla Costituzione: attraverso il processo costituzionale si controllano i pubblici poteri (cioè i governanti) a garanzia dei diritti dei governati, si vigila affinché le decisioni pubbliche non vulnerino le libertà garantite dalla Costituzione: si deve considerare che la giustizia costituzionale ha costituito la principale e più efficace risposta dello Stato democratico di diritto all'esigenza di assicurare una tutela effettiva ai diritti fondamentali.

Non si deve dimenticare che in molti ordinamenti l'attività dei Tribunali costituzionali si caratterizza proprio per la sua giurisprudenza in materia di diritti della persona; inoltre, le principali decisioni in materia hanno costituito la pietra angolare per lo sviluppo dello Stato di diritto. In questo contesto, il processo costituzionale rappresenta la sede nella quale il cittadino è garantito dalla Costituzione attraverso organi e procedure specifiche.

Tra le ragioni dello sviluppo e del consolidamento della giustizia costituzionale va sicuramente annoverato il fatto che i Tribunali costituzionali sono anche in grado di assolvere ad una **pluralità di funzioni**, tutte riconducibili – ovviamente – al principio della supremazia delle norme costituzionali ed alla conseguente illegittimità degli atti contrari.

In primo luogo, la giustizia costituzionale è comunemente annoverata tra i principali istituti che sono preposti alla **tutela** delle posizioni soggettive e dei **diritti** riconosciuti dalla Costituzione: è univoco il consenso intorno all'affermazione – presente nel “Federalista” di Hamilton – secondo cui la presenza nell'ordinamento di un sistema di giustizia costituzionale è una condizione necessaria per impedire che una Costituzione si riduca ad essere «una romantica dichiarazione dei diritti dell'uomo».

Una tutela indiretta dei diritti e delle libertà fondamentali da parte della Corte costituzionale si ha in Italia, dal momento che il singolo non può autonomamente presentare un ricorso davanti al giudice costituzionale perché sia accertata la lesione di un diritto garantito dalla Costituzione: infatti, quando la lesione è prodotta da una legge o da un atto avente forza di legge la Corte può essere attivata soltanto dal Presidente del Consiglio dei ministri o della Regione nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale ovvero da un giudice nel corso di un procedimento nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Il giudizio della Corte costituzionale ha ad oggetto la verifica della non contrarietà delle norme di legge con quelle di rango costituzionale; tuttavia, un'eventuale sentenza di illegittimità per lesione delle disposizioni costituzionali in tema di diritti e di libertà fondamentali riverbera un'influenza indiretta sulle posizioni dei singoli, dal momento che nei loro confronti non possono più essere applicati quegli atti che trovavano fondamento nella norma di legge annullata dal giudice costituzionale.

In tema di tutela dei diritti fondamentali, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha, tuttavia, svolto una funzione di primaria importanza: da un lato, dinanzi all'inerzia del legislatore, ha contribuito ad adeguare il sistema giuridico alle disposizioni costituzionali, espungendo molte disposizioni risalenti ad una fase anteriore all'approvazione della carta repubblicana; dall'altro lato, ha "vegliato" sulla coerenza del sistema rispetto ai valori democratici e di libertà presenti in Costituzione, impedendo che la normativa più recente incrinasse il sistema garantistico predisposto dai costituenti.

La giustizia costituzionale manifesta anche una crescente propensione a svolgere un'azione di **garanzia per le opposizioni politiche** a fronte di possibili abusi delle maggioranze parlamentari e del Governo. Tale funzione appare del tutto coerente con il fatto che le decisioni della Corte costituzionale non sono più percepite come ingerenza di un organo non rappresentativo nell'autonomia politica del Parlamento, bensì come freno al possibile assolutismo delle maggioranze.

In generale, siffatto obiettivo è conseguito attraverso due distinte procedure. Innanzitutto, all'atto di regolare l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale, un numero crescente di ordinamenti attribuisce anche ai gruppi parlamentari – purché forniti di una certa consistenza numerica – la legittimazione a ricorrere avverso le leggi deliberate dalla maggioranza parlamentare. L'art. 162 della Costituzione spagnola consente il ricorso di costituzionalità da parte di 50 deputati o 50 senatori; secondo la legge sul Tribunale costituzionale tedesco il controllo di costituzionalità può essere richiesto anche da un terzo dei componenti la Dieta federale. A sua volta, l'art. 18 della legge organica sul Consiglio costituzionale francese attribuisce a 60 deputati o a 60 senatori il potere di sollevare una o più istanze di costituzionalità; infine, la legge sulla Corte di giustizia costituzionale austriaca legittima un terzo dei componenti del Consiglio nazionale o della Dieta di un *Land* a presentare istanza di annullamento di una legge per vizi di incostituzionalità.

Una seconda via è costituita dalla competenza a sindacare il procedimento legislativo, i procedimenti interni che le Camere hanno seguito per addvenire all'approvazione di una determinata legge. In passato aveva trovato amplissimo credito il principio della insindacabilità degli "*interna corporis acta*" – cioè delle procedure che scandiscono l'attività degli organi dotati di autonomia costituzionale – in quanto ritenuto coerente con il principio della separazione dei poteri: quest'ultimo, infatti, si riteneva violato se le modalità di funzionamento di un potere potevano essere sindacate da un altro potere. Con l'affermazione delle Costituzioni rigide, però, tale principio non può più essere sostenuto nella sua assolutezza, dal momento che tutti i poteri sono sottoposti alla

Costituzione e debbono ritenersi illegittimi quegli atti e quei comportamenti che contraddicono a disposizioni di rango costituzionale. In particolare, risultano viziati sotto il profilo formale le norme che il Parlamento ha prodotto disattendendo quanto la Costituzione statuisce in materia di *iter legis*.

Appare evidente che la Corte, mentre dichiara l'incostituzionalità di una legge per violazione delle norme costituzionali in materia di procedimento, sanziona il comportamento tenuto dalla maggioranza parlamentare ed offre una tutela indiretta ai diritti delle opposizioni. In tal modo, infatti, le maggioranze vengono ricondotte all'obbligo del pieno rispetto delle regole poste dalla Costituzione.

In terzo luogo, la giustizia costituzionale si è rivelata in grado di assicurare l'**equilibrio istituzionale** tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni (o gli Stati membri negli ordinamenti federali). Le Corti rafforzano la loro posizione sistemica di difensori della Costituzione non solo controllando la costituzionalità delle leggi, ma svolgendo anche un ruolo arbitrale; in tal caso, i conflitti che possono insorgere tra i poteri e gli organi di vertice dello Stato in ordine alle rispettive competenze sono canalizzati all'interno dei procedimenti giurisdizionali, invece di trovare una soluzione di carattere meramente politico.

Basti considerare, ad esempio: l'art. 134 Cost. secondo cui la Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni; l'art. 13 della legge sul Tribunale costituzionale della Repubblica federale di Germania che assegna a tale organo la competenza a decidere, tra l'altro, sulle controversie di diritto pubblico tra lo Stato centrale e i *Länder*, tra i diversi *Länder* o all'interno di un medesimo *Land*, nonché sulle controversie relative alla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati; il Titolo IV della legge organica sul Tribunale costituzionale spagnolo il quale, intitolato ai conflitti costituzionali, disciplina tanto i conflitti tra lo Stato e le comunità autonome, quanto quelli tra gli organi costituzionali dello Stato.

In riferimento a queste competenze, si nota un evidente squilibrio: mentre, da un lato, esiste una ricca giurisprudenza in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni indotta dai numerosi conflitti di attribuzione sollevati, dall'altro lato, appare ridotto il numero delle controversie tra i poteri dello Stato risolte dal giudice costituzionale. Ciò è comprensibile poiché spesso la composizione del dissidio in via politica risulta preferibile, dal momento che ha il pregio di non irrigidire eccessivamente la trama dei rapporti tra i diversi poteri. Inoltre, dinanzi a conflitti non risolvibili politicamente, che siano – cioè – espressione di una crisi acuta, gli stessi giudici costituzionali hanno a disposizione strumenti non sempre idonei ad assicurare l'equilibrio e la stabilità del sistema.

Infine, la giustizia costituzionale favorisce la **coerenza del sistema giuridico**: non solo espungendo le possibili antinomie interne all'ordinamento, costituite dalla presenza di norme di legge contrastanti con quelle di rango costituzionale, ma anche assolvendo ad una funzione di interpretazione autentica del significato delle disposizioni costituzionali ovvero di unificazione degli orientamenti giurisprudenziali in ordine ai diversi articoli della Costituzione.

In alcuni casi tale competenza è espressamente codificata. Ad esempio, il Tribunale costituzionale della Repubblica federale tedesca decide sull'interpretazione della legge fondamentale sia in occasione di controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale, sia nei casi di divergenza di opinioni o di dubbi sulla compatibilità del diritto con la Costituzione ovvero sulla sopravvivenza di norme come diritto federale. Egualmente, il Tribunale costituzionale spagnolo è competente a correggere con le proprie decisioni che risolvono i ricorsi e le questioni di incostituzionalità la giurisprudenza dei giudici comuni.

In altri sistemi si perviene ai medesimi risultati in via di fatto, sia pure in assenza di esplicite previsioni normative, a causa dell'esistenza del principio dello *stare decisis*, che vincola i giudici al precedente giudiziario fornito dalle decisioni del giudice costituzionale, o in conseguenza dell'*auctoritas* di cui godono le decisioni delle Corti costituzionali, della loro forza persuasiva, del consenso che le stesse acquisiscono presso gli operatori giuridici e gli interpreti del diritto.

Compito fondamentale dei giudici costituzionali è – come si è detto -controllare la costituzionalità delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge, ovvero assicurare l'equilibrio tra i poteri dello Stato; tuttavia, questi organi possiedono **altre competenze**, di natura più propriamente politica. Tra queste ultime acquistano una certa rilevanza:

a) **attività di consulenza costituzionale**. In proposito, l'esperienza costituzionalmente più interessante è data dal **potere di reference** esercitato, in materia costituzionale, dalla **Corte suprema del Canada**. Tale competenza è stata attivata dal governo canadese sia per dipanare problemi di natura istituzionale particolarmente rilevanti, sia per conoscere l'avviso della Corte suprema in ordine alla legittimità di alcune soluzioni legislative. Si tratta, quindi, di una competenza assai delicata per il suo elevato tasso di politicità che la Corte suprema ha esercitato nello spirito di favorire l'evoluzione del sistema costituzionale, anche individuando – in un ordinamento che si ispira complessivamente alla *common law* – delle vere e proprie regole costituzionali non scritte, che il Parlamento ha manifestato di accettare.

Anche in Russia la Corte costituzionale assolve alla funzione di interprete ufficiale della Costituzione e può fornire in merito pareri vincolanti e di efficacia generale su richiesta del Presidente della Federazione, del Consiglio e della Duma, del Governo e degli organi del potere legislativo dei soggetti della Federazione. In India, invece, la Corte suprema esercita una competenza consultiva in merito a questioni di interesse pubblico, su richiesta del Presidente dell'Unione. Tuttavia, la Corte non è obbligata ad esprimere il parere qualora ritenga, tra l'altro, che la questione sottoposta non abbia rilevanza costituzionale.

Un potere consultivo è riconosciuto alla Corte suprema irlandese, in base all'art. 26 della Costituzione.

b) In alcuni ordinamenti, **il controllo** di costituzionalità non riguarda soltanto le leggi e gli atti aventi di forza di legge, ma avviene anche **nei confronti delle leggi di revisione costituzionale**, che possono essere sindacate sotto il profilo tanto formale – relativo al rispetto della procedura prevista in Costituzione per la sua modifica – quanto per quello sostanziale – specie in quegli ordinamenti che individuano limiti materiali alla revisione costituzionale –. In questi casi, il controllo da parte del giudice costituzionale si configura come un controllo preventivo di costituzionalità.

Ad esempio, la Corte costituzionale austriaca controlla la costituzionalità delle leggi costituzionali assumendo come parametro i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, normalmente individuati nella democrazia, nel federalismo e nello Stato di diritto. A sua volta, il Tribunale costituzionale della Bolivia esercita un potere consultivo circa la costituzionalità dei progetti di legge di revisione costituzionale; allo stesso modo, il giudice costituzionale del Sudafrica è competente a valutare la legittimità delle procedure di revisione costituzionale tanto sotto il profilo formale, quanto per verificare che non sia stata intaccata la *basic structure* della Costituzione.

c) Un'altra competenza attribuita ai giudici costituzionali attiene alla **verifica** ed al **controllo della regolarità delle elezioni**, sia politiche che referendarie. In Europa, tale competenza è prevista nell'ordinamento austriaco, mentre in Germania il Tribunale costituzionale decide i ricorsi contro le decisioni del Parlamento in merito alla verifica delle elezioni e del mandato parlamentare.

Anche in Portogallo, il giudice costituzionale è investito di alcune poteri in materia elettorale, come ricevere le candidature per le elezioni presidenziali e giudicare il relativo contenzioso, verificare la regolarità delle procedure elettorali per i deputati al Parlamento europeo, risolvere il contenzioso in materia di elezione del Parlamento nazionale e delle assemblee politiche territoriali.

Numerose sono anche le specifiche competenze del Consiglio costituzionale francese il quale riceve i ricorsi avverso l'elezione di un deputato o di un senatore nei dieci giorni seguenti la proclamazione dei risultati dello scrutinio, così come ha il potere di annullare l'elezione contestata o di riformare la proclamazione fatta dalla commissione di scrutinio, proclamando il candidato che è stato regolarmente eletto. Inoltre, su richiesta dell'Assemblea interessata o del Guardasigilli, accerta la decadenza dalla carica di un parlamentare.

Infine, il Consiglio costituzionale vigila su tutte le operazioni che riguardano l'elezione presidenziale ed i referendum, giudicando sui reclami e proclamando i risultati.

d) Diffuse sono, altresì, le **competenze** che i Tribunali costituzionali esercitano **nei confronti dei Capi di Stato**.

Il Tribunale costituzionale portoghese ed il Consiglio costituzionale francese ne accertano gli impedimenti o la morte. Mentre la Corte costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale della Repubblica federale di Germania e la Corte di giustizia costituzionale austriaca svolgono compiti di "giustizia politica" decidendo sui reati presidenziali, in seguito alla messa in stato di accusa del Capo dello Stato da parte del Parlamento.

In Russia, invece, la Corte costituzionale ha compiti più limitati, dal momento che la messa in stato di accusa del Presidente compete alla Duma e la decisione finale sulla responsabilità presidenziale è riservata al Consiglio della Federazione: il giudice costituzionale deve, invece, verificare il rispetto delle procedure utilizzando come parametro sia le norme costituzionali che i regolamenti parlamentari ed il codice di procedura penale.

e) In tema di **perdita di alcuni diritti fondamentali** il Tribunale costituzionale tedesco esercita due importanti competenze. Secondo l'art. 18 della Legge fondamentale tedesca, il Tribunale costituzionale pronuncia la perdita dei diritti fondamentali di chi abusa della libertà di espressione, della libertà di insegnamento, della libertà di riunione, delle libertà di associazione, del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni, della proprietà o del diritto di asilo per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 21 del medesimo documento costituzionale, il giudice costituzionale decide sull'incostituzionalità dei partiti che, per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, tentano di pregiudicare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica federale tedesca.

2. Il progressivo superamento delle obiezioni all'introduzione di forme di giustizia costituzionale.

L'evoluzione ed il consolidamento dei sistemi di giustizia costituzionale non sono avvenuti in modo lineare; il consenso della dottrina, degli altri poteri e del corpo sociale non era scontato. Una riflessione anche sommaria sull'esperienza maturata nei principali ordinamenti in cui è stato attivato il controllo di costituzionalità delle leggi potrebbe, anzi, indurre a ricavare un'impressione opposta.

Sia l'istituzione di organi di giustizia costituzionale, sia la dilatazione del loro raggio di azione in campi tradizionalmente riservati ad altri organi di vertice dello Stato sono state accompagnate da **polemiche** e **rilievi critici**; né sono mancate da parte delle forze politiche iniziative volte a limitarne i poteri ovvero a condizionarne gli orientamenti giurisprudenziali.

Si può affermare che la giustizia costituzionale rappresenta, nel panorama del costituzionalismo contemporaneo, un dato consueto, ma precario: cioè, la sua esistenza, per quanto consolidata e sotto certi profili irreversibile, non è immune dal periodico riproporsi di critiche che coinvolgono – di volta in volta, o contemporaneamente – la natura stessa controllo giudiziario delle norme, i caratteri e la composizione dell'organo, l'ampiezza delle competenze.

Al pari di un vulcano, che dopo fasi di calma ritorna periodicamente in attività, la polemica contro la temuta ingerenza dei giudici costituzionali nelle scelte politiche del Parlamento o del Governo si ripropone ciclicamente, quasi che un sottile, ma ininterrotto legame accomuni le critiche degli anni più recenti agli attacchi rivolti, agli inizi del secolo, alla Corte Suprema degli Stati Uniti, accusata di opporsi alla realizzazione dei fondamentali obiettivi della Costituzione.

Tale constatazione evidenzia come la posizione delle Corti costituzionali sia delicata, nel senso che i rapporti tra giustizia costituzionale e potere politico rappresentano un nodo comune a tutti gli ordinamenti contemporanei che hanno introdotto forme di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi.

Tuttavia, non va dimenticato che le polemiche, i contrasti – per quanto intensi ed argomentati – non hanno, in genere, conseguito effetti dirompenti, tali da mutare la natura del sindacato. Se si esclude il caso del *Tribunal de garantías constitucionales* della seconda Repubblica spagnola, il cui apporto alla tutela delle disposizioni costituzionali ebbe esito negativo a causa della composizione inadeguata e dell'eccessiva politicizzazione del suo operato, l'esperienza insegna che **i momenti di crisi sono stati superati positivamente**: costituendo, talvolta, la premessa per determinare la posizione del giudice costituzionale nell'ordinamento e per favorirne il radicamento nel sistema.

Un controllato *self restraint*, la volontà di assicurare comunque il rispetto delle regole del gioco tra gli organi di vertice dello Stato, un calibrato mutamento negli orientamenti giurisprudenziali hanno evitato che i contrasti divenissero insanabili, dimostrando che i diversi assetti istituzionali possiedono al loro interno le risorse e gli strumenti necessari a fronteggiare gli insorgenti dissensi tra legislazione e giurisprudenza costituzionale, da un lato, tra potere politico e Tribunali costituzionali, dall'altro lato.

D'altra parte, non va sottovalutato che **una latente conflittualità** tra Tribunali costituzionali ed organi di rappresentanza politica **deve considerarsi fisiologica** alla stessa scelta di attivare un controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale: indipendentemente dai meccanismi procedurali o dalla natura delle specifiche competenze assegnate alle Corti costituzionali.

L'organizzazione del processo costituzionale ed i criteri per la composizione dell'organo non sono certo influenti al fine di assicurare rapporti corretti tra soggetti titolari della funzione di indirizzo politico e giudice costituzionale; le crisi più laceranti coinvolgono, di preferenza, quei sistemi in cui il controllo di costituzionalità maggiormente si differenzia dai connotati tipici della giurisdizione a vantaggio di procedure e di criteri valutativi di natura eminentemente politica.

Tuttavia, i diversi accorgimenti tecnici, pur importanti per dotare il sistema di adeguati anticorpi capaci di evitare che le tensioni generino ferite non marginabili, non possono impedire, di per sé, l'insorgere del fenomeno. La possibilità di contrasti è, a nostro avviso, connaturale alla stessa decisione di introdurre un organo supremo appositamente abilitato, da un lato, a sindacare la costituzionalità delle leggi, l'altro lato, a garantire il riparto delle competenze e l'articolazione dei poteri.

Infatti, l'attivazione di forme di sindacato accentrato esprime l'intenzione di contrapporre un "contropotere" giuridico all'attività politica del legislatore, di prevedere una mediazione giurisdizionale per risolvere conflitti di competenza tra i poteri politici. Da ciò la naturalità di conflitti tra giudici costituzionali ed organi supremi dello Stato.

Non a caso, le fondamentali obiezioni all'attivazione della giustizia costituzionale richiamavano l'attenzione sui gravi limiti che sarebbero conseguiti alla discrezionalità del legislatore; contestavano l'opportunità di attribuire ad un organo con caratteristiche giurisdizionali, non elettivo né rappresentativo, il potere di instaurare un "**processo al legislatore**". Non sono mancati – in passato – accenti volti a delegittimare la possibilità stessa di sottoporre a controllo le decisioni del Parlamento, nella presunzione che la centralità delle assemblee

elettive, espressione diretta della sovranità popolare, rappresenta un valore politico assoluto, che non ammette alcuna deroga al principio dell'onnipotenza della legge. Basti considerare che il grande giurista V. E. Orlando, intervenendo durante i lavori dell'Assemblea costituente italiana, si dichiarò convinto che non potesse stabilirsi un'altra autorità al di sopra del legislatore.

Gli oppositori all'introduzione di sistemi di giustizia costituzionale intravedevano nei penetranti poteri di controllo attribuiti alle Corti costituzionali il rischio di introdurre un freno conservatore all'attività innovativa del Parlamento. Una fiducia assoluta nella sovranità popolare induceva a considerare un ostacolo alla modernizzazione del sistema ogni limite imposto dall'esterno alla discrezionalità legislativa. Attribuire ad un collegio non rappresentativo il compito di censurare l'attività normativa del Parlamento, bloccando decisioni politiche fondamentali assunte dai diretti rappresentanti del corpo elettorale, finiva per depotenziare lo stesso principio della sovranità popolare.

Inoltre, i motivi di critica, le ragioni di perplessità non sono rimaste circoscritte al piano dell'opportunità politica, ma hanno anche coinvolto due fondamentali principi caratterizzanti la stessa forma di Stato liberale di diritto: la separazione dei poteri e la sovranità popolare.

In riferimento al primo, non si può che richiamare la valutazione di Karl Schmitt il quale, considerando una contraddizione in termini la stessa espressione giustizia costituzionale, denunciava il pericolo di trasformare i giudici in istanze politiche, politicizzando la giustizia invece che giuridicizzare l'attività politica. Secondo questo indirizzo, un giudizio sulla conformità di una legge al dettato costituzionale comporterebbe, soprattutto in presenza di disposizioni costituzionali programmatiche suscettibili di assumere una molteplicità di significati normativi, una valutazione di natura eminentemente politica.

Il richiamo al secondo principio (sovranità popolare) testimonia, poi, quanto sia radicato e difficile da superare tanto il mito giacobino della sovranità delle assemblee parlamentari, espressione della volontà generale, quanto il correlativo principio che vieta all'ordine giudiziario – mero ed impersonale esecutore della legge – di interferire, direttamente o indirettamente, nell'esercizio dell'attività normativa.

Alle preoccupazioni di ordine politico è possibile replicare che la giustizia costituzionale non rappresenta in assoluto un freno al rinnovamento legislativo ed all'azione riformatrice del Parlamento. Un giudizio di valore è possibile in concreto, in relazione alle singole pronunce, ma non può estendersi all'intera attività dei giudici costituzionali. Anzi, un esame puntuale della giurisprudenza consente di evidenziare la presenza di orientamenti che, anticipando riforme in discussione all'interno delle assemblee parlamentari, ma non ancora perfezio-

nate in atti legislativi, risultano fattore di ammodernamento di alcuni settori; ovvero l'esistenza di posizioni che offrono una garanzia insostituibile per i diritti e le libertà fondamentali a fronte di possibili compressioni da parte delle maggioranze parlamentari.

D'altra parte, la giustizia costituzionale, allorché ha incrinato il **dogma dell'onnipotenza della legge**, riconducendo entro i confini del principio di legalità anche gli atti normativi primari dei supremi organi politici dello Stato, non ha inteso limitare il principio democratico della sovranità popolare, bensì il criterio assolutistico dell'onnipotenza della maggioranza parlamentare.

Negli assetti contemporanei, complessi e proteiformi, la legge non può essere considerata espressione omogenea ed unitaria della volontà popolare o dell'interesse nazionale. In una società multiclasse, la contrapposizione radicale degli interessi ed il loro coagularsi in gruppi di pressione o di tutela corporativa hanno inciso sulla natura, sulla qualità della produzione normativa delle assemblee elettive; la legge tende vieppiù a trasformarsi da atto di scelta a risultato di una complessa mediazione, da espressione di un'esigenza generale a momento di tutela di interessi o di determinati gruppi sociali.

In questo contesto sarebbe, quindi, agevole ribaltare la critica sino a sostenere che proprio l'assenza di un moderno, funzionante sistema di giustizia costituzionale può costituire un pericolo per il pieno sviluppo del principio della sovranità popolare: posto che questo, da un lato, contempla anche il riconoscimento dei diritti costituzionali delle opposizioni contro gli abusi delle maggioranze politiche; dall'altro lato, non deve immedesimarsi nella sovranità delle assemblee elettive, esaurendosi riduttivamente nei canali tradizionali della rappresentanza politica e del suffragio universale: ma comprende anche i diritti dei cittadini e del corpo sociale.

Un contributo fondamentale alla **stabilizzazione dei sistemi di giustizia costituzionale** proviene, poi, dall'esperienza maturata, la quale ha concretamente dimostrato che l'esistenza di Tribunali costituzionali, lungi dall'alterare la vita delle istituzioni, assolve ad una positiva azione di razionalizzazione e di consolidamento dell'ordinamento.

Ove esiste un'esperienza matura di giustizia costituzionale, la presenza di Corti o Tribunali costituzionali non è più messa in discussione: l'attenzione si appunta, se mai, sull'esigenza di correggere singoli aspetti del procedimento ovvero di introdurre innovazioni in ordine alle competenze ed alla composizione l'organo. La discussione in altri termini, verte non sull'essenza del controllo di costituzionalità, ma sui suoi concreti modi di funzionamento; le ipotesi di riforma hanno ad oggetto profili ben delimitati. Soprattutto giova puntualizzare che le stesse mirano, prevalentemente, ad accentuare i caratteri di autonomia e pro-

fessionalità dei collegi, a migliorare i connotati giurisdizionali dei procedimenti, piuttosto che a limitare la loro autonomia nei confronti del potere politico.

3. Il contributo della giustizia costituzionale all'evoluzione del diritto costituzionale quale scienza giuridica positiva.

Ogniqualevolta si affrontano i rapporti tra le decisioni della Corte Suprema degli Stati Uniti e l'ordinamento nord americano si è soliti sottolineare l'importanza fondamentale che le prime rivestono nei confronti di quest'ultimo, sì da essere considerate l'ingrediente basilare del diritto costituzionale americano: quando gli studenti di giurisprudenza si dedicano al diritto costituzionale, essi studiano una raccolta di decisioni giudiziarie della Corte Suprema degli Stati Uniti; quando un avvocato consiglia i clienti, siano essi privati o delle autorità pubbliche, egli consulta le sentenze che gli forniscono dei precedenti come primo ed immediato strumento di lavoro.

Tra le molteplici ragioni che hanno favorito il determinarsi di tale tendenza si deve annoverare anche l'acquisizione che **la giurisprudenza costituzionale produce effetti normativi**, in ossequio ad una regola, oramai consolidata, per cui giudici e giuristi nord americani considerano le decisioni giudiziarie delle vere e proprie fonti del diritto.

La situazione europea, pur non essendo comparabile – per la diversità dei presupposti normativi ed istituzionali – a quella nord americana, sta, tuttavia, vivendo un fenomeno simile, in base al quale la giurisprudenza delle Corti e dei Tribunali costituzionali agisce all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici tanto in funzione di precedente, quanto di innovazione normativa. Basti considerare, da un lato, la circostanza che le motivazioni delle decisioni dei giudici costituzionali assumono in pratica l'efficacia di precedente; dall'altro lato, il fatto che alcuni tipi di sentenze si possono, oramai, annoverare – o per espressa statuizione normativa o per ricostruzione dottrinale – nel catalogo delle fonti del diritto.

Tali considerazioni manifestano non solo i limiti di comprensione presenti in gran parte dei rilievi critici che, nei diversi ordinamenti, hanno accompagnato la nascita della giustizia costituzionale, ma anche il divario tra le previsioni, le ipotesi iniziali e la concreta evoluzione dei modi di controllo della costituzionalità delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge.

Riflettendo, ad esempio, sulla situazione italiana appare stridente la contraddizione tra il ruolo acquisito dalla Corte costituzionale italiana, quale istituto qualificante l'organizzazione di una democrazia moderna e compiuta, ed i

numerosi accenti critici che nel dibattito in Assemblea costituente hanno fatto da coro alla decisione di istituire un organo competente a sindacare la legittimità costituzionale delle fonti primarie.

Allora, tale prospettiva fu tacciata di assurdità, venne considerata il frutto di una fantasia senza precedenti foriera di profondi turbamenti per la vita dello Stato; oggi, appare arduo negare che la **Corte costituzionale** costituisca un **potere** consolidato, **qualificante la vigente forma di governo**, pur essendosi sviluppato al pari di un fiume che ha seguito un percorso all'origine non previsto.

Gli iniziali timori che questo organo potesse acquisire poteri eccessivi, sì da ridurre il Parlamento da organo sovrano a parte di un procedimento politico – giurisdizionale, hanno lasciato progressivamente il posto alla matura consapevolezza che la sua presenza nel sistema abbia, da un lato, modificato la forma di governo voluta dai costituenti, ma dall'altro lato, rafforzato quel garantismo che, non meno della forma di governo, era stato visto sempre dai costituenti come uno dei pilastri della nascente democrazia.

D'altra parte, l'eventualità che la Corte costituzionale acquisti un peso politico nel sistema è connaturata alla decisione stessa di attivare un controllo di legittimità costituzionale di tipo accentrato, istituendo un organo *ad hoc* inserito tra i poteri supremi dello Stato.

La preferenza accordata a tale modello rende possibile un ruolo attivo della giustizia costituzionale, facendo di essa un elemento non marginale del *government* di un determinato assetto statuale. Su tale punto è possibile riscontrare sia la consapevolezza dei giudici costituzionali, sia la convinzione degli studiosi più attenti, concordi nel ritenere che le Corti con la loro attività non si limitano solo a controllare la conformità alla Costituzione delle scelte normative, bensì concorrono a formare (o influiscono sulla determinazione del) l'indirizzo politico. Le divaricazioni nella valutazione del fenomeno attengono, se mai, alla puntuale determinazione del grado di incidenza di tale istituto sulla forma di governo e dei modi attraverso i quali la sua presenza, *lato sensu* politica, si manifesta.

Occorre, tuttavia, considerare non solo quanto il consolidamento delle esperienze di giustizia costituzionale abbia influito sui caratteri delle forme di governo e sui rapporti tra i fondamentali poteri dello Stato, ma anche come incida sullo stesso modo di concepire il diritto costituzionale.

In merito, va considerato che l'attività giurisprudenziale delle Corti e dei Tribunali costituzionali ha saputo corrispondere, quasi naturalmente, a due distinte esigenze scientifiche a lungo avvertite dalla dottrina pubblicistica: da un lato, l'affermazione del diritto costituzionale come scienza giuridica autonoma, dotata di una propria specificità; dall'altro lato, una migliore attenzione in sede analitica per il dinamismo intrinseco al fenomeno costituzionale, in quanto

originato da norme le quali, per la loro stretta connessione con l'assetto sociale e politico, sono suscettibili di esprimere contenuti e valori in continua evoluzione. Da ciò il crescente interesse per le tecniche di interpretazione costituzionale ed una **attenzione per il diritto vivente**, per i diversi significati normativi che possono essere ricavati dall'esame della stessa disposizione.

Tanto la tendenza a qualificare il controllo di costituzionalità in forme di vera e propria giustizia costituzionale, quanto il progressivo affinamento delle regole processuali e delle tecniche interpretative hanno contribuito a meglio focalizzare la specificità del diritto costituzionale. Sarebbe forzato affermare che la diffusione della giurisdizione costituzionale attribuisca al diritto costituzionale una base eminentemente giudiziale; tuttavia, è indubbio che le decisioni, i comportamenti istituzionali degli organi preposti al controllo di costituzionalità ne costituiscono un connotato essenziale; così come non si può negare che la giustiziabilità delle disposizioni di legge ha favorito un approccio ancorato ai modi ed ai criteri propri dell'analisi giuridica positiva, dando spazio ad un'applicazione in via interpretativa del testo costituzionale capace di rivalutare sia la forza normativa della Costituzione, sia il ruolo creativo dell'interprete.

D'altra parte, l'apporto fondamentale che la giustizia costituzionale ha recato all'evoluzione delle discipline costituzionalistiche non costituisce un tratto peculiare dell'esperienza italiana. In proposito, giova segnalare – a titolo meramente esemplificativo – la discussione che in un passato tutt'altro che remoto si è sviluppata in Spagna ed in Francia.

Negli studi costituzionalistici spagnoli immediatamente seguenti all'entrata in vigore della Costituzione del 1978, non era difficile cogliere una montante attenzione per la disciplina positiva degli istituti giuridici e, soprattutto, per il rilievo che la giurisprudenza del Tribunale costituzionale assumeva ai fini di una loro ricostruzione. In polemica con la tradizione classica degli studi di *Derecho político*, quasi esclusivamente rivolti all'approfondimento dei profili dommatici o politici della materia, hanno colto nella presenza nel sistema di un organo di giustizia costituzionale i segni di una progressiva giurisdizionalizzazione del diritto costituzionale. Nel senso che l'esistenza del Tribunale costituzionale impone ai giuristi, non già di prescindere dall'approfondimento dei valori contenuti nella Costituzione o di non apprezzare il rilievo sociale proprio delle norme costituzionali, ma di esaminare queste ultime con metodo improntato alle tecniche proprie dell'analisi giuridica.

Anche in Francia non sono mancati interventi dottrinali favorevoli a riconoscere non solo la positiva funzione svolta dal Consiglio costituzionale a favore della riunificazione del diritto pubblico, ma anche lo stimolo offerto all'affermazione di una nuova visione del diritto costituzionale quale scienza giuridica che si "giurisdizionalizza".

Un altro elemento che ha sicuramente contribuito a valorizzare l'importanza della giurisprudenza nella ricostruzione degli istituti del diritto costituzionale può essere individuato nell'affermarsi di orientamenti interpretativi favorevoli a riconoscere l'**immediata applicabilità di tutte le disposizioni della Costituzione**, ivi compresi i principi generali, e quindi la loro utilizzazione quale parametro nei giudizi di costituzionalità.

Dinanzi al tentativo di utilizzare la distinzione tra disposizioni programmatiche e precettive al fine di negare valore normativo a parti del testo costituzionale, le Corti hanno assunto un atteggiamento omogeneo.

Al pari del giudice italiano, il Tribunale costituzionale spagnolo ha ripetutamente riconosciuto l'immediata efficacia delle norme di principio, in quanto espressione di valori fondamentali caratterizzanti l'intero ordinamento: anzi, sin dalle sue prime pronunce ha sancito, per un verso, la loro utilizzabilità per risolvere questioni di costituzionalità e per decidere sui ricorsi diretti, mentre, per un altro verso, si è impegnato ad utilizzare i principi inespressi ricavabili dall'interpretazione combinata di disposizioni fondamentali.

Di particolare importanza ai fini di un ampliamento dei confini del sindacato di legittimità costituzionale risultano, poi, quelle sentenze del Tribunale costituzionale francese che hanno attribuito valore giuridico positivo al preambolo della Costituzione del 1958 ed ai testi ai quali esso fa riferimento. Basti considerare che il preambolo del 1946 conteneva una riaffermazione solenne della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, nonché un richiamo ai principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica, per apprezzare appieno portata innovativa di tale giurisprudenza. Essa, non a caso, fu percepita dalla dottrina come l'avvio di una vera e propria svolta rispetto al passato e l'apertura di una nuova stagione nella giustizia costituzionale francese: sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

L'evoluzione della giustizia costituzionale sembra porsi in sintonia anche con l'esigenza di non offuscare la particolare natura della norma costituzionale, che si caratterizza non solo come dover essere, ma anche come essere.

Non è nostra intenzione accreditare una concezione della Costituzione in cui profili giuridici ed aspetti sociologici siano indissolubilmente intrecciati; ovvero, ritenere che l'attenzione sul funzionamento effettivo delle istituzioni, sulle volontà politiche che si celano dietro le norme debbano prevalere nei confronti dell'analisi del testo normativo. Consideriamo, invece, riduttiva un'interpretazione che esamini la disposizione esclusivamente nella sua dimensione statica, non valutando che la norma costituzionale partecipa tanto della realtà giuridica quanto della vicenda politica e sociale di un determinato ordinamento.

Il particolare dinamismo, intrinseco al fenomeno costituzionale, è stato

accentuato, in forme originali ed in modi non del tutto previsti, dallo sviluppo della giustizia costituzionale, la cui giurisprudenza si aggiunge alle altre fonti – dalle convenzioni alla prassi costituzionale, alle modificazioni tacite della Costituzione – che tradizionalmente concorrono a determinare l'evoluzione dei significati normativi ricavabili da un medesimo dato testuale.

La Corti costituzionali, infatti, non si limitano, con l'annullamento delle norme contrastanti con il dettato costituzionale, a determinare una lacuna che spetta al legislatore riempire, ma provvedono direttamente a sostituire la norma viziata con un'altra, compatibile con il testo della Costituzione. In questo modo, **il giudice costituzionale non è solo interprete e giudice, ma anche creatore di norme giuridiche.**

È questa una caratteristica che, lungi dal tipizzare determinati ordinamenti, tende a qualificare la gran parte dei sistemi in cui opera un consolidato modello di giustizia costituzionale. Si rinviene negli ordinamenti che hanno codificato il valore normativo della giurisprudenza (si pensi, ad esempio, alla Spagna, ove la giurisprudenza è esplicitamente annoverata tra le fonti legali del diritto), ma è anche presente in quelle realtà in cui, pur in assenza di tale esplicito riconoscimento, il medesimo risultato è stato conseguito coniugando insieme due fondamentali e tipici caratteri delle decisioni costituzionali: da un lato, la loro natura di giudicato avente efficacia *erga omnes*, dall'altro lato, l'adozione di una gamma tipologica di decisioni in cui la dichiarazione di incostituzionalità consente la immissione nell'ordinamento di nuove norme ricavabili dalla medesima disposizione.

4. Il ruolo dei Tribunali costituzionali quali garanti del patto costituzionale e del corretto funzionamento del sistema delineato dai costituenti.

Qualora ci si interroghi sulle ragioni per cui le Corti ed i Tribunali costituzionali abbiano acquisito grande rilevanza nei moderni sistemi costituzionali e nei diversi regimi politici, non si può prescindere, a nostro avviso, dal considerare che il loro campo di attività si situa in un crocevia in cui si intersecano esigenze distinte, indotte dai caratteri peculiari dei vigenti ordinamenti democratici. In altri termini, le attribuzioni delle Corti costituzionali sembrano costituire il coronamento e l'**arricchimento di alcuni principi fondamentali che contrassegnano la forma di Stato contemporaneo.**

D'altra parte, non si può non ricordare che la piena compatibilità della giustizia costituzionale con i postulati dello Stato liberale di diritto era stata sostenuta già dalla Corte Suprema degli Stati Uniti in occasione della famosa controversia *Marbury v. Madison*, allorché affermò che un atto normativo contrario

alla Costituzione deve ritenersi illegittimo nel presupposto che i poteri degli organi legislativi sono definiti e limitati dalla Costituzione.

Ma, nel medesimo tempo, i vigenti sistemi di giustizia costituzionale mutuano dallo Stato sociale il compito di assicurare il rispetto delle reciproche competenze e di regolare, attraverso una delicata opera di mediazione, la pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati.

Una tra le molteplici funzioni che la complessità dei vigenti ordinamenti sembra voler assegnare agli organi preposti all'esercizio della giustizia costituzionale si connette all'affermarsi di una concezione della **Costituzione come patto** tra le diverse componenti che partecipano al processo costituente, come comune accordo attorno a valori o principi o regole fondamentali di comportamento.

Secondo questa prospettiva, da un lato, la Costituzione esprimerebbe l'*idem sentire* dei gruppi che hanno un peso nella vita politica circa i caratteri fondamentali del sistema; dall'altro lato, l'effettiva vigenza di quest'ultimo può essere conseguita solo se sussiste una convinzione unitaria tra i gruppi politici che intendono sorreggere la Costituzione.

Si tratta di una concezione in senso sostanziale della Costituzione che mira ad assicurare con la rigidità anche la stabilità dei principi ivi sanciti. Si deve ritenere che la capacità di una Costituzione di durare nel tempo, rispondendo alle sollecitazioni poste dall'evoluzione della vita sociale, politica ed economica di un paese, risiede nel permanere di quella leale intesa, del reciproco rispetto delle regole del gioco che è stata solennemente stipulata all'atto dell'approvazione della carta costituzionale.

Tuttavia, il carattere pattizio di una Costituzione può assumere anche un diverso, più riduttivo significato, qualora si consideri che le moderne società pluriclasse appaiono percorse da valori ideologici non omogenei, da aspettative contrastanti, da tensioni diverse non sempre componibili in una sintesi unitaria. Ne discende tanto un'obiettivo difficoltà a scegliere tra gli interessi in gioco ed in questa ipotesi il patto, o meglio il compromesso costituzionale rinvia la scelta al successivo intervento della legge.

La natura degli ordinamenti costituzionali – indipendentemente dall'accezione del termine accolta – influisce sui caratteri della giustizia costituzionale: in un caso, valorizzandone il peso nel sistema; nell'altro, accentuando la delicatezza del suo ruolo e la possibilità di sconfinamento in aree tradizionalmente riservate all'azione degli organi titolari dell'attività di indirizzo politico.

La presenza nel testo costituzionale di un complesso di valori comuni enfatizza il compito della **Corte quale garante del patto costituente** e tutore della

sua vigenza. La sua azione, asumendo una natura tendenzialmente arbitrale, tenta di sottoporre i conflitti – non risolvibili attraverso i normali congegni di formazione delle volontà politiche – al suo giudizio, utilizzando quale parametro di riferimento i contenuti normativi espressi pattiziamente dalle forze che hanno dato vita al processo costituente. In questo contesto, gli organi di giustizia costituzionale rafforzano la loro particolare posizione di difensori della Costituzione.

Per contro, la natura compromissoria di diverse disposizioni costituzionali, non consentendo di fissare una precisa gerarchia tra i molteplici interessi protetti, impone alla Corte costituzionale un'opera assai delicata di ponderazione: non solo perché il più delle volte la Costituzione non ha compiuto preventivamente un'opzione, ma anche in quanto tale scelta può entrare in diretto contraddittorio con la selezione degli interessi operata dal legislatore.

Tale eventualità, diretta conseguenza dell'esistenza di una Costituzione ricca di disposizioni programmatiche, è – a sua volta – accentuata dalla crescente segmentazione del corpo sociale e la complessità propria degli assetti statali contemporanei impedisce al legislatore di farsi interprete di una supposta volontà generale nel procedimento legislativo.

Le scelte legislative si caratterizzano sempre di più come realizzazione di un temporaneo equilibrio tra esigenze diverse in grado di conseguire una tregua nel conflitto sociale ovvero in termini di sanzione del prevalere di un gruppo nei confronti dall'altro: in quanto tali, rischiano di essere rimesse in discussione dall'intervento del giudice costituzionale, qualora ritenga di conferire loro una diversa gerarchia ovvero una differente legittimazione costituzionale.

Al punto che qualche autore si è spinto sino a ritenere che i giudici costituzionali abbiano acquisito la capacità di realizzare – di volta in volta – il punto di equilibrio tra forze politiche, parti sociali e potere giurisdizionale.

La possibilità di canalizzare lungo le vie della giurisdizione costituzionale i conflitti istituzionali ed, indirettamente, quelli sociali non è, tuttavia, suscettibile di sviluppo illimitato; trova, anzi, un limite fisiologico nell'idoneità delle Corti costituzionali a risolvere solo i **conflitti che intervengono nel sistema**, non certo quelli che esprimono la crisi acuta del sistema. Schematizzando, si può affermare che l'opera di mediazione di questi organi contribuisce a prevenire le crisi di quest'ultimo tipo, non già a risolverle.

In altri termini, i giudici costituzionali non sembrano strutturalmente idonei ad operare in fasi di crisi delle istituzioni: il loro compito essenziale rimane quello di garantire la regolarità, la continuità degli assetti, favorendo, con opera mediatrice, la evoluzione ed il buon funzionamento del sistema politico.

Si è dell'avviso, in conclusione, che la giustizia costituzionale possa assol-

vere ai suoi compiti soltanto se l'opera di interpretazione dei principi e dei valori consacrati in Costituzione si affianca – senza sostituirsi – all'azione delle forze politiche e sociali, volta a rinnovare costantemente il consenso alle scelte fondamentali compiute dai costituenti.

In altri termini, essa assolve pur sempre ad un ruolo complementare, non esclusivo, di garanzia della stabilità costituzionale.

APPENDICE AI CAPITOLI PRIMO E SECONDO



1. La nascita della *judicial review of legislation* (la sentenza *Marbury vs Madison*)

- Corte Suprema degli Stati Uniti, 24 febbraio 1803, *Marbury v. Madison*

(1) La decisione, che è considerata all'origine del moderno controllo di costituzionalità, nonché l'archetipo del controllo di tipo "diffuso" (all'americana) in quanto la relativa facoltà è riconosciuta a ciascun giudice (in assenza di una Corte costituzionale ad hoc), con la possibilità peraltro di far pervenire la questione, a determinate condizioni, fino alla Corte Suprema, fu resa nella causa intentata dal ricco finanziere William Marbury, legato al partito federalista, nei confronti del ministro della giustizia James Madison. Madison infatti su ordine del neo eletto presidente Thomas Jefferson, aveva rifiutato di rimettere a Marbury la nomina a giudice adottata dal precedente presidente John Adams negli ultimi istanti del suo mandato il 3 marzo 1801 (di qui l'espressione *midnight judges*), ma che il precedente ministro della giustizia (si noti: lo stesso Marshall che presiede la Corte Suprema nella causa in questione) non aveva fatto a tempo a perfezionare, appunto rimettendo l'atto di nomina al suo destinatario.

Marbury, ritenendo comunque valida la sua nomina a giudice da parte di Adams, chiese alla Corte Suprema di ingiungere a Madison (*writ of mandamus*, ossia ingiunzione di fare), di notificargli finalmente l'atto di nomina.

(*Omissis*). Il potere di emettere *writs of mandamus* contro pubblici ufficiali attribuito alla corte suprema dalla legge che ha istituito le corti di giustizia federali non sembra autorizzato dalla Costituzione; e ciò rende necessario indagare se una giurisdizione conferita in questo modo possa essere esercitata. La questione che riguarda l'efficacia di una legge incompatibile con la costituzione interessa profondamente gli Stati Uniti; per fortuna, non è di una difficoltà proporzionale al suo interesse. Per deciderla è soltanto necessario ricordare alcuni principi stabiliti da lungo tempo in modo preciso.

L'intero sistema politico americano è stato costruito sul principio fondamentale che il popolo ha il diritto originario di stabilire, per il suo futuro governo, quelle regole che ritiene adeguate al conseguimento della felicità. L'esercizio di questo diritto originario costituisce una grandissima conquista; esso non può né deve essere frequentemente ripetuto. Pertanto i principi determinati in questo modo debbono ritenersi fondamentali. Dato poi che l'autorità dalla quale sono stati stabiliti è suprema e può raramente agire, debbono considerarsi immutabili.

Questa volontà originaria e suprema organizza il governo ed assegna ai vari apparati poteri determinati. Essa può limitarsi a fare questo; può però anche stabilire dei limiti che non possono essere superati dagli apparati.

Il governo degli Stati Uniti rientra nel secondo tipo. I poteri delle camere legislative sono definiti e limitati; la costituzione è stata posta per iscritto ad evitare che questi limiti siano mal compresi o dimenticati. A quale scopo sarebbero i pote-

ri limitati, ed a quale scopo sarebbe la limitazione confidata alla scrittura se i limiti potessero essere superati in qualunque momento da coloro che dovrebbero rispettarli?

La distinzione tra governi con poteri limitati e governi con poteri illimitati sarebbe abolita se le limitazioni non costituissero un freno per le persone alle quali sono imposte, e se non ci fosse distinzione tra atti proibiti ed atti permessi.

È una proposizione troppo semplice per essere contestata che, o la costituzione è superiore ad ogni atto legislativo non conforme ad essa, o il potere legislativo può modificare la costituzione con una legge ordinaria.

Non esiste via di mezzo tra queste due alternative. O la costituzione è una legge superiore, non modificabile con mezzi ordinari, ovvero è simile agli atti legislativi ordinari, e, come tale, sempre modificabile dal potere legislativo.

Se la prima parte di questa proposizione alternativa è vera, un atto legislativo contrario alla costituzione non è legge; se invece la seconda parte è vera, le costituzioni scritte debbono essere considerate come assurdi tentativi da parte del popolo di limitare un potere per sua natura illimitabile.

Certo, tutti coloro che hanno partecipato alla formazione di una costituzione scritta l'hanno considerata come la legge fondamentale e suprema della nazione; di conseguenza, la teoria fondamentale su cui si fonda ogni governo organizzato in base ad una costituzione è che un atto del potere legislativo non conforme alla costituzione è inefficace.

Questa teoria si desume immediatamente dalla natura delle costituzioni scritte, e, per conseguenza, deve essere considerato da questa corte come uno dei principi fondamentali della nostra società. Di esso si deve tener conto nell'esame ulteriore di questo caso.

Se un atto del potere legislativo non conforme alla costituzione è nullo, può, ciò malgrado, avere efficacia nei riguardi dei tribunali, e possono i tribunali essere obbligati ad applicarlo? In altre parole, può l'atto legislativo essere considerato come una norma produttrice di effetti giuridici, sebbene non sia legge? Ciò significa distruggere in pratica quello che è stato stabilito in teoria; e sembra a prima vista un'assurdità troppo grossa per essere presa in considerazione. Pure ne faremo un attento esame.

È compito e dovere rigoroso del potere giudiziario dichiarare la volontà della legge. Coloro che applicano una norma legislativa a casi particolari debbono necessariamente esaminarla ed interpretarla. Se due leggi sono in conflitto, la corte deve decidere sulla efficacia di ciascuna di esse.

Così, se una legge è in contrasto con la costituzione, e tanto la legge quanto la costituzione si riferiscono ad un caso particolare in modo che la corte è obbligata a deciderlo o conformemente alla legge, non tenendo conto della costituzione, o conformemente alla costituzione, non tenendo conto della legge, la corte deve stabilire quale delle norme in conflitto debba essere applicata. Ciò costituisce l'essenza della funzione giudiziaria.

Se allora le corti debbono tenere conto della costituzione, e se la costituzione

è superiore ad ogni atto ordinario del potere legislativo, la costituzione, e non l'atto ordinario, deve essere applicata nei riguardi del caso cui entrambi si riferiscono.

Coloro i quali contestano il principio che la costituzione deve essere considerata dalle corti come la legge superiore, sono obbligati ad ammettere che le corti debbono fingere di ignorare la costituzione e conoscere soltanto la legge.

Questa dottrina sovvertirebbe le basi di tutte le costituzioni scritte. Essa insegnerebbe che se un atto legislativo fosse del tutto invalido secondo i principi e la teoria del nostro sistema di governo, pure potrebbe essere in pratica efficace; essa insegnerebbe che se il potere legislativo facesse una legge espressamente proibita, la legge, malgrado la proibizione espressa, sarebbe in pratica efficace. Essa, mentre proclamerebbe la limitazione della autorità del potere legislativo, gli attribuirebbe pratica ed effettiva onnipotenza. Ciò significherebbe stabilire dei limiti ed autorizzare nello stesso tempo a superarli.

In questo modo si annullerebbero i vantaggi della costituzione scritta che secondo noi costituisce la più importante conquista del progresso nel campo delle istituzioni politiche.

Ciò sarebbe sufficiente in America, dove è stata professata tanta riverenza verso le costituzioni scritte, per respingere siffatta costruzione. Ma la dizione stessa della costituzione degli Stati Uniti ci fornisce altri argomenti per rigettarla.

Il potere giudiziario degli Stati Uniti si estende a tutti i casi che derivano dalla costituzione.

Coloro che concessero questo potere ebbero forse l'intenzione di dire che quando viene esercitato non si deve tenere conto della costituzione? Che un caso derivante dall'applicazione di una norma costituzionale deve essere deciso senza esaminare la norma dalla quale deriva?

Tutto ciò è troppo stravagante per essere affermato.

Pertanto, in alcuni casi la costituzione deve essere interpretata dai giudici. E se essi possono interpretarla tutta, quale parte di essa non possono leggere od osservare?

Molte altre parti della costituzione servono ad illustrare questo argomento.

Essa dispone che "nessuna tassa o contributo potrà essere imposto sulle merci esportate dagli Stati". Supponiamo che sia imposto un dazio sull'esportazione del cotone, del tabacco, o della farina, e che sia intentato un giudizio per la sua restituzione. Dovrà essere resa giustizia in questo caso? Dovranno i giudici ignorare il testo della costituzione e tenere conto soltanto della legge?

La costituzione dispone che "nessuna legge di confisca o provvedimento legislativo ex post facto potrà essere approvato".

Se, tuttavia, una tale legge dovesse essere approvata e qualcuno messo sotto accusa in base ad essa, dovrebbe il tribunale condannare a morte queste vittime che la costituzione si sforza invece di proteggere?

La costituzione afferma che nessuno potrà essere condannato per tradimento

se non sulla base della testimonianza di due testimoni resa nello stesso atto pubblico, o sulla base di una confessione resa davanti ad un tribunale in sessione.

Qui il linguaggio della costituzione è indirizzato specialmente ai tribunali. Essa prescrive per essi una regola di un'evidenza tale che non vi si può discostarsene. Se il parlamento dovesse cambiare questa regola e affermare che un solo testimone oppure una confessione resa fuori da un tribunale sono sufficienti per la condanna, dovrebbe il principio costituzionale cedere di fronte alla legge?

Da questo e da molti altri brani che si potrebbero citare risulta chiaro che coloro i quali concorsero a formare la costituzione la considerarono come la regola fondamentale per il funzionamento tanto delle corti quanto delle assemblee legislative.

Altrimenti, a quale scopo avrebbero disposto che i giudici debbono giurare di difenderla? È certo che il giuramento si riferisce in modo particolare alla loro condotta durante l'adempimento delle loro pubbliche funzioni. Quanto immorale sarebbe obbligarli a giurare, se proprio essi dovessero essere gli strumenti coscienti delle violazioni della costituzione che giurano di difendere!

La formula del giuramento, determinata dal potere legislativo, ci dimostra poi chiaramente quale sia la sua opinione sopra questo argomento. Eccola: "Io solennemente giuro che amministrerò giustizia senza riguardi per nessuno, e che l'amministrerò egualmente per il povero e per il ricco; che adempirò fedelmente ed imparzialmente ai doveri che mi deriveranno dalla qualità di ... con la più grande abilità e diligenza, conformemente alla costituzione ed alle leggi degli Stati Uniti".

Perché dovrebbe un giudice giurare di adempiere ai suoi doveri conformemente alla costituzione degli Stati Uniti, se la costituzione non dovesse regolare affatto la sua attività, e se esso non potesse tenerne conto?

Se lo stato effettivo delle cose fosse questo, tutto si ridurrebbe ad una beffa solenne. Prescrivere questo giuramento, o giurarlo, costituirebbe un delitto.

Non è poi del tutto privo di interesse osservare che laddove si dichiara quale debba essere la legge suprema del Paese è indicata in primo luogo la costituzione ed inseguito, non le leggi degli Stati Uniti in generale, ma soltanto quelle approvate in base alla costituzione.

La particolare fraseologia della costituzione degli Stati Uniti in questo modo conferma e rinforza il principio, essenziale per tutte le costituzioni scritte, che una legge contraria alla costituzione è inefficace: e che le corti, come gli altri organi di governo, sono obbligate ad osservare quest'ultima. (*Omissis*).

PARTE SECONDA

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
IN ITALIA



CAPITOLO PRIMO

CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE ITALIANO

Sommario: 1. Le fonti che regolano la composizione e l'attività della Corte costituzionale. 2. Le scelte operate dalla Costituzione, la limitatezza delle competenze della Corte costituzionale e la centralità del giudizio incidentale. 3. La particolare natura giurisdizionale del controllo sulla costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale. 4. L'evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi: a) una crescente attenzione per i profili di concretezza del giudizio. 5. L'evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi: b) lo sviluppo di nuovi tipi di sentenze e gli effetti che generano nei rapporti con i giudici e con il legislatore. 6. Le principali fasi di sviluppo della giustizia costituzionale e la sua influenza sulla forma di governo.

1. Le fonti che regolano la composizione e le competenze della Corte costituzionale.

La disciplina della composizione e delle competenze della Corte costituzionale è ripartita tra una pluralità di fonti: costituzionali, legislative, regolamentari.

La Costituzione, nella sezione I del Titolo VI della Costituzione, individua innanzitutto **le principali competenze** della Corte costituzionale, che consistono nel:

- a) giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni;
- b) conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni;
- c) conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato;
- d) giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica.

Inoltre, determina all'art.135 Cost. la composizione dell'organo, mentre il successivo art.136 Cost. precisa gli effetti delle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Le altre disposizioni ordinamentali e di procedura vengono, infine, demandate a successive leggi (costituzionali e ordinarie) di attuazione. In particolare,

secondo l'art.137 Cost. una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte, mentre la legge ordinaria deve stabilire le norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

In adempimento della soprarichiamata disposizione, il Parlamento ha approvato diverse **leggi costituzionali ed ordinarie**; in particolare, meritano una particolare attenzione:

- a) la legge costituzionale n. 1 del 1948 che disciplina l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e principale e che ha dettato le garanzie di indipendenza dei giudici costituzionali, stabilendo che essi non possono essere rimossi o sospesi se non per decisione della Corte per sopravvenuta incapacità o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, non possono essere arrestati, sottoposti a procedimento penale, a perquisizione personale o domiciliare senza autorizzazione della Corte costituzionale (a meno che non siano colti nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura).
- b) La legge costituzionale n. 1 del 1953 che ha introdotto una nuova competenza della Corte (il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo) e regolamentato le procedure per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione; mentre – per quanto concerne la garanzia istituzionale dell'organo – precisa alcune garanzie per i giudici costituzionali: come l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, o la necessità di una maggioranza qualificata – i due terzi dei componenti che partecipano all'adunanza – per la rimozione e la sospensione dei giudici.
- c) La legge n. 87 del 1953 che determina le modalità di elezione dei giudici costituzionali ed il loro *status*, ma soprattutto disciplina le procedure relative all'esercizio delle sue principali competenze – questioni di legittimità costituzionale, conflitti di attribuzione – .
- d) La legge costituzionale n. 2 del 1967 che introduce altre norme in ordine alle modalità di elezione e di durata in carica dei giudici costituzionali, prevedendo – in particolare – la durata in carica per un periodo di nove anni ed il divieto di essere rieletti.
- e) La legge n. 352 del 1970, relativa alla disciplina dei referendum previsti dalla Costituzione, che disciplina alcuni profili procedurali relativi alla competenza della Corte a valutare l'ammissibilità delle richieste referendarie disciplinate dall'art. 75 Cost..
- f) La legge costituzionale n. 1 del 1989 che sottrae alla competenza della

Corte costituzionale il giudizio sulla responsabilità penale del Presidente del Consiglio e dei Ministri, affidandola alla giurisdizione ordinaria.

Altre disposizioni, attinenti soprattutto al contenzioso tra lo Stato e le Regioni, sono contenute sia negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, sia nella legge n. 400 del 1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, specie per quanto concerne l'*iter* necessario per sollevare un conflitto di attribuzioni.

In virtù dell'autonomia conseguente al suo *status* di organo costituzionale, la Corte è dotata anche di una potestà di autorganizzazione, esplicitata attraverso l'approvazione di diversi regolamenti, tra i quali:

- a) il regolamento generale della Corte costituzionale del 1966,
- b) il regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale del 1999;
- c) il regolamento contenente norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 1956;
- d) il regolamento contenente norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale del 1962.

2. Le scelte operate dalla Costituzione, la limitatezza delle competenze della Corte costituzionale e la centralità del giudizio incidentale.

La Costituzione italiana del 1948 testimonia il legame che unisce Stato democratico di diritto, rigidità della Costituzione, giustizia costituzionale.

I costituenti italiani, una volta optato per una Costituzione rigida, garantita da un procedimento di revisione aggravato, hanno configurato conseguentemente un sistema di giustizia costituzionale, collocandolo anch'esso fra le garanzie della Costituzione. La loro scelta si è indirizzata, in armonia con i principali orientamenti del costituzionalismo europeo tra le due guerre (espressi soprattutto nell'opera di Kelsen), verso un sindacato accentrato, con la creazione di un organo *ad hoc* di giustizia costituzionale, esterno al potere giudiziario: anche se in seguito il sistema si è evoluto rispetto alle prospettive iniziali, dando vita ad un "ibrido" tra il modello austriaco e quello nordamericano, tra i sistemi astratti e quelli concreti.

La **composizione della Corte costituzionale** riflette la ricerca di un equilibrio tra le esigenze di competenza giuridica – proprie di un organo giudiziario – e l'esigenza di tener conto del carattere inevitabilmente politico del giudizio costituzionale: si tratta di quindici giudici, scelti tra tecnici del diritto (magistrati delle giurisdizioni superiori, professori ordinari di Università in materie giuridiche, avvocati dopo venti anni di esercizio), nominati per un terzo dal

Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, per un terzo dalle supreme magistrature. Tra gli organi competenti a nominare i giudici costituzionali assume una particolare rilevanza la figura del Presidente della Repubblica, cui compete svolgere un ruolo di equilibrio tra gli altri due poteri – il legislativo e il giudiziario –.

Le attribuzioni della Corte costituzionale, definite nell'art. 134 Cost., sono quelle tipiche di un organo di giustizia costituzionale; tuttavia, se comparate con altri sistemi di giustizia costituzionale – in particolare con quelli di più recente attivazione – si caratterizzano, ad una prima osservazione, per l'**apparente limitatezza** e essenzialità.

Per un verso, si può notare che alla Corte costituzionale italiana – se si esclude il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica per alto tradimento ed attentato alla Costituzione, peraltro mai esercitato – mancano competenze estranee ai compiti tipici della giurisdizione costituzionale – controllo di legittimità costituzionale, verifica della coerenza del sistema giuridico –, più propriamente di natura politico – costituzionale, pur presenti nella gran parte degli altri sistemi costituzionali. Si pensi, ad esempio, (per rimanere in ambito europeo) alle competenze della Corte di giustizia costituzionale austriaca e del Consiglio costituzionale francese in materia elettorale; alle attribuzioni del Tribunale costituzionale portoghese e del Consiglio costituzionale francese in tema di accertamento degli impedimenti o della morte del Presidente della Repubblica; del Tribunale costituzionale della Repubblica federale tedesca in materia di perdita dei diritti fondamentali e di incostituzionalità dei partiti politici.

Per un altro verso, colpisce che il legislatore italiano abbia previsto tanto un sistema lineare di accesso al giudizio di costituzionalità, quanto un numero limitato di procedimenti attivabili. In ordine al primo profilo, si può evidenziare che non è stata consapevolmente prevista alcuna forma di ricorso diretto da parte di singoli, di gruppi parlamentari o di frazioni qualificate del corpo politico: le “chiavi” per aprire la “porta” di accesso al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi sono in buona misura nelle mani dei giudici, che esercitano un'azione di filtro e di selezione preliminare delle questioni di costituzionalità.

Sotto il profilo dei procedimenti, poi, il sistema italiano prevede il ricorso diretto e il giudizio in via incidentale, tralasciando altre procedure presenti in ordinamenti stranieri, come – ad esempio – il controllo preventivo sulla legittimità costituzionale dei trattati internazionali o il ricorso diretto contro la lesione dei diritti fondamentali.

In altri termini, anche in riferimento a quella che appare la principale competenza della Corte – il controllo di costituzionalità delle leggi – emergono, nell’ambito del sistema di giustizia costituzionale disciplinato dagli artt. 134-137 Cost., dalla legge costituzionale n. 1 del 1948 e dalla legge n. 87 del 1953, alcune scelte restrittive, le quali hanno ad oggetto in particolare: le vie di accesso al giudizio, l’oggetto del giudizio medesimo, il tipo e la portata delle pronunce che lo definiscono.

A) **L’accesso al giudizio.** In primo luogo, il sistema di accesso al giudizio di costituzionalità si presenta alquanto circoscritto: si tratta essenzialmente (se si esclude il contenzioso in materia regionale) di un tipo di controllo incidentale *a posteriori*, che sorge nell’ambito di un procedimento giudiziario.

Il giudice, per poter porre una questione, deve motivarne la **rilevanza** e la **non manifesta infondatezza**. Quanto alla prima, il giudice deve verificare se il giudizio di fronte a lui pendente “non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità”. In altri termini, la legge della cui costituzionalità si dubita deve risultare necessaria e imprescindibile per la soluzione del processo principale.

Quanto alla seconda, il giudice deve nutrire un dubbio effettivo sulla legittimità costituzionale della norma di legge che deve applicare per la soluzione del processo *a quo*. Il giudice non deve pronunciarsi sulla costituzionalità della norma (questo compito spetta alla Corte costituzionale), ma deve valutare se la questione abbia un certo *fumus*, una base giuridica apprezzabile.

Il giudizio costituzionale si instaura con l’**ordinanza di rimessione** con la quale il giudice sospende il processo *a quo* e solleva la questione di fronte alla Corte costituzionale. In tale ordinanza il giudice deve indicare, oltre alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, anche l’oggetto e il parametro del giudizio: ossia, deve identificare la norma censurata e la disposizione costituzionale violata. La verifica della sussistenza di questi elementi costituirà il primo momento del giudizio della Corte, precedente rispetto all’esame del merito della questione.

Come già si è anticipato, non è prevista alcuna forma di ricorso diretto, nè da parte di privati cittadini, nè da parte di gruppi parlamentari, nè da parte di enti territoriali di livello subregionale: soltanto le Regioni possono impugnare, in via diretta, leggi statali o di altre regioni ritenute lesive delle proprie competenze, e il governo può fare altrettanto nei confronti delle leggi regionali.

B) Il **thema decidendum**. In secondo luogo, l’oggetto del controllo di costituzionalità è rappresentato esclusivamente dalle **leggi** e dagli **atti aventi forza**

di legge (quali tutte le leggi formali dello Stato e delle Regioni; le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, che abbiano violato i limiti formali (art.138 Cost.) o materiali (artt.2 e 139 Cost.) costituzionalmente stabiliti; i decreti-legge e i decreti legislativi, che la Costituzione qualifica come atti dotati di forza di legge (art.77 Cost.); gli Statuti delle Regioni ordinarie; il referendum previsto dall'art. 75 Cost., in quanto ha la capacità di derogare una legge o un atto con forza di legge.

Viceversa, non rientra nella giurisdizione costituzionale il controllo della costituzionalità delle fonti di grado inferiore a quello primario, a differenza di quanto avviene in molti sistemi di giustizia costituzionale, nè delle sentenze rese dai giudici (come accade nei sistemi che riconoscono il *recurso de amparo*.

La Corte non può, inoltre, allontanarsi dal *thema decidendum* (ossia dall'oggetto e dal parametro) individuati nell'atto introduttivo: come dice l'art. 27 della legge n. 87 del 1953, "la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime".

In altri termini, **il controllo** del giudice costituzionale è limitato alla questione che gli è stata sottoposta, e **si svolge "nei limiti dell'impugnazione"**. Il medesimo art. 27, tuttavia, introduce un'eccezione a questo principio generale: la Corte può dichiarare altresì "quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata". Si è di fronte, in questo caso, alla "illegittimità costituzionale conseguenziale".

C) Le decisioni delle questioni di costituzionalità. In terzo luogo, **limitato appare anche il tipo delle decisioni che concludono il giudizio**: si tratta, se si escludono le pronunce meramente interlocutorie o con le quali la questione viene respinta in rito, di sentenze di accoglimento o di rigetto, delle quali la legge predetermina gli effetti, anche temporali, in modo alquanto semplificato.

In particolare, in seguito allo sviluppo delle sentenze di tipo interpretativo, manca al giudice costituzionale italiano la competenza a graduare nel tempo gli effetti delle proprie decisioni di incostituzionalità, in modo da consentire al Parlamento di intervenire con una nuova disciplina della materia e all'amministrazione di organizzarsi per meglio fronteggiare gli effetti di una dichiarazione di incostituzionalità.

Infine, se dalla semplice enumerazione delle competenze e delle vie di accesso al giudizio costituzionale si passa a un esame dei dati statistici della attività della Corte, diviene ulteriormente evidente l'essenzialità delle sue competenze: la stragrande maggioranza della attività della Corte è dedicata al con-

trollo di costituzionalità delle leggi, che prevale nettamente rispetto alle altre competenze. Nell'ambito di questo tipo di giudizio un notevole rilievo è assunto dal giudizio incidentale, anche se in alcune fasi temporali tale disequilibrio sembra diminuire a causa di una proliferazione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni: come, in effetti, è ultimamente accaduto sulla scorta dei molti problemi interpretativi posti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione.

3. La particolare natura giurisdizionale del controllo sulla costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale.

Il controllo di costituzionalità delle leggi affidato alla Corte costituzionale si basa sulla **distinzione qualitativa tra giustizia costituzionale e altre forme non giurisdizionali di controllo** della costituzionalità delle leggi.

La Costituzione italiana non esclude meccanismi di sindacato sulle decisioni del legislatore: tra i quali assume un particolare rilievo il controllo svolto dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi statali, che può rinviarle alle Camere con messaggio motivato, affinché queste procedano a una nuova deliberazione (art. 74 Cost).

La giustizia costituzionale si differenzia dalle altre forme di controllo di costituzionalità tanto per la natura e l'attività dell'organo cui compete verificare la conformità delle norme alla Costituzione; quanto per la tecnica interpretativa che deve utilizzare.

In ordine al primo profilo, va considerato che la giustizia costituzionale è assicurata :

a) da un **organo** esterno al procedimento legislativo, **fornito dei requisiti di imparzialità e di professionalità**, che gode di una condizione costituzionale di autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato.

Ad esempio, nel caso della Corte costituzionale italiana, va ricordato che l'art.135 Cost. prevede – a garanzia della professionalità dei suoi componenti – che i giudici siano scelti tra magistrati delle giurisdizioni superiori, tra professori ordinari di Università in materie giuridiche, tra avvocati dopo venti anni di servizio. Mentre, a garanzia della posizione di indipendenza, l'art.7 della legge n.87 del 1953 prevede che la carica di giudice costituzionale sia incompatibile con uffici o impieghi pubblici e privati, con l'esercizio di attività professionale, commerciale o industriale, con funzioni di amministratore o di sindaco di società aventi scopo di lucro, con cariche di rappresentanza politica (come quella di parlamentare o di consigliere regionale). Inoltre, non possono svolgere attività inerenti ad un'associazione o partito politico.

Nello stesso spirito, l'art.3 della legge costituzionale n.1 del 1948 si preoccupa di assicurare l'autonomia dell'organo nei confronti degli altri poteri dello Stato, statuendo che i giudici non possono essere rimossi, né sospesi dal loro ufficio se non con decisione della stessa Corte.

b) inoltre, la verifica della conformità delle norme alla Costituzione avviene sulla base di un **procedimento che presenta i caratteri tipici di un processo**. In proposito, il Titolo II, Capo I della legge n.87 del 1953 è interamente dedicato alle norme di procedura che regolano i giudizi della Corte; mentre l'art. 28 della medesima legge sottolinea la differenza del giudizio di costituzionalità rispetto alle forme di difesa politica della Costituzione, affermando che esso deve escludere ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.

c) da ultimo – a conferma del carattere giurisdizionale e non politico del procedimento – è necessario che le decisioni siano assunte utilizzando le **tecniche proprie** del metodo giuridico e, nel caso di specie, **dell'interpretazione costituzionale**.

Va, infatti, considerato che tale attività è soggetta sia alle “variabili” connesse ad ogni attività di interpretazione – dipendenti dalla genericità di alcuni testi normativi, dal sistema di valori che ispira gli interpreti, dalla difficoltà di qualificare una determinata fattispecie –, sia a “variabili” derivanti dalla specificità dei testi e delle norme costituzionali.

Basti considerare, in proposito, che i costituenti, approvando una Costituzione, intendono non soltanto porre delle regole che vincolino i pubblici poteri e i cittadini, ma anche affermare un sistema di valori e di principi che qualificano una determinata forma di Stato. Ciò pone delle problematiche interpretative specifiche, come quella di misurarsi con il carattere necessariamente indeterminato dei principi attribuendo loro dei significati, ovvero di risolvere – attraverso una ponderazione, che deve essere fatta ricorrendo ai criteri di proporzionalità e di ragionevolezza – i frequenti conflitti tra principi.

Inoltre, al fine di assicurare l'elasticità di un testo Costituzionale – condizione necessaria affinché esso possa risultare stabile nel tempo, dal momento che “proprio perché una Costituzione è capace di adattarsi può continuare ad esistere come legame fondamentale di un popolo che si trasforma in continuazione” – vengono inserite in Costituzione disposizioni dotate di una particolare complessità tipologica: come, ad esempio, le disposizioni programmatiche che pongono obiettivi giuridicamente vincolanti, la cui attuazione abbisogna, però, dell'intervento di altre fonti (ad esempio, l'art. 5 Cost. il quale afferma che « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua

nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"); e le disposizioni a contenuto giuridico indeterminato, le quali si propongono di limitare le tensioni che naturalmente si determinano tra realtà giuridica e sociale attraverso la sussunzione all'interno del fenomeno giuridico di elementi propri di altre discipline (come, ad esempio, i numerosi richiami presenti nella Costituzione italiana alla funzione sociale, all'interesse generale).

Infine, nei testi costituzionali sono numerose le disposizioni prodotte non soltanto da fonti atto, ma anche da fonti fatto, come nel caso delle convenzioni costituzionali e delle prassi. Così come, in genere, le disposizioni costituzionali non contengono – a differenza di altre partizioni del diritto (si pensi, al diritto civile o al diritto penale – delle definizioni legali di determinati istituti, i quali debbono quindi essere altrimenti ricostruiti: si pensi, a titolo, di esempio alla difficoltà di addivenire ad una definizione costituzionale degli istituti della proprietà, dell'autonomia, della famiglia.

La Corte costituzionale è, quindi, un vero e proprio "giudice", benché esterno all'ordinamento giudiziario. Un giudice speciale, che risolve e decide le questioni che gli sono sottoposte attraverso gli strumenti processuali. Inoltre, in quanto giudice la Corte costituzionale può sollevare innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tuttavia, si tratta di **un processo sui generis** per almeno tre ragioni.

In primo luogo, perché l'oggetto del giudizio è una legge, ossia un atto espressione della volontà di soggetti politici, titolari di un'attività di indirizzo politico – Parlamento, Governo, Consigli regionali –. Al riguardo, si è parlato del processo costituzionale come di un "processo **di diritto obiettivo**", destinato, principalmente, a garantire la conformità della legge al testo costituzionale, e, pertanto, a tutelare un interesse superiore: il mantenimento della costituzionalità delle leggi.

Tuttavia, nel medesimo tempo, benché il processo costituzionale sia finalizzato alla garanzia dell'interesse obiettivo dell'ordinamento alla costituzionalità delle leggi, si accompagna a questo interesse la volontà di proteggere i concreti diritti soggettivi eventualmente lesi dal legislatore: garanzia dell'ordinamento e protezione delle posizioni soggettive non costituiscono aspetti antitetici, ma complementari, soprattutto quando si consideri che l'ordinamento è tanto più obiettivo e giusto quanto maggiore, intensa e diretta è la difesa dei diritti.

In secondo luogo, il processo costituzionale, a differenza di altri procedimenti giurisdizionali, si caratterizza per un elevato grado di **flessibilità degli**

strumenti processuali: la quale non deriva dalla mancanza di una normativa apposita, ma dall'ambito di libertà che in materia di interpretazione e di applicazione delle regole processuali spetta al nostro giudice costituzionale. La Corte costituzionale, a differenza di tutti gli altri giudici italiani, possiede, quanto alla disciplina del proprio processo, poteri normativi che si concretano o nell'adozione di vere e proprie norme processuali (le "norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale") o in semplici decisioni processuali.

Questo margine di manovra consente, ad esempio, alla Corte di modificare una prassi precedente, al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito, ossia la piena effettività dei valori costituzionali. Questa "discrezionalità" processuale dell'organo di giustizia costituzionale ha diviso la dottrina: alcuni autori ritengono preferibile sottoporre l'attività della Corte a regole processuali certe e determinate con precisione, mentre altri ritengono ineliminabili certi margini di discrezionalità, che sarebbero insiti nella natura stessa dell'attività svolta dal giudice delle leggi. Da qui la polemica tra coloro che sottolineano la natura giurisdizionale del giudizio sulla costituzionalità delle leggi e coloro che invece evidenziano il suo carattere necessariamente politico.

In terzo luogo, il giudice costituzionale, oltre che giudice, si configura anche come un **soggetto che "crea" norme giuridiche**, sia quando decide le questioni utilizzando lo strumento delle sentenze interpretative, sia perché le sentenze di accoglimento producono effetti vincolanti *erga omnes*. Queste caratteristiche del controllo di costituzionalità conferiscono alle decisioni della Corte una portata particolare, molto diversa da quella delle sentenze di altri giudici: infatti producono effetti simili a quelli propri delle fonti del diritto.

Inoltre, alla Corte spetta l'"ultima parola" circa l'interpretazione della Costituzione e le sue decisioni, ivi comprese le *rationes decidendi*, possiedono per gli operatori del diritto un valore assimilabile a quello del precedente.

Sulla base di queste tre caratteristiche (giudizio orientato principalmente a garantire la coerenza dell'ordinamento; discrezionalità nell'applicazione delle norme processuali; valore normativo delle decisioni) si può affermare che la natura giurisdizionale del controllo di costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale italiana presenta degli elementi peculiari: se da una lato, la Corte opera come un giudice, dall'altro lato, può utilizzare in alcuni casi anche criteri di valutazione propri del processo di decisione politica.

La stessa Corte costituzionale ha, d'altra parte, negato di poter essere inclusa, *tout court*, tra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, "tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla Corte, senza precedenti nell'ordinamento italiano e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali" (sentenza n. 13 del 1960).

Non va dimenticato, infatti, che un buon sistema di giustizia costituzionale si basa su di un giusto punto di equilibrio tra politica e giurisdizione.

4. L'evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi: a) una crescente attenzione per i profili di concretezza del giudizio.

L'analisi delle competenze stabilite nella Costituzione e della disciplina del procedimento costituiscono tappe indispensabili per comprendere il funzionamento della Corte costituzionale italiana, ma non sono sufficienti per percepire il ruolo da essa effettivamente svolto nell'ordinamento. In altri termini, l'esame della sola normativa rende difficile la comprensione del sistema vigente.

Se si seguono i modelli teorici tradizionali – da un lato, il modello nordamericano (*judicial review of legislation*), diffuso, concreto, le cui decisioni hanno efficacia *inter partes*; dall'altro lato, il modello austriaco (*Verfassungsgerichtbarkeit*), accentrato, astratto, le cui decisioni hanno efficacia *erga omnes* – si può ritenere che sia stato soprattutto quest'ultimo ad influenzare i costituenti italiani.

Tuttavia, già la legislazione di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di giustizia costituzionale – sia la legge costituzionale n.1 del 1948, sia la legge ordinaria n.87 del 1953 – ha **sfumato la “purezza” del controllo di costituzionalità astratto**, introducendo profili non estranei al sistema statunitense di *judicial review of legislation*.

Nella disciplina del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, il legislatore ha attribuito ai giudici comuni una doppia e importante competenza: in primo luogo, la decisione se sollevare o meno la questione di costituzionalità; in secondo luogo, il controllo della costituzionalità degli atti normativi sprovvisti di forza di legge (controllo che spetta in via esclusiva alla giurisdizione ordinaria). Questa peculiarità incide in maniera significativa nella definizione del sistema italiano, in quanto consente di sostenere che non si tratta di un modello di giustizia costituzionale interamente accentrato e astratto, ma dotato di tratti caratteristici dei sistemi di controllo di costituzionalità di tipo diffuso (e, quindi, concreto).

La **natura ibrida del sistema italiano** è stata accentuata dalla prassi giurisprudenziale che, in alcune fasi dell'attività della Corte costituzionale, ha contribuito ad elevare il livello di concretezza del giudizio.

Infatti, un sistema di giustizia costituzionale orientato alla garanzia dei diritti fondamentali della persona si deve proporre, in primo luogo, di conseguire l'obiettivo che ogni diritto trovi un proprio giudizio ed un giudice in grado di

sollevare una questione di legittimità costituzionale. Soltanto così il filtro rappresentato dalla questione pregiudiziale non si trasforma in un ostacolo indesiderato al controllo di costituzionalità, non rappresenta un ostacolo irragionevole alla possibilità di sottoporre una norma di legge al sindacato del giudice costituzionale. Per scongiurare siffatto rischio appare determinante un'interpretazione estensiva delle disposizioni che regolano l'avvio del processo costituzionale in via incidentale: sia per accreditare una nozione ampia di giudice e di giudizio; sia per consentire ad ogni soggetto che si ritenga leso in un diritto costituzionalmente garantito di avere un giudice a cui rivolgersi (in particolar modo nei casi in cui la lesione di un diritto colpisca soggetti che si trovano spesso al margine dell'ordinamento giuridico, come –ad esempio– i carcerati o gli stranieri).

In secondo luogo, la **concretezza del giudizio costituzionale** è favorita dalle disposizioni processuali in ordine alla rilevanza ed ai poteri del giudice *a quo* nel configurare la questione di legittimità costituzionale. L'obbligo di motivare la rilevanza – cioè di dimostrare che il giudizio nel quale è impegnato non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità – induce il giudice *a quo* a chiedere al giudice costituzionale l'annullamento non di “una” norma che considera astrattamente contraria a Costituzione, ma “della” norma che deve effettivamente applicare nel processo.

Inoltre, **il giudice *a quo* è il dominus della questione** che dovrà essere decisa dal Tribunale costituzionale: ad esso, infatti, compete definire il *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità, individuando sia la norma della cui costituzionalità dubita, sia la disposizione costituzionale che suppone violata. Come precisa la normativa italiana, il giudice costituzionale deve decidere nei termini della questione sollevata ed il suo sindacato deve svolgersi “entro i limiti dell'impugnazione”. Tale aspetto del procedimento favorisce l'attenzione per la specificità della situazione concreta che ha dato origine all'incidente di costituzionalità, dal momento che è presumibile che il giudice configuri il *thema decidendum* nel modo che risulti più funzionale alla soluzione del processo in cui deve decidere.

La possibilità di qualificare il processo costituzionale in via incidentale non solo in termini di risoluzione di un dubbio di costituzionalità, ma anche come strumento per eliminare dall'ordinamento una norma la cui applicazione determinerebbe la lesione di un diritto fondamentale della persona emerge anche dall'uso che viene fatto di altri due istituti processuali.

Mi riferisco, in primo luogo, al crescente ricorso da parte del giudice costituzionale ad **attività istruttorie**, che consentono al giudice costituzionale di

meglio valutare i termini effettivi della questione che ha originato il giudizio, nonché gli effetti che la sentenza potrà produrre sull'ordinamento. In secondo luogo, intendo far riferimento allo stretto **rapporto di interdipendenza** che unisce il giudizio innanzi al **Tribunale costituzionale** a quello **comune**. Nella soluzione delle questioni di costituzionalità, la Corte costituzionale tende ad interpretare la disposizione di legge non nel suo significato astratto, ma quale risulta dalla sua concreta operatività nel sistema: la Corte tende a pronunciarsi sul diritto vivente, ossia sulla norma per come essa è stata interpretata dalla giurisprudenza.

In tal modo sembra essersi instaurata una tacita suddivisione di compiti tra giudice costituzionale e giudice ordinario, di modo che, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza, ciascuno convalida e fa propria l'interpretazione dell'altro. Da un lato, il giudice costituzionale diviene l'interprete delle disposizioni costituzionali e l'interpretazione da esso fornita acquisisce valore per tutti gli operatori del diritto, e in particolare per i giudici, che debbono applicare direttamente la Costituzione o decidere sulla applicazione degli atti privi di forza di legge. Dall'altro lato, il giudice comune – in particolare la Corte di cassazione – produce, attraverso l'interpretazione delle norme di legge, il “diritto vivente”.

Inoltre, non si può trascurare come anche la **celerità del processo costituzionale** contribuisca a favorire la concretezza del giudizio in via incidentale. L'elemento temporale non è irrilevante circa l'intensità degli effetti che le decisioni dei Tribunali costituzionali hanno per le parti che si sono attivate per adire la giustizia costituzionale: un ricorso che venga accolto molti anni dopo la presentazione del ricorso offre una tutela dei diritti fondamentali minore di una sentenza di accoglimento pronunciata “a ridosso” dell'ordinanza sollevata in via incidentale da un giudice.

Si può in definitiva affermare che il sistema italiano si è evoluto nel senso di superare la distinzione tra i due tradizionali modelli teorici, dando vita a un *tertium genus* o, meglio ancora, a un sistema ibrido, aperto alle influenze di entrambi i due grandi modelli.

5. L'evoluzione del modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi: b) lo sviluppo di nuovi tipi di sentenze e gli effetti che generano nei rapporti con i giudici e con il legislatore.

Le competenze della Corte costituzionale italiana e il procedimento di controllo di costituzionalità sono stati disciplinati negli anni immediatamente successivi alla entrata in vigore della Costituzione e non hanno subito modifiche

di rilievo fino ad oggi. Tuttavia, a fronte di una situazione legislativa statica, la giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata da un intenso dinamismo, che ha consentito alla Corte di rinnovare i propri strumenti processuali, essenzialmente attraverso l'interpretazione.

L'ambito nel quale il giudice costituzionale italiano ha mostrato maggiore creatività è quello relativo alla **portata delle proprie decisioni**, e, in primo luogo, agli **effetti delle medesime sull'ordinamento**.

La Costituzione e la legislazione disciplinano soltanto la struttura e gli effetti delle sentenze di accoglimento e di rigetto: la ricca gamma di tipi di sentenze che connota il sistema italiano di giustizia costituzionale è il risultato dell'opera creatrice della Corte costituzionale, che ha individuato modalità di soluzione delle controversie non tanto sulla base di una teoria astratta, quanto pressata dalla necessità di dare risposta a specifiche esigenze pratiche. In particolare, i vari tipi di sentenza nascono dalla necessità, avvertita dalla Corte costituzionale, di ponderare gli effetti delle proprie decisioni e di calibrarli sulla base dell'impatto che possono provocare non solo sull'ordinamento giuridico, ma anche sui rapporti con gli altri poteri dello Stato, *in primis* con il Parlamento e con il potere giudiziario.

Questo risultato è stato possibile tecnicamente partendo dalla distinzione teorica tra disposizione e norma. La prima rappresenta l'espressione linguistica mediante la quale si manifesta la volontà dell'organo che emana un determinato atto giuridico; la norma, al contrario, costituisce il risultato di un processo interpretativo realizzato sulla disposizione e che può condurre, tramite l'uso dell'ermeneutica giuridica, a ricavare più di una norma da una sola disposizione o una sola norma da più disposizioni.

Siffatta distinzione risulta rilevante in quanto permette di separare la norma dal significato linguistico originario della disposizione, spezzando il cordone ombelicale che la lega al suo momento genetico – la *voluntas legis* acquisisce autonomia nei confronti della *voluntas legislatoris*. Ciò favorisce l'evoluzione del sistema, non solo agevolando l'attività creativa dell'interprete, ma anche consentendo ove possibile di ridurre le sentenze di annullamento della Corte e le conseguenti lacune dell'ordinamento.

A. Tipi di sentenze ispirate a regolare i rapporti tra Corte e giudici.

L'esigenza di definire i rapporti con i giudici, cui spetta il compito di interpretare la legge, ha indotto la Corte costituzionale a sviluppare due tipi di pronunce che hanno consentito di ripartire i compiti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione costituzionale, limitando le possibilità di conflitti e le interferenze: si tratta delle decisioni correttive e delle sentenze interpretative, sia di rigetto che di accoglimento.

Con le pronunce c.d. “**correttive**” il giudice costituzionale non affronta il merito della questione; si limita a rilevare che l’interpretazione data dal rimettente non è quella corretta, in quanto egli non ha tenuto conto dell’orientamento dei tribunali, del diritto vivente, del significato palese delle disposizioni e, sempre più di frequente, poiché tra le varie interpretazioni possibili il giudice non ha scelto quella conforme a Costituzione.

Con le pronunce **interpretative** il giudice costituzionale fa propria una delle interpretazioni possibili della disposizione censurata, scegliendo quella conforme (sentenze interpretative di rigetto) o quella contraria (interpretative di accoglimento) alla Costituzione.

In particolare, in assenza di diritto vivente, la Corte propone ai giudici una propria interpretazione “**adeguatrice**”, che consenta di salvare la norma dalla incostituzionalità: con le “sentenze interpretative di rigetto” la Corte affronta la questione nel merito, dichiarandola non fondata, in quanto è possibile attribuire alla disposizione impugnata un significato normativo differente da quello accolto dal giudice o dal ricorrente, conforme alla Costituzione: la Corte, tra i possibili significati di una disposizione, opta per quello che considera compatibile con la Costituzione, lasciando da parte quelli che potrebbero porsi in contrasto con la Costituzione. In questo caso, però, l’interpretazione offerta dalla Corte non ha efficacia *erga omnes*: essa non è vincolante e può imporsi soltanto grazie alla efficacia persuasiva della motivazione o alla autorevolezza del giudice delle leggi. Un obbligo giuridico si crea soltanto nei confronti del giudice che ha sollevato la questione: nel corso del processo egli non può applicare la norma nel significato che inizialmente le aveva attribuito, sulla base del quale aveva sollevato la questione.

A fronte della tendenza dei giudici a disattendere la propria interpretazione delle leggi, la Corte può far ricorso alle sentenze **interpretative di accoglimento**. In questo caso il giudice costituzionale sceglie, tra i possibili significati di una disposizione, quello incompatibile con la Costituzione e lo dichiara, quindi, incostituzionale; mentre rimane aperta la possibilità di dare alla disposizione tutti gli altri significati.

Il risultato interpretativo è simile a quello delle sentenze interpretative di rigetto, ma gli effetti sono diversi: dal momento che con le sentenze interpretative di accoglimento la Corte non elimina dall’ordinamento giuridico la disposizione, bensì una delle norme che da tale disposizione possono ricavarsi. La disposizione, in altri termini, continua ad essere applicata e, quindi, efficace, ad eccezione della norma considerata incostituzionale.

B. Tipi di sentenze ispirate a regolare i rapporti tra Corte e legislatore.

Se le pronunce interpretative appaiono ispirate dalla volontà di definire i rapporti con i giudici ordinari, altri tipi di decisioni hanno invece influito nei rapporti tra la Corte e il legislatore.

Particolarmente delicato è, al riguardo, il tema delle **sentenze additive**, con le quali una disposizione è dichiarata incostituzionale non per quello che prevede, ma per quello che non prevede: in tal modo la Corte costituzionale introduce nell'ordinamento norme nuove, che non si possono ricavare dalla lettera del testo normativo.

Con queste sentenze il giudice delle leggi si trasforma in creatore di norme giuridiche, svolgendo un ruolo che nel nostro ordinamento spetta principalmente al Parlamento: d'altra parte, in molti casi, il mero annullamento della legge incostituzionale non risolverebbe il problema posto dalla questione di legittimità costituzionale e l'aggiunta di una norma mancante costituisce l'unica via per ripristinare la costituzionalità violata (ruolo proprio della giustizia costituzionale).

Un primo tentativo per limitare la portata creatrice insita nelle sentenze additive consiste nel ricorrere ad esse solo quando la soluzione normativa proposta dalla Corte è logicamente necessitata e implicita nel contesto normativo, risultando assente ogni possibile scelta discrezionale.

Un secondo tentativo per ovviare alle interferenze con la sfera parlamentare che tali pronunce implicano ha portato, negli anni più recenti, a sviluppare un tipo di sentenze chiamate “**additive di principio**”. Con queste decisioni la Corte non introduce direttamente nell'ordinamento nuove norme giuridiche, ma definisce i principi cui il legislatore dovrà dare attuazione con disposizioni che abbiano portata *erga omnes*. Talvolta, nella motivazione di queste sentenze la Corte indica il termine entro cui il legislatore è tenuto ad intervenire e detta i criteri ai quali il legislatore medesimo si dovrà ispirare.

Un altro tipo di decisioni nate dalla necessità di cautela nei confronti del legislatore sono le c.d. decisioni **monitorie** o le “doppie pronunce”. La Corte ha fatto ricorso a questi strumenti decisionali quando si è trovata ad affrontare questioni dotate di un elevato grado di politicità. In questi casi essa ha preferito prendere tempo e preannunciare la sua decisione nel senso della incostituzionalità della norma impugnata, senza giungere però a dichiararla espressamente.

Il giudice costituzionale introduce in questo caso una scissione logica tra parte dispositiva e motivazione: la prima determina il rigetto della questione di costituzionalità; la seconda, al contrario, lascia intravedere chiaramente che i dubbi di costituzionalità sono fondati. Strutturalmente le doppie pronunce implicano che in un primo tempo la Corte rigetti la questione sollevata, solle-

citando il legislatore a intervenire; se, poi, il Parlamento rimane inerte, qualora la questione sia sollevata di nuovo, la Corte opererà per una sentenza di accoglimento, dichiarando la incostituzionalità della norma impugnata.

Infine, l'alto tasso di politicità presente in alcune questioni, unitamente alla necessità di contemperare la difesa dei diritti sociali con la crisi finanziaria dello Stato, ha obbligato il giudice costituzionale a **modulare gli effetti temporali delle decisioni di accoglimento**. La Corte cerca, in tal modo, da un lato di assicurare al Governo ed al Parlamento il tempo necessario per colmare le lacune provocate dalla decisione di accoglimento, dall'altro lato, di trovare un equilibrio tra i diritti costituzionali propri dello Stato sociale e le ristrettezze economiche.

Questo problema non caratterizza unicamente l'ordinamento italiano. Il diritto comparato offre molteplici soluzioni in proposito. La Corte costituzionale austriaca può posticipare fino ad un anno gli effetti delle sentenze di accoglimento, per consentire al parlamento di disciplinare la materia ed evitare vuoti normativi. Il Tribunale federale tedesco può altresì adottare pronunce di semplice incompatibilità (*Unvereinbarkeit*), senza la dichiarazione di nullità, o può dichiarare che la legge è "ancora" costituzionale. In questo caso la legge viene dichiarata costituzionale solo provvisoriamente: il Tribunale conserva il potere di dichiarare la legge incostituzionale se il legislatore non adegua la normativa al contenuto indicato nella sentenza.

In Italia, al contrario, la Corte costituzionale, essendo gli effetti temporali delle sentenze di accoglimento predeterminati rigidamente, ha cercato attraverso la sua giurisprudenza di conseguire il medesimo risultato seguendo due percorsi.

Innanzitutto, in alcune fattispecie ha limitato gli effetti retroattivi delle decisioni di accoglimento (al fine, ad es., di salvaguardare determinati atti processuali) tramite le c.d. "**sentenze di illegittimità sopravvenuta**", in base alle quali l'annullamento non elimina la norma *ab initio*, ma soltanto a partire dal momento nel quale si viene a determinare il vizio della legge: l'ipotesi più semplice è costituita dal sopravvenire di un nuovo parametro, ma è anche possibile fare riferimento a un mutamento economico-finanziario, a quello della coscienza sociale, e, più in generale, al mutamento delle condizioni che rendevano in precedenza una norma compatibile con la Costituzione.

Mentre in altri casi ha lasciato al legislatore un lasso di tempo predeterminato per intervenire prima che la disposizione venga annullata: si tratta delle c.d. pronunce di "**incostituzionalità differita**", nelle quali è la Corte stessa, sulla base del bilanciamento dei vari valori costituzionali, a individuare il *dies a quo* degli effetti caducatori.

6. Le principali fasi di sviluppo della giustizia costituzionale e la sua influenza sulla forma di governo.

Per inquadrare la posizione che la Corte costituzionale occupa nell'ordinamento costituzionale occorre affiancare all'analisi delle sue competenze anche l'esame della giurisprudenza, la quale consente di valutare sia i rapporti del giudice costituzionale con gli altri poteri dello Stato, sia l'apporto fornito all'evoluzione del nostro sistema giuridico.

In proposito, si possono distinguere diverse fasi.

A) **La fase dell'attuazione della Costituzione.** Il primo periodo (dagli anni cinquanta all'inizio degli anni settanta) può definirsi di "attuazione della Costituzione". Esso si caratterizza per il ruolo di primo piano giocato dalla Corte costituzionale nella modernizzazione e nella democratizzazione dell'ordinamento giuridico italiano, nonché nell'affermazione dei valori della nuova Costituzione repubblicana. Il giudice costituzionale ha svolto, in questa fase, da un lato, una funzione "didattica", in quanto ha reso vitali i principi costituzionali facendo sì che tutto il corpo sociale ne venisse a conoscenza, e, dall'altro lato, una funzione di impulso e stimolo, in quanto ha rinnovato l'ordinamento con l'eliminazione delle norme contrarie a Costituzione.

Spesso la Corte costituzionale si è trovata nella necessità di svolgere un'**azione di supplenza**, sostituendo più volte il Parlamento, lento e timoroso nel modificare una legislazione ereditata dal precedente orientamento. Ma ha dovuto anche entrare in conflitto con le supreme magistrature, in particolare con la Corte di cassazione e con il Consiglio di Stato, ad avviso delle quali le norme costituzionali programmatiche non avrebbero potuto essere utilizzate come parametro di controllo.

Fin dalla sua prima sentenza (sentenza n. 1 del 1956), che costituisce un pilastro della giurisprudenza costituzionale, la Corte ha compiuto due fondamentali affermazioni: ha riconosciuto il carattere vincolante di tutte le norme costituzionali (superando pertanto la classica distinzione tra norme precettive e norme programmatiche), precisando il loro carattere vincolante non soltanto nei confronti dei poteri pubblici, ma anche dei privati; ha ribadito, inoltre, la propria competenza a controllare anche la legislazione anteriore all'entrata in vigore della Costituzione.

In questo modo, anche grazie all'attività di stimolo della parte più avanzata della magistratura, che ha sollevato numerose questioni di incostituzionalità relative a leggi precedenti alla Costituzione in materia di libertà, diritti sociali ed economici, il giudice costituzionale ha potuto depurare l'ordinamento da molteplici norme incostituzionali risalenti all'ordinamento statuario e fascista.

Si possono – ad esempio – ricordare gli interventi a tutela della libertà della persona (come le sentenze relative al testo unico di pubblica sicurezza del 1931, al vecchio sistema di carcerazione preventiva che non stabiliva limiti di durata), della libertà di espressione (che viene depurata delle più odiose eredità del fascismo, quali le molte autorizzazioni di polizia), della libertà di riunione, (viene dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva l'obbligo di preavviso per le riunioni in luogo aperto al pubblico) della eguaglianza tra i sessi (specie per quanto riguarda l'accesso agli impieghi pubblici).

In questa prima fase il giudice costituzionale fu considerato, sia dagli studiosi di diritto che dall'opinione pubblica, come il principale, se non l'unico, interprete e difensore della Costituzione e dei valori in essa contenuti.

B) La fase della verifica della ragionevolezza delle scelte legislative.

Nella seconda fase, che va dalla metà degli anni settanta alla metà degli anni ottanta, l'oggetto del giudizio di costituzionalità non è più rappresentato dalla legislazione anteriore alla Costituzione, ma inizia ad essere costituito da leggi recenti, elaborate e approvate dal Parlamento repubblicano. Pertanto, l'attività della Corte assume un più elevato tasso di politicità e si caratterizza, essenzialmente per la ricerca – attraverso la tecnica del bilanciamento- di un equilibrio, di una mediazione tra i diversi interessi e valori coinvolti nel processo costituzionale.

In questa fase il giudice costituzionale è portato a valutare le scelte del legislatore, l'uso che fa della sua discrezionalità politica, per verificare se ha preso in considerazione adeguatamente tutti i valori e i principi costituzionali suscettibili di incidere su di una certa materia. Perviene a tale risultato grazie ad un'interpretazione evolutiva del principio di eguaglianza innanzi alla legge sancito dall'art. 3 Cost., dal quale fa discendere l'esistenza per il legislatore di un dovere di ragionevolezza e di proporzionalità, il divieto di compiere scelte arbitrarie.

Affinchè la norma non sia incostituzionale, si deve evitare che sussista una contraddizione tra finalità della legge e disciplina normativa concreta, tra obiettivo perseguito e strumenti giuridici utilizzati per il suo raggiungimento; in definitiva, si deve evitare un' irrazionale contraddizione tra finalità della legge e contenuto della disposizione.

Nello sviluppo di questa sua giurisprudenza, la Corte affronta molteplici temi che caratterizzano una società che si va laicizzando: basti pensare alle pronunce in tema di divorzio, di aborto (al riguardo, la sentenza n. 27 del 1975 cerca un difficile equilibrio tra tutela del concepito e salvaguardia della salute della madre), di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, di diritto di famiglia; in materia di diritto di sciopero, nonché su molteplici temi del diritto del lavoro e della previdenza sociale. Vengono, così, dichiarate incostituzionali

alcune “ingiustificate discriminazioni” nelle retribuzioni del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 1973), mentre viene assolto dalle censure di incostituzionalità lo Statuto dei lavoratori (sentenza n. 54 del 1974).

C) La fase dello smaltimento dell’arretrato. Paradossalmente, il “successo” riscosso dalla Corte costituzionale nella prima fase della sua attività si è rivelato, nel tempo, una delle cause che hanno contribuito a rendere inefficace il funzionamento della giustizia costituzionale. La quantità di questioni sollevate ha allungato i tempi processuali, dando luogo a una notevole massa di questioni arretrate. Tale situazione minacciava di compromettere la funzione istituzionale della giustizia costituzionale: infatti, il fattore tempo, la durata del giudizio è fondamentale per gli effetti e l’impatto delle decisioni di costituzionalità sul sistema giuridico.

La Corte, quindi, ha dovuto affrontare il problema, adottando alcune misure di natura procedurale che hanno dato origine ad una terza fase – che va dalla metà degli anni ottanta alla metà degli anni novanta – denominata “dell’efficienza operativa”.

In questo periodo, divenne prioritaria la riduzione della durata del giudizio costituzionale e del numero delle questioni pendenti. A questo fine, il giudice costituzionale ha introdotto innovazioni di tipo procedurale – dall’organizzazione dei lavori, alla razionalizzazione della discussione, all’ampliamento delle questioni decise con ordinanza invece che con sentenza –. Aumentarono in misura significativa le decisioni di inammissibilità o di manifesta infondatezza.

L’obiettivo fu sicuramente conseguito – infatti, già agli inizi degli anni ’90. il numero delle questioni pendenti era notevolmente diminuito e la durata del giudizio costituzionale si era ridotta –; tuttavia, per ottenere questo risultato si è inciso sulla qualità del processo costituzionale. Ad esempio, l’aumento del numero delle decisioni è andato spesso a discapito della motivazione e dell’argomentazione giuridica, che è diventata più sintetica, talvolta apodittica; le modalità di organizzazione del lavoro hanno ridotto la collegialità della decisione e l’incidenza dell’intervento delle parti del processo, ampliando, parallelamente, la discrezionalità procedurale del giudice costituzionale.

D) La fase di garanzia dell’equilibrio tra i poteri. Con l’eliminazione dell’arretrato, il sistema di giustizia costituzionale italiano è entrato in una nuova fase, in cui la rapidità dei tempi del giudizio comporta rilevanti conseguenze nei rapporti tra la Corte costituzionale, da un lato, e il Parlamento, dall’altro. Infatti, la brevità del termine che intercorre tra il momento in cui viene sollevata la questione e la sua decisione fa sì che le sentenze del giudice costituzionale abbiano ad oggetto leggi volute dalla maggioranza politica del

momento e spesso approvate sulla scia di forti polemiche con le opposizioni.

Tale situazione trascina inevitabilmente la Corte nell'ambito della contesa politica e induce l'opinione pubblica e le stesse forze politiche a valutarle in termini di mera opportunità politica.

Inoltre, per quanto concerne il rapporto con i giudici, la rapidità dei tempi del giudizio e il fatto che investa leggi recentemente approvate dal Parlamento fa sì che la Corte si debba pronunciare sulla costituzionalità di una legge sulla quale non si è ancora venuta a formare una interpretazione giurisprudenziale consolidata, il c.d. "diritto vivente": di conseguenza, al giudice costituzionale è affidato anche il compito di interpretare la normativa oggetto del giudizio, divenendo così interprete non solo della Costituzione, ma anche della legalità.

Infine, l'attuale fase della giurisprudenza costituzionale si sviluppa in un contesto politico-istituzionale instabile, **caratterizzato da forti tensioni** non solo tra i partiti, ma anche tra gli organi costituzionali, che generano significativi conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Il che accresce il ruolo arbitrale del giudice costituzionale, accentuando inevitabilmente la politicità del ruolo svolto.

Sempre in tema di equilibrio tra i poteri, la Corte costituzionale ha svolto un delicato compito a **garanzia del riparto "verticale" delle competenze**, divenendo arbitra del rispetto delle disposizioni costituzionali che regolano le relazioni tra i diversi livelli istituzionali: tra lo Stato e le Regioni, per un verso, tra l'ordinamento sovranazionale e lo Stato, per un altro verso.

Tralasciando, al momento, di affrontare il tema del ricco contenzioso tra Stato e Regioni innescato dalla riforma costituzionale del Titolo V del periodo 1999- 2001, si può sottolineare l'alto tasso di politicità di alcune questioni affrontate di recente: la pronuncia resa in tema di sfiducia a un singolo Ministro (della quale la Corte ha ribadito la legittimità, pur in assenza di espresse previsioni costituzionali, in quanto connaturata alla forma di governo parlamentare: sentenza n. 7 del 1996); la giurisprudenza in materia di decreti-legge in cui la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della loro reiterazione per violazione della certezza del diritto e per l'alterazione che produce nella forma di governo (sentenza n. 360 del 1996); la giurisprudenza in materia di insindacabilità dei componenti delle Camere per i reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni (sentenza n. 289 del 1998); la soluzione del conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Ministro della giustizia in ordine al potere di grazia (sentenza n. 200 del 2006).

Importanti – alla luce della nuova formulazione dell'art.117,1 c. Cost. secondo la quale la legislazione statale e regionale deve rispettare i vincoli derivanti sia dall'ordinamento comunitaria, sia dagli obblighi internazionali – sono

alcune pronunce del giudice costituzionale che utilizzano la normativa sovranazionale in materia di diritti fondamentali come parametro per giudicare in ordine alla legittimità costituzionale di norme aventi forza di legge.

CAPITOLO SECONDO

LE COMPETENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI CONTROLLO SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE LEGGI E DEGLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE

Sommario: 1. Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. 2. Alcuni profili problematici. 3. Segue: il controllo sulla validità della legislazione anteriore alla Costituzione. 4. Il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione. 5. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: la sua peculiarità. 6. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: un “dialogo” tra la Corte e l’ordinamento giudiziario. 7. Segue: la questione di costituzionalità. 8. Segue: le decisioni interpretative della Corte costituzionale.

1. Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

La Costituzione non ha disciplinato nè l’accesso al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge; né il procedimento necessario. Mentre quest’ultimo profilo è disciplinato nella legge n.87 del 1953, i modi per attivare un giudizio di legittimità costituzionale sono stati individuati nella legge costituzionale n. 1 del 1948. Si tratta, in particolare, del **ricorso diretto** e della **questione di legittimità costituzionale**.

Il primo (giudizio in via principale o d’azione) si instaura attraverso un ricorso presentato:

- a) dallo Stato avverso leggi regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) dalle Regioni avverso leggi dello Stato o di altre Regioni;
- c) dalle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso leggi dello Stato, della Regione Trentino-Alto Adige o dell’altra Provincia autonoma;
- d) dalla Regione Trentino-Alto Adige avverso le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il secondo nasce – come precisato nell’art.1 della legge costituzionale n.1 del 1948- da una questione di legittimità rilevata d’ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio. Il compito della Corte costituzionale consiste nel risolvere una questione, una controversia i cui termini, schematicamente semplificati, consistono nel dubbio se determinate norme prodotte da atti legi-

slativi siano in contrasto con le norme costituzionali.

Le due procedure, pur presentando delle specificità (che saranno evidenziate nel corso dei paragrafi seguenti), possiedono una medesima finalità (depurare l'ordinamento da norme primarie in contrasto con la Costituzione) e sono caratterizzate da elementi comuni. Tra questi, meritano una particolare sottolineatura:

- a) l'oggetto del giudizio;
- b) il parametro utilizzabile;
- c) gli effetti delle sentenze che dichiarano l'incostituzionalità delle norme impugnate.

A. L'oggetto del giudizio. L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale è costituito, ai sensi dell'art. 134 Cost., dalle leggi e dagli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

La ricerca puntuale degli atti le cui norme possono essere sindacate dal giudice costituzionale pone alcune difficoltà interpretative, in buona parte connesse alla definizione della **nozione di "forza di legge"**.

Secondo un'impostazione tradizionale, la nozione di forza di legge scaturisce dalla duplice capacità di un atto di abrogare le norme primarie e di resistere all'abrogazione da parte di fonti di grado inferiore a quello della legge ordinaria. Tale criterio di individuazione deve, tuttavia, essere integrato da altri: mentre conserva piena validità negli ordinamenti costituzionali in cui il sistema delle fonti è organizzato esclusivamente o prevalentemente in base al principio gerarchico, risulta – infatti – difficilmente utilizzabile colà dove il principio gerarchico si deve combinare con quello di competenza.

Nel primo caso, è automatico il riconoscimento dello *status* di fonte primaria ad ogni atto che abroga una legge e non può che essere abrogato da una legge; ma nell'ipotesi in cui la Costituzione assegna a determinate fonti la competenza a disciplinare una specifica materia (si pensi, ad esempio, ai regolamenti parlamentari, agli Statuti regionali, alle leggi regionali), queste possono avere una forza eguale a quella della legge indipendentemente dalla loro capacità di abrogare le norme di legge.

Di conseguenza, la nozione della forza di legge deve essere ricostruita prendendo in considerazione altre due caratteristiche: da un lato, il fatto che un atto non ha sopra di sé altra fonte che non sia quella costituzionale; dall'altro lato, l'incompetenza ad essere sindacato da alcun altro giudice eccetto quello costituzionale.

Alla luce di tali criteri, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale, hanno determinato una ricca casistica di fonti in grado di pro-

durre norme giudicabili dalla Corte costituzionale. Ad esempio, **possono divenire oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale**:

- a) le leggi dello Stato e delle Regioni, ivi comprese quelle meramente formali o aventi contenuto provvedimentale;
- b) le leggi costituzionali e di revisione della Costituzione sia perché appartengono, a pieno titolo, alla categoria generale delle leggi, sia in quanto incontrano dei limiti di forma (art. 138 Cost.) e di sostanza (artt. 2 e 139 Cost.) posti direttamente dalla carta costituzionale;
- c) i decreti legge ed ai decreti delegati, che l'art. 77 Cost. annovera tra gli atti con forza di legge;
- d) il referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost. in considerazione della sua capacità di abrogare una legge o un atto avente valore di legge;
- e) gli Statuti delle regioni ordinarie, che sono approvati dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi;

Sono, invece, esclusi dal controllo di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.:

- a) i regolamenti, le altre fonti secondarie e gli atti amministrativi, poiché non si è in presenza di “atti aventi forza di legge”. In questi casi, la garanzia di conformità alla Costituzione deve essere assicurata dai giudici ordinari e amministrativi, quando esercitano il controllo di legittimità delle fonti secondarie;
- b) i regolamenti della Unione europea, dal momento che questi atti, pur essendo dotati della forza di legge, non possono essere considerati “atti dello Stato e delle Regioni”, bensì di organi dell'ordinamento sopranazionale. Anzi, tali fonti sono dotate di una forza normativa particolare e possono essere utilizzati come parametro per verificare la legittimità delle norme di legge: sia da parte della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 117, 1 c. Cost. (la potestà legislativa... è esercitata nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), sia da parte del giudice comune, in sede di disapplicazione della normativa nazionale per contrasto con quella comunitaria;
- c) le norme prodotte da fatti giuridici, in quanto l'art. 134 Cost. si riferisce esclusivamente a controversie relative ad “atti” e non a fatti (quali, ad esempio, le consuetudini e le convenzioni).

Inoltre, al momento, il giudice costituzionale ha escluso dal controllo di costituzionalità altre fonti di natura primaria, con un orientamento che suscita dubbi in ambito dottrinale.

È il caso, ad esempio, dei regolamenti parlamentari, i quali pur possedendo

i tratti inequivocabili degli atti aventi forza di legge, sono stati sottratti al sindacato di costituzionalità, in quanto ritenuti espressione dell'autonomia costituzionale di cui godono la Camera ed il Senato.

Eguale, la previsione di cui all'art. 134 Cost, secondo la quale l'oggetto del controllo di costituzionalità deve essere costituito soltanto da atti aventi forza di legge dovrebbe, a nostro avviso, misurarsi con un fenomeno che sta modificando in misura incisiva il nostro sistema delle fonti: mi riferisco al crescente ricorso all'istituto della **delegificazione**, in virtù del quale leggi della Repubblica – per materie rientranti nella riserva di legge – autorizzano l'esercizio della potestà regolamentare nell'ambito di norme generali alle quali il Governo si dovrà attenere e dispongono l'abrogazione delle norme di legge vigenti, con effetto dell'entrata in vigore delle norme regolamentari. In proposito, la legge n. 59 del 1997 ha impegnato annualmente il Parlamento a discutere, su proposta del Governo, un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti i procedimenti amministrativi ai fini di una loro costante semplificazione.

In tal modo, il Parlamento autorizza il Governo ad abrogare, tramite regolamenti, norme primarie; e tale deroga ai principi che regolano i rapporti tra le fonti – dal momento che l'istituto dell'abrogazione è operante soltanto tra fonti aventi la medesima forza giuridica – rappresenta un'eccezione al principio della preferenza di legge, che si giustifica richiamando la nozione di "abrogazione differita": nel senso che l'effetto abrogativo è prodotto dal regolamento – cioè, le norme regolamentari sostituiscono le norme di legge a partire dall'entrata in vigore del regolamento delegato –; però la capacità abrogativa è conferita direttamente dalla legge che, attribuendo il potere regolamentare, determina le norme generali regolatrici della materia. In altri termini, la legge differisce l'effetto abrogativo, facendo coincidere la perdita di efficacia della normativa vigente con un evento futuro — l'entrata in vigore delle norme regolamentari —.

Permane, tuttavia, il fatto che in tal modo numerose disposizioni che prima erano sindacabili dalla Corte costituzionale, adesso – avendo forza regolamentare – non possono essere annullate in caso di contrasto con la Costituzione, ma eventualmente solo disapplicate dal giudice comune.

B) Il parametro del giudizio.

Secondo l'art.23 della legge n.87 del 1953, perché si ponga una questione di costituzionalità è necessario anche che il vizio delle leggi riguardi la lesione di norme di rango costituzionale. In altri termini, la Corte verifica la legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge raffrontandole con la Costituzione e le leggi costituzionali.

Il parametro del giudizio è, quindi, rappresentato innanzitutto dalle fonti richiamate dall'art.138 Cost.: dalla Costituzione, dalle leggi di revisione costituzionale e dalle altre leggi costituzionali. Come è noto la differenza consiste nel fatto che le leggi di revisione costituzionale hanno modificato parti del testo della Costituzione, mentre le leggi costituzionali creano nuove norme che si aggiungono alla Costituzione.

Tuttavia, altre fonti possono essere utilizzate come parametro della costituzionalità delle leggi, cioè concorrono a formare il c.d. “**blocco di costituzionalità**”

Il caso più frequente è rappresentato dalle c.d. “**norme interposte**”: si tratta in questo caso di norme primarie a cui la Costituzione rinvia al fine di meglio dettagliare i limiti che incontra il legislatore. Nella fattispecie, il vizio di costituzionalità è prodotto dal fatto che un atto avente forza di legge viola i precetti contenuti in una fonte primaria e siffatta violazione costituisce una lesione indiretta della Costituzione.

Il testo della Costituzione offre molti esempi di “norme interposte”; le più evidenti sono:

- a) le leggi di delegazione, che debbono fissare i principi, i criteri direttivi, gli oggetti ed i limiti temporali entro cui il Governo può adottare decreti legislativi (art. 76 Cost.);
- b) le intese tra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni religiose a cui si debbono attenere le leggi statali che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (art. 8 Cost.);
- c) le norme dei trattati internazionali in materia di condizione giuridica dello straniero e le fonti comunitarie (artt. 10 e 11 Cost.);
- d) le norme contenute nelle leggi dello Stato che stabiliscono i principi fondamentali delle materie per le leggi delle Regioni ordinarie (art. 117 Cost.);
- e) gli Statuti regionali nei confronti delle leggi regionali che intervengono nelle medesime materie (art. 123 Cost.);
- f) le norme di principio contenute nelle leggi generali della Repubblica nei confronti di leggi ordinarie particolari o di settore incidenti sull'autonomia costituzionale dei Comuni e delle Province.

Vi sono, poi, delle **fonti esterne all'ordinamento nazionale** la cui lesione determina in vizio di costituzionalità. Queste sono richiamate nell'art.117, 1 c. Cost. secondo cui la potestà legislativa è esercitata nel rispetto sia della Costituzione, sia dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In questo secondo caso, una norma di legge risulta incostituzionale qualora si ponga in difformità con la normativa dell'Unione

europea (vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) ovvero con quanto formalmente pattuito in ambito internazionale (obblighi internazionali).

Da ultimo, si può evidenziare come il giudice costituzionale abbia utilizzato come parametro per il proprio giudizio anche norme che concorrono a costituire i **“principi supremi”** del nostro ordinamento costituzionale: esso, ad esempio, è richiamato in alcune sentenze – tra cui la sentenza n.508 del 2000 – per sostenere che la normativa non può contraddire il principio di laicità dello Stato nei confronti del fenomeno religioso, il quale “assurge al rango di principio supremo”.

L'oggetto – cioè le norme che si ritengono illegittime – ed il parametro – cioè le norme che si assumono violate – del giudizio di legittimità costituzionale fissano i confini delle controversie e definiscono il ***thema decidendum*** del giudizio di costituzionalità. Infatti, secondo l'art. 27 della legge n. 87 del 1953 la “Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime”. Il suo sindacato è vincolato dai termini della questione sollevata e deve svolgersi “entro i limiti dell'impugnazione”. Una deroga al principio generale è, però, introdotta dallo stesso art. 27 che consente alla Corte di dichiarare “altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”. Si parla in questo caso di illegittimità costituzionale in via consequenziale.

C) Le ordinanze.

Il procedimento inerente al giudizio di costituzionalità può interrompersi **prima che la questione sia risolta nel merito** – attraverso una sentenza di accoglimento o di rigetto – qualora il giudice costituzionale, ai sensi dell'art.24 della legge n.87 del 1953 respinga l'eccezione di incostituzionalità per manifesta irrilevanza o infondatezza. In tal caso, ricorre allo strumento processuale dell'ordinanza.

Nel corso della ricca giurisprudenza inerente al giudizio di costituzionalità, la Corte ha esercitato il proprio potere di ordinanza in modo assai variegato, per affrontare una pluralità (spesso eterogenea) di situazioni, accomunabili soltanto dal fatto che il giudice costituzionale ritiene che non sussistano i presupposti giuridici e di fatto necessari per risolvere nel merito la questione di legittimità costituzionale.

A fini didattici – senza pretese di completezza – si può introdurre una prima distinzione di massima a seconda che l'ordinanza abbia una funzione interlocu-

toria o definitiva: nel primo caso si è in presenza di una decisione che sospende il processo; nella seconda ipotesi, invece, lo stesso viene interrotto.

Tra i principali esempi di **ordinanze** adottate con finalità **interlocutorie** possiamo richiamare le decisioni che la Corte costituzionale adotta per:

- a) esercitare un'attività istruttoria, ai sensi dell'art.12 delle Norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale del 16 marzo 1956, secondo il quale il giudice costituzionale può disporre con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni;
- b) sollevare innanzi a se stesso una questione di costituzionalità in via incidentale, nella sua qualità di giudice *a quo*;
- c) riunire, per ragioni di efficienza processuale, più cause connesse al fine di risolverle con un'unica sentenza.

Assai articolata si presenta, poi, la tipologia delle **ordinanze che interrompono il processo**, senza addivenire ad una pronuncia sul merito della questione. Tra i tipi più frequenti rientrano:

- a) le ordinanze di manifesta inammissibilità, alle quale la Corte, in genere, ricorre per carenza del requisito soggettivo (l'autorità remittente non è quella competente) o di quello oggettivo (ad esempio, l'atto impugnato non possiede la forza di legge, il parametro invocato non è una norma costituzionale); per la mancanza di uno dei requisiti essenziali per instaurare il processo;
- b) le ordinanze di inammissibilità per sopravvenuta irrilevanza, quando l'insorgere di fatti nuovi, successivi alla sollevazione della questione, rende irrilevante il giudizio della questione;
- c) le ordinanze di manifesta infondatezza della questione, qualora la questione sia stata già risolta in senso positivo, ovvero sia identica ad un'altra già decisa in senso negativo;
- d) le ordinanze di restituzione degli atti per *ius superveniens*, con l'invito a riesaminare la sussistenza di un dubbio di legittimità costituzionale anche alla luce di una nuova disciplina della materia;
- e) le ordinanze con le quali la Corte decide di restituire gli atti al giudice perché riesamini la sussistenza del requisito della rilevanza ovvero meglio motivi l'ordinanza di rimessione.

D) Gli effetti delle sentenze.

La questione di legittimità costituzionale è risolta nel merito dalla Corte con una sentenza che può dichiarare l'illegittimità costituzionale (sentenza di accoglimento) ovvero respingere la questione (sentenza di rigetto).

Le **sentenze di rigetto** non dichiarano, invero, la costituzionalità della norma impegnata, ma si limitano a respingere la questione nei termini in cui le era stata posta. Tale precisazione è di grande importanza perché, in caso contrario, la pronuncia del giudice costituzionale finirebbe per “pietrificare” una determinata norma, rendendola inattaccabile nel futuro, sì da impedire un possibile mutamento degli orientamenti giurisprudenziali.

In altri termini, le sentenze di rigetto non hanno efficacia *erga omnes*: di conseguenza, la stessa questione può essere riproposta, con argomentazioni diverse o nei medesimi termini; tuttavia il giudice che ha sollevato la questione è impossibilitato a sollevare la medesima questione nel corso dello stesso giudizio (art.24 della legge n.87 del 1953).

Un sottotipo particolare delle sentenze di rigetto è costituito dalle decisioni di “incostituzionalità non dichiarata”, in cui il giudice non accoglie la questione, pur nutrendo seri dubbi circa la legittimità costituzionale della norma impugnata. Ciò avviene, in genere, quando la Corte costituzionale preferisce sollecitare un intervento del legislatore, nella convinzione che gli effetti di una sentenza di accoglimento avrebbero prodotto una situazione peggiore di quella a cui si vuole porre rimedio.

Le sentenze con le quali la Corte costituzionale accoglie la questione di costituzionalità – cioè, le **sentenze di accoglimento** – hanno, invece, portata *erga omnes* ed efficacia retroattiva. I loro effetti sono stati indicati dall’art.136 della Costituzione e, successivamente, precisati dall’art.30 della legge n.87 del 1953.

Tre le due disposizioni non si registra una piena concordanza, ma le differenze si giustificano in base alla circostanza che i costituenti, allorché approvarono l’art. 136 Cost., non avevano ancora determinato i modi e le procedure necessari per instaurare il giudizio di costituzionalità; tale scelta fu compiuta con la legge costituzionale n. 1 del 1948 che ha previsto il giudizio in via principale ed in via incidentale. Occorreva, quindi, armonizzare il dettato costituzionale con i procedimenti di accesso al giudizio della Corte introdotti dal legislatore ordinario.

L’ art. 136 Cost. afferma che “quando la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”: l’espressione utilizzata potrebbe far ritenere che le sentenze di accoglimento non abbiano effetti retroattivi, ma soltanto successivi, assimilabili a quelli propri dell’abrogazione.

Tale esito, tuttavia, entrerebbe in rotta di collisione con sistema di accesso al giudizio della Corte previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1948, secondo

il quale il giudice che abbia un dubbio sulla legittimità costituzionale di una norma che deve applicare nel corso del processo, deve sospenderlo in attesa della decisione del giudice costituzionale. Siffatta sospensione sarebbe non solo vana, ma del tutto priva di giustificazione qualora si attribuissero alle sentenze di accoglimento effetti meramente abrogativi, dal momento che il giudice (che ha sollevato la questione di costituzionalità e sospeso il processo principale) non potrebbe utilizzare la decisione della Corte in sede di risoluzione di quella determinata controversia: anzi, dovrebbe risolvere il processo applicando una norma dichiarata incostituzionale.

Il dubbio interpretativo è stato superato coerentemente dall'**art. 30 della legge n. 87 del 1953** che, precisando il contenuto letterale dell'art. 136 Cost., ha statuito che "le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione". È indubbio, quindi, che dal giorno successivo alla pubblicazione, nessuno può più dare applicazione alle norme dichiarate incostituzionali: conseguentemente tali norme non possono più essere utilizzate dai giudici ed il giudice che ha sollevato la questione di costituzionalità deve risolvere il processo senza applicare la norma dichiarata incostituzionale dalla Corte.

In conclusione la dichiarazione di incostituzionalità determina un effetto di annullamento della norma di legge contraria alla Costituzione: quindi *erga omnes* e retroattivo. Tuttavia, ragioni di opportunità e di certezza nelle relazioni giuridiche hanno indotto il legislatore a circoscrivere la retroattività, fissando il limite nei "rapporti esauriti": per cui, le decisioni di accoglimento non travolgono le situazioni giuridiche oramai del tutto definite in seguito ad una sentenza passata in giudicato, o che non possono più essere rimesse in discussione in quanto sono decorsi i termini di decadenza o di prescrizione.

In un solo caso, dettato da un'evidente ragione di equità, la retroattività della sentenza di accoglimento incide sui "rapporti esauriti": si tratta della fattispecie in cui, come recita l'art. 30 della legge n. 87 del 1953, "in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna".

In tal caso, infatti, cessano l'esecuzione della condanna e tutti gli effetti penali.

2. Alcuni profili problematici.

Nel sindacare la legittimità costituzionale di leggi o altri atti con forza di legge la giurisprudenza costituzionale ha dovuto, in relazione a fattispecie particolari, precisare i confini della propria competenza.

In base all'art.28 della legge n.87 del 1953 **il giudizio della Corte costituzionale esclude ogni valutazione di natura politica** e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento. Non possono essere sindacati, in altre parole, i vizi di merito, relativi alle scelte di opportunità politica del legislatore.

Nell'ordinamento italiano le possibilità di sindacare un atto legislativo per ragioni di merito sono giustamente assai circoscritte. Può esercitare un sindacato di merito il Presidente della Repubblica quando, in sede di promulgazione di una legge approvata dai due rami del Parlamento, decide con messaggio motivato di rinviarla alle Camere per una nuova deliberazione. Se, però, queste ultime riapprovano la legge, il Presidente della Repubblica è obbligato a promulgarla, a meno che ciò non determini l'insorgere a suo carico di una responsabilità per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. Un rifiuto ulteriore da parte del Presidente della Repubblica di promulgare determinerebbe un grave conflitto istituzionale tra i due poteri, che — sotto il profilo giuridico — potrebbe essere risolto promuovendo innanzi alla Corte costituzionale un conflitto tra i poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost.

A sua volta, l'art. 127 Cost. — prima di essere modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 — attribuiva al Governo la competenza a sindacare, nell'ambito del controllo sulle leggi regionali, il merito di una scelta legislativa. Nella fattispecie, i poteri dell'esecutivo erano più pregnanti: non solo poteva opporsi per ragioni di merito a ch  il Commissario del Governo apponesse il visto sulla legge regionale, ma, qualora il Consiglio regionale la riapprovava nel medesimo testo a maggioranza assoluta, poteva, entro quindici giorni dalla comunicazione, promuovere una questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere.

In alcuni ordinamenti — come ad esempio quello degli Stati Uniti d'America — tale divieto si manifesta attribuendo al giudice costituzionale un potere di selezione in ordine alle questioni su cui giudicare: infatti, la Corte suprema pu  astenersi dal giudicare su questioni di natura propriamente politica, in modo da non alterare il principio della separazione dei poteri (*political question*). Se, per un verso, i giudici possono controllare il legislativo, per un altro verso, l'attività giurisprudenziale trova un limite nelle prerogative proprie del potere legislativo.

Alla Corte costituzionale istituzionale italiana non   espressamente riservata tale discrezionalità; tuttavia, alla luce del soprarichiamato art.28 della legge n.87 del 1953, ha in qualche occasione respinto una questione di legittimit  costituzionale, proprio evocando la natura politica della scelta del legislatore.

Emblematica  , in proposito, la sentenza n.111 del 1968, nella quale la Corte

ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della revoca di alcune disposizioni (che revocavano le concessioni di decorazioni al valor militare e dell'Ordine militare di Savoia a favore di appartenenti alla disciolta milizia volontaria sicurezza nazionale e sue specialità, in dipendenza di atti compiuti nella guerra di Spagna) proprio in ragione del fatto che tale revoca traeva "origine da una valutazione di carattere prettamente politico dell'opera svolta, nella guerra di Spagna, dagli appartenenti alla milizia fascista, per i quali quella guerra rappresentò un fatto ideologico ritenuto incompatibile col nuovo ordinamento giuridico consacrato successivamente nella Costituzione. Tale valutazione, poiché fatta dal legislatore nell'esercizio del potere discrezionale allo stesso consentito entro i limiti segnati dall'ordinamento dell'epoca, sfugge al sindacato di questa Corte, la quale non deve neppure prendere in considerazione le argomentazioni di carattere politico, di cui non è immune l'ordinanza di rimesione".

Per quanto concerne, poi, il sindacato di costituzionalità relativo ai vizi di legittimità, occorre distinguere tra **vizi** formali — quando il legislatore viola le regole procedurali — e **sostanziali**. Questi ultimi si determinano in caso di contrasto tra la legge e la Costituzione e possono essere ulteriormente suddivisi in vizi di:

a) **violazione di legge**, allorché la norma di legge contrasta con la Costituzione sotto il profilo della disciplina sostanziale di una determinata materia;

b) **incompetenza**, quando un organo, un ente od un potere esorbita dai limiti che la Costituzione ha posto alla propria competenza, invadendo quella di un altro soggetto. Le ipotesi principali di illegittimità costituzionale sotto il profilo dell'incompetenza si determinano, ad esempio, quando: il Governo emana decreti che abbiano valore di legge ordinaria al di fuori dei casi straordinari di necessità e di urgenza, senza delegazione delle Camere ovvero oltre i limiti temporali fissati dalla legge di delegazione (artt. 76, 77 Cost.); il Governo dispone sull'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia incidendo sulle competenze che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore della magistratura (art. 110 Cost.); lo Stato legifera con norme di dettaglio in una materia regionale già regolata con legge dalla Regione (art. 117 Cost.), le Regioni emanano norme legislative al di fuori delle materie previste (artt. 117, 118 Cost.);

c) **eccesso di potere**. In via generale questo vizio funzionale, tipico degli atti amministrativi, si determina ogniqualvolta un'autorità si avvale del potere di adottare un provvedimento per un fine diverso da quello specifico previsto dall'ordinamento. Nel diritto costituzionale si manifesta in alcune ipotesi circo-

scritte, quando la normativa dettata dal legislatore contrasta con i fini costituzionalmente prescritti.

Ciò può avvenire, ad esempio quando: 1) nelle materie coperte da riserva di legge rinforzata, il legislatore disciplina i modi di esercizio di alcune libertà al di fuori delle fattispecie indicate in Costituzione; 2) il legislatore contraddice alle clausole o alle finalità generali di “utilità sociale”, di “buon andamento della pubblica amministrazione”, di “sicurezza o di incolumità pubblica” indicate negli artt. 41, 97 e 17 Cost.; 3) il legislatore, nel regolare determinate situazioni, introduce delle differenziazioni che esorbitano da quel criterio di ragionevolezza che è insito nel principio di eguaglianza.

La disposizione costituzionale contenuta nell’art. 3 Cost. (Tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge) impone anche al legislatore — al pari degli altri poteri (si veda l’art. 97 Cost., secondo cui i pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurata l’imparzialità dell’amministrazione, e l’art. 101 Cost. il quale afferma che i giudici sono soggetti soltanto alla legge) — di tenere un comportamento imparziale: per cui gli è inibito, da un lato, di disciplinare in modo diverso situazioni identiche, dall’altro lato, di introdurre delle distinzioni illogiche nella regolazione di fattispecie differenti.

Un importante criterio che il giudice costituzionale utilizza per verificare se le scelte discrezionali del legislatore incorrano in un vizio di eccessi di potere è costituito dal **principio di proporzionalità**.

Esso impone all’operatore giuridico di ricercare un ragionevole e proporzionato equilibrio tra interessi, tra diritti in potenziale conflitto, si premura di evitare che la fruizione di un diritto avvenga con modalità tali da comprimere i diritti altrui « oltre misura », cioè oltre quanto è essenziale ed indispensabile per esercitare tale diritto.

A tal fine, si ricorre in genere ad un *test* che prevede la verifica:

- a) della legittimità dei fini per cui tale diritto è stato limitato;
- b) della sussistenza di un’effettiva relazione tra il contenuto della limitazione e le sue finalità;
- c) del carattere non irragionevole, arbitrario o inutilmente oppressivo del limite;
- d) del non totale annullamento del diritto.

Tale principio esprime un criterio di coerenza dell’ordinamento nella misura in cui impone alle norme di porre regole coerenti e razionali nel senso che situazioni eguali vanno trattate in modo eguale; situazioni differenti non debbono essere trattate in modo eguale; situazioni diverse debbono avere trattamenti razionalmente diversificati.

L'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge può conseguire non solo da una scelta del legislatore, ma anche da una sua mancata scelta ovvero da una inerzia legislativa. In tal caso incorre in un **vizio di omissione**, consistente in carenze nella regolazione di una materia a causa del fatto che principi generali contenuti in Costituzione non hanno trovato un effettivo svolgimento o una specificazione nella legislazione ordinaria, ovvero non si sono approvate tempestivamente quelle norme di attuazione del dettato costituzionale che la Costituzione espressamente prevedeva.

Principi, risalenti al costituzionalismo liberale, possono essere in proposito evocati: ad esempio, si può affermare che esigenze di certezza del diritto impongono di perseguire la completezza dell'ordinamento giuridico in modo da rendere effettivo l'obbligo per ogni giudice di decidere qualsiasi controversia sottoposta al suo giudizio: obbligo emblematicamente codificato dall'art.4 del Codice napoleonico del 1804 secondo cui "il giudice che rifiuterà di giudicare, con il pretesto del silenzio, dell'oscurità o dell'insufficienza della legge, potrà essere perseguito come colpevole di diniego di giustizia". Di conseguenza, il sistema si trova innanzi alla seguente alternativa: o il giudice è in grado di integrare il diritto scritto costruendo norme inesprese attraverso le tradizionali tecniche interpretative; oppure deve essere richiesto un intervento del legislatore nel caso in cui la sua inerzia sia la causa diretta della lesione di un precetto costituzionale.

In senso contrario va evidenziata l'inadeguatezza delle impostazioni teoriche liberali che, fondandosi sulla "sovranità" del Parlamento, ritenevano impossibile ogni "pretesa individuale a legiferare", resa manifesta dall'evoluzione della disciplina costituzionale dei diritti fondamentali dell'individuo: la quale impone di considerare, da un lato, la rilevanza crescente che nelle carte costituzionali assumono i **diritti di prestazione**, dall'altro lato, di ripensare la stessa distinzione storica tra diritti come libertà negativa (che si realizzano attraverso la protezione e la difesa del singolo nei confronti del legislatore, dei pubblici poteri e dei privati) e diritti di prestazione (che postulano un intervento regolatore della legge).

Infatti, la componente prestazionale costituisce in entrambi i casi un elemento essenziale della struttura del diritto, dal momento che il suo godimento dipende in ogni caso dall'interposizione in funzione organizzativa dell'amministrazione pubblica o del legislatore. In altri termini, si può sostenere che la violazione di un diritto sia la conseguenza non solo da una scelta attiva, ma anche dalla mancata predisposizione di regole, di strumenti e di mezzi necessari per assicurarne l'effettiva fruizione.

In pratica non è agevole distinguere quando si sia in presenza di una discre-

zionalità politica ovvero di un vincolo costituzionale ad intervenire. Nell'ambito del diritto civile e penale è stata elaborata una nozione di omissione secondo cui essa si sostanzia attraverso un comportamento contrastante con un obbligo giuridico a contenuto positivo. Tale definizione è valida anche per il diritto costituzionale, il quale ha introdotto in proposito alcune distinzioni.

Per un verso, le **omissioni** sono state classificate in **assolute** e relative. Nel primo caso, la lesione costituzionale di un diritto deriverebbe da una condotta dilatoria in ordine ad un obbligo di normare, che determina la mancanza di ogni tipo di attuazione del dettato costituzionale e di conseguente regolazione della materia. In genere, poi, si ritiene che l'omissione legislativa assoluta si produca quando l'inerzia si protragga per un periodo di tempo significativo.

Le omissioni legislative **relative** – a loro volta – si hanno allorché il legislatore dà attuazione alle disposizioni costituzionali, ma in modo insufficiente ed incompleto, quando la lesione di un diritto è conseguenza del funzionamento non pieno di una norma per l'assenza di un'altra necessaria per consentire la fruizione di un diritto o di una garanzia costituzionale.

Un'ulteriore ipotesi di omissione si determina nei casi in cui il legislatore riserva espressamente una disciplina ad una determinata categoria di individui, escludendone altre: in questo caso, l'omissione parziale assume i connotati di un'esclusione discriminatoria.

Nel diritto comparato, gli strumenti che il giudice ha a disposizione per sanzionare l'omissione legislativa sono molteplici. Si può distinguere tra i casi in cui il giudice può **rimediare** all'omissione **unilateralmente** – tramite una sentenza interpretativa, fissando un indennizzo o attuando direttamente il disposto costituzionale- **ovvero in forma bilaterale** ricercando una collaborazione con l'autorità che ha dato vita alla condotta omissiva – fissando un termine entro il quale provvedere ovvero fornendo raccomandazioni da fare al legislatore-.

Alcuni ordinamenti hanno individuato specifiche procedure per rimediare alle omissioni legislative (ricorsi diretti al giudice costituzionale contro le omissioni), altri – come, ad esempio, l'Italia – non prevedono appositi rimedi processuali, preferendo sopperire alla lesione di diritti fondamentali a causa di omissioni da parte del legislatore con specifiche tecniche interpretative.

Con una certa frequenza i Tribunali costituzionali, piuttosto che sanzionare l'inerzia del legislatore, attuano la protezione diretta di un diritto anche in assenza della regolamentazione legislativa: ciò avviene, soprattutto, ricorrendo alle **sentenze di incostituzionalità di tipo additivo**, con le quali una disposizione è dichiarata incostituzionale non per quello che prevede, ma per quello che non prevede: in tal modo la Corte costituzionale introduce nell'ordinamento norme nuove, che non si possono ricavare dal testo normativo.

Questo tipo di decisioni contraddice l'impostazione kelseniana della giustizia costituzionale, in base alla quale il giudice costituzionale avrebbe dovuto caratterizzarsi come una sorta di "legislatore negativo": infatti, il giudice delle leggi si trasforma in creatore di norme giuridiche, sostituendosi Parlamento, con un'operazione giustificata dal fatto che, in tali fattispecie, il mero annullamento della legge incostituzionale non risolverebbe il problema posto dalla questione di legittimità costituzionale e l'aggiunta di una norma mancante costituisce l'unica via per ripristinare la costituzionalità violata (ruolo proprio della giustizia costituzionale).

Altro profilo problematico riguarda la possibilità per il giudice costituzionale di sindacare la conformità alla Costituzione di norme che organi costituzionali dello Stato (soprattutto il Parlamento) adottano nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e funzionale: si pensi, ad esempio, alla competenza delle Camere a giudicare autonomamente la legittimità dei titoli dei loro componenti a farne parte (in attuazione dell'art. 66 Cost.) ovvero all'autonomia nel regolare le attività interne a ciascuna Camera (art. 64 Cost.).

Nel rispetto delle disposizioni costituzionali la Camera ed il Senato godono di un'ampia potestà regolamentare e di un potere organizzatorio, i quali trovavano il loro fondamento nell'origine storica del parlamentarismo, allorché le assemblee legislative dovevano difendere la propria indipendenza, la libertà delle proprie deliberazioni dai condizionamenti e dagli abusi che potevano provenire dalla Corona.

L'autonomia del Parlamento si è affermata attraverso il riconoscimento del potere di autoregolazione della propria vita interna e del principio di insindacabilità delle attività che si svolgono all'interno delle Camere (*interna corporis*). Questo principio garantiva le Camere elettive dai controlli esterni, sia politici che giurisdizionali; il primo, a sua volta, riservava al Parlamento la competenza a dettare le norme relative al proprio funzionamento.

Tuttavia, con l'entrata in vigore di una Costituzione rigida e con l'affermazione del principio per cui tutti i pubblici poteri sono sottoposti alla Costituzione, l'assolutezza del principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* si incrina: sia, perché la stessa Costituzione pone alcune regole di funzionamento che non possono essere derogate dai regolamenti, pena la loro illegittimità; sia in quanto, la legittimità delle norme interne e delle regole di comportamento delle assemblee legislative possono essere vagliata assumendo come parametro le disposizioni costituzionali.

In proposito, tuttavia, la Corte costituzionale italiana – a differenza di altri giudici costituzionali – ha assunto in materia un **orientamento di (eccessiva)**

cautela, limitando il suo sindacato alla lesione diretta, in sede di procedimento legislativo, della normativa costituzionale; mentre ha escluso la possibilità di controllare i comportamenti difformi alle norme poste dai regolamenti parlamentari, sulla base della considerazione che le Camere sono “padrone del proprio regolamento” e sono le interpreti “vere, autentiche ed incontrovertibili” dello stesso.

Si apre, in questo modo, una vera e propria “zona d’ombra” della giustizia costituzionale nel momento in cui atti direttamente lesivi delle disposizioni costituzionali sfuggono a qualsiasi controllo esterno al Parlamento, di natura giurisdizionale.

Su di un altro profilo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha esteso l’ambito delle disposizioni suscettibili di un controllo di legittimità costituzionale. Rilevante è l’affermazione – contenuta già nella sentenza n.1 del 1956 – secondo la quale tutte le norme aventi forza di legge vigenti nell’ordinamento possono essere oggetto di controllo da parte del giudice costituzionale.

In tal modo la Corte ha riconosciuto la normatività e assicurato **la giustiziabilità di tutte le disposizioni della Costituzione**, ivi compresi i principi generali.

Dinanzi al tentativo di utilizzare la distinzione tra disposizioni programmatiche e precettive al fine di negare valore normativo a parti del testo costituzionale, si è riconosciuta l’immediata applicazione dell’intero testo costituzionale.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana si è differenziata immediatamente da un consolidato orientamento della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, il quale, in tema di interpretazione delle disposizioni costituzionali, aveva introdotto una suddivisione di massima tra: *a)* norme complete in tutti i loro elementi che non abbisognano di un ulteriore intervento del legislatore, *b)* norme non suscettibili di immediata applicazione in quanto rinviavano al legislatore una più concreta determinazione, *c)* disposizioni generali, meramente direttive nei confronti del legislatore.

Appare evidente, che se tali suddivisioni fossero state confermate dal giudice costituzionale, molte e significative parti del testo costituzionale non si sarebbero potute considerare come immediatamente precettive e, quindi, utilizzabili da parte del giudice costituzionale.

Va, inoltre, considerato che **il controllo di legittimità costituzionale** non comprende solo la norme prodotte da fonti primarie, ma **si è estende anche alle leggi costituzionali** (o di revisione costituzionale), dovendo il giudice verificare se siano stati rispettati i limiti che la carta costituzionale pone all’attività di revisione costituzionale: sia formali – i quali attengono al necessario rispetto

delle procedure che la Costituzione prevede per la sua revisione (art.138 Cost.) – sia sostanziali, costituiti dai limiti espliciti (art.139 Cost.) o impliciti (principi la caratterizzanti l’assetto costituzionale, la cui modificazione determinerebbe lo snaturamento dello stesso).

In proposito, la Corte costituzionale ha precisato che non possono essere modificati o sovvertiti nel loro contenuto essenziale quei principi codificati nella carta costituzionale che “appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana” (sentenza n. 1146 del 1988).

3. Segue: il controllo sulla validità della legislazione anteriore alla Costituzione.

Meritano attenzione anche le disposizioni processuali che attribuiscono la competenza a decidere sulla validità o sull’applicabilità delle disposizioni di legge anteriori all’entrata in vigore di una nuova Costituzione. Il problema appare interessante sia dal punto di vista dei principi che reggono l’interpretazione giuridica, sia sotto il profilo degli effetti che la codificazione di nuovi valori produce sulla continuità del sistema normativo.

Per quanto concerne quest’ultimo aspetto, occorre considerare che ogni processo costituente sancisce, di solito, l’affermazione di principi alternativi a quelli conformanti l’ordinamento costituzionale precedente; determina una diversa ponderazione degli interessi, graduandoli sulla base di una nuova scala di valori.

La **rottura politica con il passato** – espressa dalle carte costituzionali- non determina, tuttavia, una cesura nella continuità del sistema normativo, quasi che dall’entrata in vigore di una nuova Costituzione potesse discendere una contestuale cessazione di efficacia delle precedenti norme, ad essa alternative .

In altri termini, l’estinzione o il superamento di un determinato assetto politico non provoca l’estinzione del diritto da questo prodotto: le norme perpetuano i propri effetti anche nel nuovo ordinamento, continuano a far parte del diritto oggettivo vigente, salvo che non si accerti, nei modi appositamente previsti, la loro incompatibilità con disposizioni di grado superiore ovvero di pari grado, ma successive. Tuttavia, l’innovazione costituzionale pone l’esigenza di creare una netta cesura rispetto al passato, nonché di depurare l’ordinamento vigente dalle norme incompatibili, sì da renderlo armonico con i precetti costituzionali vigenti.

La ricerca dell’autorità competente a sindacare la conformità alla Costituzione delle leggi anteriori si salda con l’esigenza di garantire nel miglior modo possibile la precettività delle norme costituzionali. Il che soddisfa, tra l’altro, l’esigenza politica di affermare in modo pieno ed evidente la “rottura” che la Costituzione ha segnato nei confronti del passato regime .

Tuttavia, se la medesima problematica è affrontata secondo un'ottica formale, legata alle **regole generali che presiedono all'interpretazione** del diritto, si rende necessario un approccio maggiormente approfondito. Infatti, si potrebbe sostenere che le disposizioni anteriori alla Costituzione erano state poste validamente, seguendo le regole al momento vigenti, per cui dovrebbero considerarsi valide alla luce del principio *tempus regit actum*.

Siffatta impostazione, tuttavia, non regge a più approfondite argomentazioni.

Innanzitutto, non si deve confondere tra fonte del diritto e norma giuridica. La prima non può che sorgere secondo il procedimento di formazione regolato dalla disciplina al momento vigente, per cui sarebbe errato sindacarne la validità sulla base delle norme poste dalla Costituzione sopravvenuta; la norma, per contro, oggettivandosi nel sistema ed acquisendo autonoma rilevanza, può contenere prescrizioni incompatibili con la nuova Costituzione, che – in quanto tali – debbono essere rimosse utilizzando i normali strumenti che il sistema offre per la risoluzione delle antinomie normative.

Meno certa è, invece, la risposta da dare all'interrogativo se il contrasto tra una norma di legge anteriore ed una norma costituzionale successiva configuri un **caso di incostituzionalità ovvero di abrogazione**. La soluzione appare tutt'altro che univoca, anche se concettualmente la distinzione tra i due fenomeni è chiara: l'incostituzionalità scaturisce da un giudizio di invalidità, pronunciato utilizzando il criterio di gerarchia; l'abrogazione esprime, a sua volta, una situazione di incompatibilità tra norme egualmente valide e fa riferimento all'elemento temporale, in aderenza al principio *tempus regit actum*. L'incostituzionalità si determina nei casi in cui si riscontra che una determinata norma non è valida; l'abrogazione, invece, presuppone una norma valida, ma non più applicabile alle fattispecie future per il sopravvenire di una norma di pari grado, incompatibile con la precedente.

La possibilità di ricorrere al principio dell'abrogazione ovvero a quello dell'incostituzionalità sopravvenuta dipende dalle scelte normative compiute nei singoli ordinamenti, i quali paiono, alternativamente, attribuire il compito di sindacare le norme anteriori alla Costituzione: al giudice costituzionale, al giudice comune ovvero ad entrambi. A tal proposito, può essere utile richiamare le soluzioni distinte adottate rispettivamente dalla Germania, dall'Italia e dalla Spagna

Nella **Repubblica federale tedesca**, la Costituzione ha affrontato direttamente la questione, introducendo una previsione normativa che non lascia margini di dubbio: secondo l'art. 123 Cost., infatti, le leggi anteriori alla prima riunione del *Bundestag* restano in vigore in quanto non contrastanti con la legge fondamentale. L'orientamento del Tribunale costituzionale tedesco favorevole

a riconoscere la competenza del giudice comune sulle leggi precostituzionali è pienamente coerente con la lettera del testo costituzionale, dal momento che l'eventuale contrasto tra Costituzione e leggi anteriori configura un controllo sull'applicabilità di queste ultime.

Nell'**ordinamento spagnolo**, si è optato per una ulteriore soluzione, differente dalla precedente.

Dalla lettura dell'art.163 Cost. si dovrebbe ritenere che la competenza a sindacare la conformità alla Costituzione delle norme anteriori sia di spettanza del giudice costituzionale. Infatti, l'art.163 Cost. impone all'autorità giudiziaria di sollevare la questione di costituzionalità dinanzi al Tribunale ogniqualvolta nel corso di un processo consideri che una norma primaria, applicabile al caso dalla cui validità dipenda il giudizio, possa essere contraria alla Costituzione. Però, il terzo comma della disposizione costituzionale abrogativa, precisando che sono abrogate tutte le norme contrarie a quanto stabilito in Costituzione, consente di affermare che il contrasto tra Costituzione e legge anteriore può essere risolto dal giudice comune in sede di giudizio sull'applicabilità di quest'ultima.

Il Tribunale costituzionale spagnolo, allorché ha dovuto misurarsi con questa problematica, ha preferito seguire un orientamento di compromesso, prospettando, innanzi alla contrapposizione tra disapplicazione o giudizio di legittimità costituzionale, una soluzione mediana. Dopo aver precisato che il contrasto tra norma costituzionale e legge ordinaria precostituzionale determina l'incostituzionalità sopravvenuta di quest'ultima, rendendola invalida ed inapplicabile, da un lato, ha riconosciuto che i giudici debbono disapplicare le norme precostituzionali che ritengono in contrasto con la Costituzione; ma, dall'altro lato, ha ammesso che gli stessi possono egualmente porre la questione innanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 163 Cost.

In deroga parziale al principio di unicità della giurisdizione costituzionale, il Tribunale costituzionale spagnolo ha delineato un sistema binario, il quale riconosce la competenza esclusiva del giudice costituzionale solo in ordine alla legittimità delle leggi emanate posteriormente alla Costituzione.

Nell'**ordinamento italiano**, invece, si è prodotta una situazione differenziata tra il periodo intermedio – che va dall'entrata in vigore della Costituzione all'attivazione della Corte costituzionale – e il periodo a regime – seguente all'entrata in funzione del nostro giudice costituzionale. Infatti, per un verso, la VII disp. trans. della Costituzione ha previsto che “fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione sulle controversie indicate nell'art. 134 cost. ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione”: pertanto, nella fase “transitoria”, spettava ai giudici comuni disapplicare le norme contrastanti con la Costituzione.

Dall'altro lato, però, tale competenza doveva ritenersi circoscritta ad un arco temporale ben definito, non potendo estendersi oltre il momento in cui il sistema di giustizia costituzionale delineato dai costituenti si è completato con la nomina dei giudici e con la concreta costituzione del collegio. Da tale momento, la Corte costituzionale acquisisce il monopolio del sindacato sulla conformità alla Costituzione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Il dubbio sulla possibilità per il giudice costituzionale di sindacare le leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione – in assenza di una esplicita disposizione costituzionale, come nel caso degli ordinamenti sopra richiamati – fu risolto dalla stessa Corte costituzionale nella sua prima, fondamentale sentenza (sentenza n.1 del 1956). Nel contestare la questione di incompetenza prospettata dall'Avvocatura dello Stato, ad avviso della quale l'istituto dell'illegittimità costituzionale si sarebbe riferito soltanto alle leggi posteriori alla Costituzione, il giudice costituzionale evidenzia la differenza tra abrogazione e illegittimità costituzionale per concludere che, alla luce dell'art.134 Cost e dell'art.1 della legge costituzionale n.1 del 1948, in un sistema di Costituzione rigida la Costituzione deve prevalere su tutte le leggi ordinarie ancora vigenti ed operanti al momento in cui la questione di legittimità costituzionale è stata posta.

Le differenti soluzioni che gli ordinamenti hanno dato alla questione della sindacabilità delle norme di legge anteriori alla Costituzione generano dei **riflessi significativi sulla natura del processo costituzionale**.

Nei sistemi che escludono la competenza dei giudici a sindacare l'illegittimità delle leggi anteriori alla Costituzione – specie in quei contesti nei quali l'esercizio del potere costituente esprime una volontà di rottura e di democratizzazione rispetto al passato – le nuove norme costituzionali non potrebbero manifestare in senso pieno la propria precettività, inibendo l'applicazione di norme del passato regime, in buona parte lesive di diritti fondamentali della persona.

Negli ordinamenti, invece, che optano per la duplice competenza del Tribunale costituzionale e dei giudici nel valutare la conformità a Costituzione delle norme anteriori si introduce una sorta di differenziazione dei ruoli. Da un lato, i giudici, disapplicando la norma nel caso concreto, offrono una tutela diretta delle singole posizioni soggettive; dall'altro lato, il giudice costituzionale, dichiarando con effetti *erga omnes* l'incostituzionalità sopravvenuta, svolge un ruolo di garante astratto dell'ordinamento costituzionale in senso oggettivo, depurandolo dalle norme illegittime.

Nel caso, infine, degli ordinamenti che riservano tale competenza al giudice costituzionale il potere di depurare il sistema dalle norme contrarie alla Costituzione viene ripartito tra i giudici secondo un criterio differente: non già

– come si è visto sopra – in base agli effetti delle decisioni, ma in relazione agli atti controllati: le norme primarie sono controllate esclusivamente dalla Corte costituzionale, quelle secondarie dai giudici comuni.

4. Il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione.

La legge costituzionale n. 1 del 1948 ha previsto due modi per attivare un giudizio di legittimità costituzionale: uno diretto, l'altro incidentale.

Il primo si instaura attraverso un **ricorso** presentato:

- a) dallo Stato avverso leggi regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) dalle Regioni avverso leggi dello Stato o di altre Regioni;
- c) dalle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso leggi dello Stato, della Regione Trentino-Alto Adige o dell'altra Provincia autonoma;
- d) dalla Regione Trentino-Alto Adige avverso le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Secondo la disciplina costituzionale anteriore alla legge costituzionale n.3 del 2001, le parti del giudizio (cioè, lo Stato, le Regioni, le Province di Trento e di Bolzano) non erano trattate in modo eguale: allo Stato era riconosciuta una posizione di favore sia per quanto concerne i vizi che potevano essere denunciati, sia con riferimento al momento in cui il ricorso poteva essere presentato.

In riferimento al procedimento di impugnazione, la normativa costituzionale prevedeva un *iter* differenziato.

Nel caso delle Regioni, la questione di costituzionalità poteva essere presentata dopo l'entrata in vigore della legge statale ed entro un periodo temporale limitato – entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione –. Per contro, il ricorso dello Stato avveniva nell'ambito del procedimento di controllo delle leggi regionali di cui al precedente art.126 Cost : nel senso che se la Regione, dopo il rinvio della legge operato dal Commissario del governo su decisione del Consiglio dei ministri, provvedeva a confermare il testo originario della legge, il Governo aveva la possibilità di impugnare la legge innanzi alla Corte costituzionale. Si trattava, quindi, di un intervento preventivo, cioè anteriore alla promulgazione della legge.

Una volta presentato il ricorso, l'entrata in vigore della legge regionale rimaneva sospesa, in attesa della decisione del giudice costituzionale. Tuttavia, il sistema prevedeva alcune **deroghe parziali al divieto di promulgare** una legge regionale il cui giudizio di costituzionalità è pendente innanzi alla Corte.

Da un lato, i Presidenti delle Regioni potevano procedere ad una pubblica-

zione parziale, cioè delle norme non toccate dal ricorso statale; dall'altro lato, alcuni Statuti delle Regioni ad autonomia speciale avevano introdotto delle deroghe più incisive. Ad esempio, l'art. 29 dello Statuto siciliano dispone che "trascorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente regionale sia pervenuta da parte della Corte costituzionale sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione". A sua volta, l'art. 33 dello Statuto della Sardegna prevede che "qualora una legge sia dichiarata urgente dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la promulgazione e l'entrata in vigore, se il Governo della Repubblica consente, non sono subordinate ai termini sopraindicati", cioè possono avvenire prima che decorrano i termini che il Governo ha a disposizione per presentare un ricorso di costituzionalità.

La legge di revisione costituzionale n.3 del 2001 ha modificato tale situazione di disparità, prevedendo una **posizione processuale di sostanziale simmetria**; nella nuova formulazione dell'art.127 Cost., infatti, tanto il ricorso dello Stato, quanto quello delle Regioni deve essere promosso entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge considerato illegittimo.

Invece, è rimasta immutata la differenza tra lo Stato e le Regioni in ordine ai parametri invocabili nel ricorso innanzi alla Corte costituzionale. Alla luce dell'art.127 Cost. e dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948, la Regione può impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato che invadano o ledano la sfera della competenza assegnata dalla Costituzione; invece, lo Stato può promuovere una questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione.

Tali formulazioni sono state interpretate nel senso che, per un verso, il ricorso contro le leggi regionali poteva riguardare un qualsiasi vizio di costituzionalità; mentre, per un altro verso, i ricorsi avverso le leggi dello Stato non riguardavano qualsiasi violazione della legittimità costituzionale, ma soltanto la lesione di quelle norme della Costituzione che dispongono in ordine alla competenza delle Regioni.

In questo senso va una costante giurisprudenza della Corte costituzionale, ad avviso della quale il ricorso dello Stato sarebbe finalizzato a far valere il rispetto della Costituzione in generale (l'interesse oggettivo alla costituzionalità delle leggi), mentre quello delle Regioni sarebbe circoscritto all'interesse specifico dell'ente a veder tutelata la propria sfera di autonomia costituzionale. Pertanto, in quest'ultimo caso, il parametro invocabile è limitato alle disposizioni costituzionali contenute nel titolo V della Costituzione e ad altre norme costituzionali la cui violazione determinerebbe una lesione della loro autonomia costituzionale.

Sotto il **profilo** più strettamente **processuale**, la Regione può promuovere una questione di legittimità costituzionale attraverso un ricorso presentato dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali. Il ricorso della Regione deve essere notificato – nel medesimo termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto impugnati – al Presidente del Consiglio dei ministri.

Inoltre, il ricorso, per essere ammissibile, deve aver luogo sulla base di un’autorizzazione da parte della Giunta regionale che non sia generica e che non faccia riferimento a disposizioni puntualmente individuate.

Il ricorso dello Stato avverso ad una legge regionale è presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della conferenza Stato-Città e autonomie locali. In questo caso, la notifica deve essere fatta al Presidente della Giunta regionale.

5. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: la sua peculiarità.

Il giudizio di costituzionalità in via incidentale ha luogo – secondo l’art.1 della legge costituzionale n.1 del 1948 – allorchè sorge una questione di legittimità costituzionale nel corso di un giudizio. Tale sistema di accesso alla giustizia costituzionale può essere considerato una **“ibridazione” dei due modelli più antichi**, una sorta di *tertium genus* o di *genus* intermedio, dal momento che l’organo competente ad assumere la decisione finale è unico (come nei sistemi accentrati), però ciascun giudice possiede una certa discrezionalità nel valutare se una determinata norma ponga dei dubbi di legittimità (come nei sistemi diffusi).

Infatti, il giudice possiede una doppia ed importante competenza: quella di non sollevare una questione di costituzionalità che ritenga manifestamente infondata e quella di controllare in via esclusiva la legittimità costituzionale degli atti privi di forza di legge.

Apparentemente, il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale presenta i caratteri propri di un “processo di diritto obiettivo”, finalizzato, principalmente, a garantire l’interesse dell’ordinamento alla costituzionalità delle leggi. Tuttavia, in molti casi (specie se si contesta la lesione di un diritto fondamentale da parte di una disposizione di legge), è forte l’attenzione per la specificità della situazione processuale che ha originato il dubbio di costituzionalità.

Per queste ragioni, settori autorevoli della dottrina hanno definito il giudizio di costituzionalità in via incidentale “la frontiera tra i due modelli”: l’oggetto del giudizio è costituito dal dubbio sulla costituzionalità della legge, però la questione deriva da un caso concreto e riguarda non l’astratto enunciato norma-

tivo della disposizione, ma una norma che incide direttamente sulle posizioni soggettive esaminate nel processo. Infatti, nei casi in cui un diritto fondamentale sia leso da una norma di legge, il giudizio sulla costituzionalità di una legge è anche un giudizio rivolto alla tutela concreta di un diritto. Il giudizio si effettua alla luce di diritti concretamente compromessi; mentre si deve alla forza *erga omnes* della decisione della Corte costituzionale se il giudizio – in caso di sentenza di accoglimento – acquista una portata generale, valida per l'intero ordinamento giuridico.

In altre parole, si può affermare che la **questione di costituzionalità assolve ad un duplice compito**: impedire che il giudice applichi una legge incostituzionale ed evitare che si produca una lesione delle posizioni soggettive presenti nel processo.

Quando il giudice costituzionale decide una questione prospettata da un giudice nel corso di un processo, esamina una fattispecie particolare, assicura la protezione di un diritto rivendicata da un soggetto; però, mentre offre una determinata interpretazione, introduce una regola generale capace di orientare i futuri comportamenti sia dei giudici che del legislatore.

La circostanza che l'ultima parola circa l'illegittimità costituzionale di una norma di legge competa alla Corte costituzionale, cioè ad un giudice le cui pronunce hanno efficacia *erga omnes* e risultano vincolanti per tutti gli operatori giuridici, determina un effetto ulteriore: sintetizzabile nel fatto che il giudice costituzionale, muovendo da casi concreti, svolge un'attività orientata a rendere generali le esigenze di giustizia prospettate dal caso concreto; il caso concreto diviene "esemplare" e la sentenza della Corte costituzionale impedisce che una norma suscettibile di ledere diritti fondamentali della persona, possa continuare ad essere applicata.

La concretezza del giudizio di costituzionalità in via incidentale è determinata, innanzitutto, dallo stretto legame che unisce – attraverso il necessario requisito della rilevanza di cui al successivo paragrafo – la decisione della Corte al "caso concreto" che ha generato il processo; ma non va neppure trascurato l'apporto fornito dall'utilizzo di particolari tecniche di interpretazione costituzionale.

Inoltre, l'attenzione alla concretezza è particolarmente evidente nei casi in cui il parametro costituzionale del giudizio è rappresentato dal principio di eguaglianza o di proporzionalità: in tal caso, infatti, il giudice costituzionale, all'atto di valutare la ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore, può difficilmente prescindere da un esame attento dell'impatto che l'applicazione della disposizione provoca sulle posizioni soggettive che hanno originato il giudizio *a quo*.

6. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: un “dialogo” tra la Corte e l’ordinamento giudiziario.

La domanda di giustizia che è alla base di ogni processo viene filtrata dal giudice *a quo*, tuttavia le esigenze generali di giustizia non possono essere soddisfatte senza eliminare dall’ordinamento una determinata disposizione ovvero una sua possibile interpretazione.

È intuitivo che i sistemi in via incidentale funzionano egregiamente laddove si riesce ad instaurare un **“rapporto comunicativo” tra i due giudici** coinvolti nel processo – quello ordinario e quello costituzionale –. Il dialogo è alimentato dal fatto che tali soggetti intervengono nel processo, facendosi portatori di istanze differenti, ma concomitanti. Le finalità perseguite non coincidono, dal momento che, da un lato, la Corte costituzionale si propone di rendere l’ordinamento giuridico omogeneo alle disposizioni costituzionali; mentre, dall’altro lato, i giudici sono interessati a rimuovere quelle norme la cui applicazione impedirebbe di risolvere secondo giustizia il caso oggetto del giudizio.

Tuttavia, siffatta diversità di obbiettivi non impedisce che tra giudice costituzionale e giudici comuni si instauri un rapporto di collaborazione. Infatti, il giudice costituzionale può dichiarare l’incostituzionalità di una norma di legge soltanto se il processo è attivato da un giudice nel corso di un giudizio; a sua volta, il giudice può non applicare una norma lesiva di posizioni soggettive costituzionalmente garantite soltanto in seguito ad una pronuncia di incostituzionalità da parte del Tribunale costituzionale.

La comunicazione tra chi avvia il procedimento (giudice *a quo*) e chi lo conclude (Corte costituzionale) **avviene su più piani**.

Da un lato, i principi di diritto e l’interpretazione delle norme costituzionali fornita dal giudice costituzionale – pur non costituendo un precedente in senso stretto – assumono un valore vincolante per i giudici. Da un altro lato, al momento di risolvere una questione di costituzionalità, la Corte costituzionale tende a considerare la disposizione di legge non per il suo significato astratto, bensì per il significato che risulta della sua concreta operatività nell’ordinamento giuridico: fa riferimento, cioè, al c.d. “diritto vivente”.

Inoltre, il dialogo tra i “due giudici” è alimentato dalla circostanza che i giudici *a quibus* possiedono alcuni margini di discrezionalità prima di sollevare le questioni di costituzionalità. Ad esempio, il giudice può ricercare, tra le possibili interpretazioni, quella conforme a Costituzione, evitando di sollevare la questione innanzi alla Corte costituzionale: così operando utilizza le norme costituzionali come criteri per l’interpretazione sistematica dell’ordinamento giuridico vigente e può pervenire a siffatto risultato richiamandosi alla giuri-

sprudenza del giudice costituzionale.

A sua volta, il giudice costituzionale può sollecitare il giudice *a quo* ad interpretare una disposizione di legge in modo conforme a Costituzione adottando un'ordinanza o una sentenza. Nel primo caso, ritiene la questione inammissibile in quanto il giudice *a quo* può autonomamente risolvere il processo in quanto è possibile attribuire alla disposizione che deve applicare un significato conforme a Costituzione. Nella seconda ipotesi, poi, il giudice costituzionale conclude il processo costituzionale con una sentenza interpretativa di rigetto. In tal caso, il giudice costituzionale dichiara la questione non fondata perché la disposizione impugnata può ricevere un'interpretazione coerente con la Costituzione (anche se diverso da quella attribuita dal giudice *a quo*).

Sotto un altro profilo, la questione di costituzionalità può essere utilizzata per **sottoporre a giudizio** non tanto una disposizione, quanto **una determinata interpretazione** della stessa. In tal modo – qualora il dubbio di costituzionalità sia accolto –, da un lato, si consente al giudice *a quo* di risolvere la controversia utilizzando una norma coerente con il dettato costituzionale; dall'altro lato, si esercita nei confronti dell'ordinamento giuridico in generale una funzione di unificazione interpretativa del diritto.

Le sentenze interpretative costituiscono lo strumento migliore che il giudice costituzionale ha a disposizione per rendere il giudizio sulla legge più aderente possibile alla situazione concreta che ha originato il processo costituzionale. Tra queste assumono una particolare rilevanza le sentenze interpretative di accoglimento e le sentenze additive. Si tratta di tipi di sentenze cui il giudice costituzionale ricorre per meglio ponderare gli effetti delle proprie decisioni e per calibrare sia l'impatto che possono produrre sull'ordinamento giuridico, sia le conseguenze nei confronti del giudizio *a quo*.

Per quanto concerne, in particolare, le sentenze additive, si può evidenziare che è proprio l'attenzione ad un diritto o ad una posizione soggettiva concretamente lesa che induce il giudice costituzionale a considerare che l'incostituzionalità possa derivare non soltanto dalla presenza nell'ordinamento di una norma, ma anche dalla sua assenza, cioè dall'esistenza di una lacuna normativa.

In tal caso, il giudice costituzionale ricorre ad una sentenza di incostituzionalità di tipo additivo, dichiarando una legge contraria a Costituzione “in quanto non prevede una determinata disciplina”.

7. Segue: la questione di costituzionalità.

Il giudizio in via incidentale ha costituito – sin dall'avvio della giurispruden-

za costituzionale – la principale via di accesso al giudizio della Corte. Essa è definita “incidentale” perché il giudizio di costituzionalità non si instaura autonomamente, ma sorge come incidente nel corso e nell’ambito di un procedimento giurisdizionale che si svolge dinanzi ad un giudice comune, detto **giudice a quo**. In base all’art. 23 della legge n. 87 del 1953 esso sorge «nel corso di un giudizio dinanzi ad un’autorità giurisdizionale».

La scelta di privilegiare, rispetto all’accesso diretto, un modo di instaurazione del giudizio che faccia perno su un’attività preliminare di deliberazione da parte di un giudice è motivata dall’opportunità di introdurre un filtro, in grado di impedire che pervenga al giudizio della Corte una eccessiva quantità di questioni prive di alcuna base giuridica.

Nel medesimo tempo, però, occorre evitare che tale filtro possa trasformarsi in un indebito ostacolo al pieno dispiegarsi del controllo di costituzionalità: coerentemente con la volontà di facilitare l’accesso alla giustizia costituzionale e di ridurre al minimo fisiologico gli ostacoli che si possono frapporre alla possibilità di sottoporre una norma di legge al vaglio della Corte.

Cercando di contemperare entrambe le esigenze, il giudice costituzionale ha ampliato le possibilità di accesso fornendo un’interpretazione estensiva sia della **nozione di “giudice”** che di quella di **“giudizio”**. Da un lato, ha affermato che debbono intendersi come giudici non solo gli organi giurisdizionali comuni – cioè i giudici ordinari e quelli speciali – ma anche quelle autorità che, pur non essendo incardinate all’interno dell’ordine giudiziario, svolgono un’attività oggettivamente giurisdizionale: dalla Corte dei conti in sede di controllo degli atti del Governo alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, dai Consigli comunali in materia di contenzioso elettorale alle commissioni tributarie.

Dall’altro lato, ha precisato che l’espressione “giudizio” richiamata dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953 è comprensiva di tutti i vari procedimenti contenziosi svolti da un giudice, purché abbiano carattere decisorio. La stessa Corte costituzionale può essere considerata un giudice ed il processo costituzionale un giudizio.

Nella sua vasta giurisprudenza, la Corte costituzionale – utilizzando il criterio alternativo rappresentato dallo svolgimento di funzioni giudicanti ovvero dalla presenza di un soggetto appartenente all’ordinamento giudiziario – ha consentito che le questioni di legittimità costituzionale potessero essere sollevate, ad esempio, da:

- a) le commissioni tributarie, in seguito all’avvenuta riforma del contenzioso tributario;
- b) dall’Ufficio centrale del referendum;

- c) dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura;
- d) dai collegi e dai consigli degli ordini professionali in sede disciplinare;
- e) dal giudice di sorveglianza, allorchè assume decisioni di natura giurisdizionale ricadenti su diritti dei detenuti;
- f) dai giudici anche allorchè adottano provvedimenti di natura non strettamente giurisdizionale: come, ad esempio, l'autorizzazione del giudice tutelare nelle procedure di aborto, l'intervento del presidente del tribunale nel procedimento di separazione dei coniugi, del magistrato nel procedimento istruttorio per la domanda di grazia;
- g) dai collegi arbitrali.

Il giudice, per poter sollevare una questione di legittimità costituzionale, deve preliminarmente verificare **la rilevanza** e la non manifesta infondatezza della questione. Il primo accertamento impone al giudice di controllare se il giudizio “non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”. La norma che presenta profili di incostituzionalità deve, in altri termini, risultare necessaria ai fini della decisione del processo principale, deve riguardare una norma che si ritiene debba essere applicata nello svolgimento del processo.

Alla luce del requisito della rilevanza si è dubitato che possa essere sollevata dinanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto norme penali di favore: ciò nella considerazione che un'eventuale sentenza di accoglimento avrebbe obbligato il giudice a non applicare la norma di favore, in lesione al principio generale di irretroattività dei reati e delle pene sancito dall'art.25 Cost. (nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso). Tuttavia, il giudice costituzionale, pur ribadendo che il giudice *a quo* deve risolvere la questione nel rispetto del principio di cui all'art.25 Cost., ha sostenuto che non si possono istituire “zone franche” dell'ordinamento sottratte al sindacato di costituzionalità. Pertanto, anche tali tipi di norme penali possono essere sottoposte al vaglio della Corte, anche in considerazione della portata *erga omnes* di un'eventuale sentenza di accoglimento.

In secondo luogo, il giudice deve controllare **la non manifesta infondatezza** della questione : deve, cioè, nutrire un dubbio sulla legittimità costituzionale della norma. Al giudice non spetta decidere in ordine alla legittimità costituzionale (tale compito spetta esclusivamente alla Corte costituzionale), ma solo valutare se la questione di costituzionalità abbia un certo *fumus*, un'apprezzabile base giuridica.

Il processo costituzionale si instaura con un'ordinanza – detta **ordinanza di**

rimessione – con la quale il giudice sospende il giudizio e trasmette gli atti alla Corte costituzionale. Nell’ordinanza il giudice deve motivare sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza, indicando – nel contempo – l’oggetto ed il parametro del giudizio di costituzionalità.

8. Segue: le decisioni interpretative della Corte costituzionale.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il giudice costituzionale risolve la controversia con una decisione che può assumere la forma tanto di un’ordinanza, quanto di una sentenza. In genere, ricorre all’ordinanza quando assume un provvedimento interlocutorio ovvero rigetta la questione senza entrare nel merito.

Le sentenze, a loro volta, possono essere di rito o di merito: con le prime la Corte decide sul piano procedurale; le seconde si hanno quando definisce la questione di costituzionalità dal punto di vista sostanziale. In tal caso o accoglie o rigetta la questione.

All’interno dei due tipi generali di sentenze – i cui effetti sono stati descritti in un precedente paragrafo – si collocano ulteriori “sotto tipi”, che costituiscono il frutto di una ricca ed articolata giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con le **sentenze interpretative di rigetto**, il giudice costituzionale dichiara la questione non fondata, in quanto alla disposizione impugnata può essere attribuito un significato normativo diverso da quello ricavato dal giudice o dal ricorrente (nel caso di giudizio in via di azione), ma conforme a Costituzione. In altri termini, tra i possibili significati che una disposizione può assumere, la Corte presceglie quello che la rende compatibile con la Costituzione, tralasciando l’altro che aveva indotto il ricorrente o il giudice a dubitare della costituzionalità della legge.

L’attribuzione alla disposizione di un particolare significato non ha, però efficacia *erga omnes*, dal momento che la Corte adotta una sentenza di rigetto. L’interpretazione della Corte non è vincolante e si può imporre solo grazie all’efficacia persuasiva della motivazione o all’autorevolezza di cui tale collegio gode.

Un vincolo giuridico si può, tuttavia, rinvenire a carico del giudice che ha sollevato la questione in via incidentale: questi non può più applicare, nel corso del processo, la disposizione impugnata attribuendole il significato originario; se, infatti, confermasse tale interpretazione sarebbe costretto ad applicare una norma di dubbia costituzionalità e, quindi, dovrebbe nuovamente sospendere il processo ed investire della questione la Corte costituzionale. Siffatto procedimento gli è, però, precluso dal divieto di riproporre nel corso del medesimo

processo la stessa questione di legittimità costituzionale.

Le **sentenze interpretative di accoglimento**, per contro, consentono al giudice di scegliere tra i significati ricavabili da una disposizione quello che è incompatibile con la Costituzione e di dichiararlo incostituzionale, salvando tutti gli altri. In questo caso la Corte espunge dall'ordinamento giuridico non l'intera disposizione, ma uno dei suoi possibili significati, o meglio una delle norme che possono essere enucleate; la disposizione continua ad essere applicata ed a produrre effetti, con l'esclusione della norma giudicata incostituzionale.

Alcuni tipi di sentenze interpretative si caratterizzano perché, pur dichiarando l'incostituzionalità di una norma, producono degli effetti positivi, cioè introducono nell'ordinamento delle norme “nuove”, inizialmente non ricavabili dal testo normativo. Tale effetto si determina, ad esempio: quando il giudice costituzionale dichiara l'illegittimità di una disposizione “per la parte in cui non prevede” una determinata statuizione. La portata innovativa o additiva di queste sentenze è evidente, dal momento che la Corte nel momento in cui dichiara l'illegittimità costituzionale, aggiunge una norma a quelle inizialmente previste dal legislatore.

Sempre utilizzando la distinzione teorica tra disposizione – che rappresenta l'espressione linguistica attraverso la quale si manifesta la volontà del legislatore – e norma – che è il risultato di un complesso procedimento interpretativo – il giudice costituzionale ha ampliato i tipi delle proprie decisioni.

Con le **sentenze correttive** la Corte costituzionale non entra nel merito della questione, ma si limita preliminarmente ad evidenziare che l'interpretazione fornita dal giudice nell'ordinanza di rimessione non è corretta: pertanto, restituisce gli atti al giudice invitandolo a risolvere il proprio dubbio di costituzionalità ricorrendo ad una diversa interpretazione.

Con le **sentenze monitorie**, invece, il giudice costituzionale introduce una scissione logica tra parte dispositiva e motivazione: nella prima dichiara la non incostituzionalità della normativa impugnata; nella seconda, invece, argomenta le ragioni per le quali sussistono fondati dubbi circa la compatibilità delle norme al testo costituzionale. Pertanto, la Corte costituzionale sollecita il Parlamento a rivedere la norma per evitare, in futuro, una pronuncia di incostituzionalità.

In genere, il giudice costituzionale ricorre a questo tipo di sentenze per risolvere controversie politicamente delicate, per le quali preferisce “costringere” il Parlamento a cambiare la legge, ridisciplinando la materia, piuttosto che determinare direttamente l'annullamento delle disposizioni impugate.

CAPITOLO TERZO

LE ALTRE COMPETENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Sommario: 1. I conflitti di attribuzione: profili comuni. 2. Profili specifici dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni. 3. Il controllo sull'ammissibilità del referendum abrogativo. 4. Il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica.

1. I conflitti di attribuzione: profili comuni.

L'art.134 Cost. attribuisce alla Corte costituzionale la competenza a giudicare sui conflitti di attribuzione che insorgono:

- a) tra i poteri dello Stato;
- b) tra lo Stato e le Regioni;
- c) tra le Regioni.

Il procedimento necessario perché tali conflitti insorgano e siano risolti è, invece, disciplinato nel capo III della legge n. 87 del 1953.

Con tale competenza l'ordinamento costituzionale ha scelto di incanalare i conflitti che possono insorgere tra i poteri e gli organi di vertice dello Stato in ordine alle rispettive competenze all'interno dei procedimenti giurisdizionali, invece di affidarli ad una soluzione di carattere meramente politico; per contro, il giudice costituzionale è chiamato ad assicurare l'equilibrio istituzionale, rafforzando la sua natura non solo di difensore della Costituzione, ma anche di garante del rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri – inteso tanto in senso orizzontale (conflitto tra i poteri dello Stato), quanto in senso verticale (conflitto tra lo Stato e la Regione).

Nella Costituzione italiana manca un espresso richiamo alla **separazione dei poteri**; anzi, va notato che durante i lavori dell'Assemblea costituente venne rigettato un emendamento che esplicitamente legava la determinazione della forma di governo al rispetto della divisione dei poteri.

Tuttavia, in Costituzione sono presenti disposizioni che presuppongono il principio della separazione dei poteri e che rivengono in esso la loro *ratio* legittimamente. L'art. 70 Cost. riserva alle due Camere l'esercizio collettivo della funzione legislativa; l'art. 76 Cost. circoscrive i modi in cui l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al governo; l'art. 102 Cost. assegna ai

magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, l'esercizio della funzione giurisdizionale; mentre l'art. 104 Cost. afferma che la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere e si premura di assicurarne l'autonomia nei confronti del Governo e dello stesso Parlamento attraverso l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura.

L'accettazione del principio della separazione dei poteri è, poi, implicita in altre disposizioni costituzionali: ad esempio, in quelle che impongono determinate incompatibilità (secondo gli artt. 104 e 135 Cost. i componenti il Consiglio superiore della magistratura e la Corte costituzionale non possono far parte né del Parlamento, né di un Consiglio regionale), che riservano all'organo stesso la competenza a giudicare della propria legittima costituzione (in base all'art. 66 Cost. ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità), che vietano ad un potere di influire sullo *status* soggettivo degli appartenenti ad un altro potere (l'art. 107 Cost. afferma che i magistrati sono inamovibili e che non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso). Così come pare presupporre il principio della separazione dei poteri la regola generale del rispetto del giudicato, la quale preclude al legislatore di incidere sulle decisioni oramai definitive pronunciate dai magistrati.

D'altra parte, conserva intatta la sua validità l'idea che stava alla base della teoria della separazione dei poteri e che può essere riassunta nella convinzione che per evitare l'arbitrio delle istituzioni occorra prevedere l'esistenza di una molteplicità di centri di potere i quali, dotati di uno *status* di relativa indipendenza, siano in grado di equilibrarsi e di controllarsi a vicenda.

Dei tre tipi di conflitti previsti dal nostro sistema, quelli che pongono maggiori problemi interpretativi e che rivestono – per la loro natura – una particolare rilevanza sul piano istituzionale e politico sono i conflitti tra i poteri dello Stato. Tuttavia, alcuni **profili procedurali** sono **comuni** e possono, quindi, essere affrontati congiuntamente.

Innanzitutto, in via generale si può distinguere tra:

- a) conflitti positivi (quando entrambe le parti si ritengono competenti ad esercitare una determinata attribuzione o ad emanare uno specifico atto) e negativi (in cui le parti in causa rifiutano di adottare un atto ritenendosi entrambe carenti di competenza);
- b) conflitti reali e virtuali. I primi sorgono sulla base di un atto o di un comportamento che può essere considerato un'affermazione concreta di com-

petenza; i secondi, invece, possiedono il carattere dell'astrattezza in quanto la disputa sulla sussistenza della competenza prescinde dall'adozione di atti lesivi dell'altrui sfera di attribuzione. Quest'ultimo tipo di conflitto, tuttavia, non è previsto nel nostro sistema di giustizia costituzionale, dal momento che – come si è precisato – il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale può insorgere soltanto sulla base di un atto o di un comportamento specifico che si reputa lesivo della competenza.

Secondo l'art. 37 della legge n. 87 del 1953 il conflitto tra poteri dello Stato insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per delimitare la sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali. Inoltre, ai sensi dell'articolo successivo "la Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla".

A sua volta, l'art. 39 della medesima legge – disciplinando i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e tra Regioni – dispone che essi insorgono allorché la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato o ad altra Regione, ovvero quando la sfera di competenza costituzionale di una Regione è invasa da un atto dello Stato. Il ricorso, inoltre, deve specificare l'atto invasivo, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate.

Dall'insieme dei precetti normativi che abbiamo richiamato è possibile, anche grazie all'apporto fornito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, individuare i caratteri essenziali di tale competenza in relazione a:

- a) l'oggetto del conflitto;
- b) il suo parametro;
- c) gli effetti delle decisioni del giudice costituzionale.

Per quanto concerne **l'oggetto del giudizio** la dottrina appare divisa tra chi sostiene che questo sia costituito dalla competenza che viene invasa e chi, per contro, lo individua nell'atto che si ritiene invasivo della competenza stessa. Gli uni puntano, ad esempio, l'attenzione su quella parte dell'art. 38 della legge n. 87 del 1953 il quale dispone che la Corte "risolve il conflitto dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione"; gli altri focalizzano il loro interesse sulla disposizione del medesimo articolo in base alla quale il giudice costituzionale, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.

La medesima incertezza sembra alimentata anche dalle disposizioni che regolano il conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni. Infatti, a sostegno degli autori che considerano quello *de quo* un giudizio di accertamento della

spettanza di una determinata attribuzione può essere richiamato il tenore letterale dell'art. 39, che definisce il conflitto fra lo Stato e le Regioni alla stregua di un "regolamento di competenza". A favore, invece, della posizione opposta – favorevole a considerare il conflitto di attribuzione un giudizio per l'annullamento di un atto illegittimo per violazione della competenza – militano delle argomentazioni di carattere sistematico. *In primis*, la considerazione che le decisioni della Corte non hanno, nel caso di specie, né un'efficacia *erga omnes*, né autorità di *res iudicata*: cioè la sentenza del giudice costituzionale si riferisce soltanto alla questione specifica e non inibisce un'eventuale successiva proposizione del conflitto. Tali effetti apparirebbero contraddittori qualora fosse certo che la Corte decide non la legittimità dell'atto, bensì la titolarità della competenza.

Determinante perché possa instaurarsi un conflitto è che dall'illegittimo esercizio di una competenza altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate ad un altro soggetto o potere.

Per quanto concerne, invece, il **parametro del giudizio**, cioè la disposizione che può essere invocata ed utilizzata per risolvere il conflitto, decidendo in ordine alla competenza, secondo gli artt. 37 e 39 della legge n. 87 del 1953 il parametro del giudizio deve essere rappresentato dalle norme costituzionali che "determinano la sfera di attribuzioni" ovvero "assegnano" la sfera di competenza. Non deve, quindi, essere lamentato un qualunque vizio di legittimità, bensì una violazione del sistema delle competenze definito dalla Costituzione o da altre fonti di grado costituzionale.

Siffatto vincolo deve essere inteso in modo non restrittivo, nel senso che il parametro costituzionale può essere precisato ed integrato da norme primarie: ciò, soprattutto, nei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni, dal momento che in materia la Costituzione o gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale definiscono i caratteri di massima dei rispettivi sistemi, mentre la concreta e puntuale ripartizione delle competenze deriva da norme poste da fonti primarie – in particolare, dai decreti di attuazione degli Statuti speciali e dalle leggi della Repubblica che, ai sensi dell'VIII disp. trans. della Costituzione, regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni –.

Per quanto concerne – infine – gli **effetti delle sentenze** della Corte costituzionale va precisato che esse non hanno effetti generali, *erga omnes*: anche se ovviamente le *rationes decidendi* richiamate dal giudice costituzionale rappresentano, se non un precedente, almeno un criterio cui la Corte si richiamerà per risolvere conflitti identici o simili.

In tema di conflitti tra i poteri dello Stato, l'art.38 della legge n.87 del 1953 dispone che, in seguito all'attribuzione della competenza, debba essere annullato l'eventuale atto viziato da incompetenza; mentre il potere competente può esercitare la propria competenza, adottando il relativo atto.

In materia di conflitti tra lo Stato e le Regioni, la decisione della Corte costituzionale è finalizzata a regolare la competenza contestata dal soggetto ricorrente – lo Stato nei confronti della Regione, la Regione nei confronti dello Stato –; nonchè a decidere sull'atto di cui si lamenta l'incompetenza. Nelle more della decisione, il giudice costituzionale può – ai sensi dell'art.40 della legge n.87 del 1953 – dichiarare la sospensione dell'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione.

2. Profili specifici dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni.

A differenza del conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni il cui ricorso deve essere presentato entro sessanta giorni dalla notificazione, pubblicazione o dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato (art.39 della legge n.87 del 1953), nel caso dei **conflitti tra poteri dello Stato** non è previsto alcun termine di decadenza per la proposizione del ricorso.

Inoltre, quest'ultimo processo costituzionale possiede la caratteristica di **articolarsi in due fasi distinte**.

Innanzitutto, il giudice costituzione, con un'ordinanza in camera di consiglio, deve decidere sull'**ammissibilità del ricorso**: siffatta valutazione ha ad oggetto la verifica della sussistenza dei requisiti oggettivi (contrasto in ordine alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali) e soggettivi (contrasto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono).

In altri termini, deve verificare sia che il conflitto coinvolga due “poteri” dello Stato, sia che sia rispettata la previsione dell'art. 37 della legge n.87 del 1953 secondo il quale il conflitto deve insorgere “tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono”.

A proposito della verifica della sussistenza del primo requisito, occorre considerare che, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, **la definizione di potere** è assai più ampia di quella storicamente riconducibile al tradizionale principio della separazione tra i poteri. Ad esempio, accanto al Parlamento (titolare della funzione legislativa), al Governo (titolare della funzione esecutiva), all'autorità giudiziaria (titolare della funzione giurisdizionale), vanno

annoverati anche altri organi, come il Presidente della Repubblica e la stessa Corte costituzionale.

Inoltre, possono anche essere individuati poteri esterni allo Stato apparato, cui l'ordinamento affida l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, purchè i suoi atti finali siano imputabili allo "Stato autorità": secondo un orientamento giurisprudenziale della Corte, rientra in questa categoria la frazione di corpo elettorale che è costituita dai promotori e dai sottoscrittori una richiesta di referendum.

In definitiva, secondo il nostro giudice costituzionale, **possono qualificarsi come poteri** gli organi dello Stato che possiedono la duplice caratteristiche di:

- a) essere titolari di funzioni supreme, riconducibili alla sovranità dello Stato;
- b) esercitare tali funzioni senza interferenze, in posizione di autonomia e di indipendenza garantita – direttamente o indirettamente – dalla Costituzione.

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha, nel tempo, considerato ammissibili i conflitti che hanno coinvolto, oltre ai tradizionali poteri dello Stato:

- a) ciascuna delle due Camere (ma non i parlamentari);
- b) le Commissioni parlamentari di inchiesta;
- c) il Ministro della Giustizia alla luce delle funzioni specifiche attribuitegli dalla Costituzione (ma non gli altri Ministri);
- d) il Consiglio superiore della Magistratura;
- e) l'Ufficio centrale per il referendum;
- f) la Corte dei conti in sede di controllo.

Per quanto concerne, poi, il requisito di cui all' art. 37 della legge n.87 del 1953 (conflitto insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono), **il giudice costituzionale ha escluso che esso si riferisca soltanto agli organi collocati al vertice del potere**. Si consideri, ad esempio, la magistratura che rappresenta un potere c.d. "diffuso" nel senso che manca di un vero e proprio vertice: infatti, secondo l'art.107 Cost., i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni: mentre il principio costituzionale per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge (art.101 Cost.) deve essere inteso anche nel senso che ciascun giudice interpreta autonomamente le norme e le applica senza subire condizionamenti né esterni, né interni all'ordine giudiziario.

Quindi – una volta ritenuto il conflitto ammissibile – la Corte costituzionale entra, con un'apposta udienza, nel **merito del conflitto**; e con sentenza decide a quale potere spettino le attribuzioni in contestazione, annullando l'eventuale

atto viziato da incompetenza.

A sua volta, **il conflitto di attribuzione tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano** si instaura su ricorso del soggetto che si ritiene leso nella propria sfera di attribuzione.

Sono legittimati a ricorrere, entro il termine di sessanta giorni dall'avvenuta conoscenza dell'atto invasivo della competenza: il Presidente del Consiglio dei ministri per lo Stato, il Presidente della Giunta regionale per le Regioni, il Presidente delle due Province per le Province di Trento e di Bolzano.

Secondo l'art.39 della legge n.87 del 1953 il ricorso deve essere presentato contro "atti" di un livello istituzionale invasivi la propria sfera di competenza garantita dalla Costituzione.

In ordine all'individuazione degli **atti suscettibili di determinare** l'insorgere di **un conflitto di attribuzione** il giudice costituzionale, anche con l'ausilio della dottrina, ha favorito il consolidarsi di un atteggiamento estensivo, nella condivisibile prospettiva di agevolare i ricorsi innanzi alla Corte.

In primo luogo, è stato precisato che l'insorgere del conflitto non è condizionato all'ipotesi in cui una delle parti rivendichi per sé una determinata competenza. Il ricorso è ammissibile non solo se si contesta di aver esercitato un'attività che non spetta, ma anche se si lamenta che l'esercizio di un potere abbia determinato una turbativa della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante al ricorrente.

In secondo luogo, si è consolidata l'opinione che gli atti suscettibili di ledere la sfera di attribuzioni definita dalla Costituzione non sono soltanto quelli di natura amministrativa; anzi, sul punto si è affermato un criterio residuale, favorevole a ritenere che qualsiasi atto possa suscitare il conflitto ad eccezione di quelli di natura legislativa.

Siffatta esclusione è facilmente comprensibile, poiché la lesione della Costituzione da parte di una legge o di un atto avente forza di legge rientra tra le fattispecie che danno vita ad un giudizio di legittimità costituzionale.

Inoltre, l'espressione "atto" richiamata dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953 a proposito dei conflitti fra Stato e Regioni («se la regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato» ... «può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato») deve essere intesa in senso ampio ed atecnico. In senso ampio, si da ricomprendere anche gli atti posti in essere da eventuali enti strumentali o incardinati all'interno dell'entità statuale e regionale. In senso atecnico, in modo da consentire il ricorso anche avverso comportamenti i quali, pur non basandosi su degli atti giuridici veri e propri, appaiono suscettibili di deter-

minare una concreta turbativa nelle attribuzioni costituzionali.

Il giudice, nel risolvere il conflitto, individua l'ente competente e, conseguentemente, annulla l'atto eventualmente adottato dal soggetto ritenuto incompetente.

De iure condendo, va evidenziato che il sistema non prevede una competenza assimilabile a **tutela dell'autonomia costituzionale riconosciuta ai Comuni e alle Province** dall'art.114 Cost. (I Comuni, le Province.... sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione): nonostante il riconoscimento costituzionale introdotto con la legge costituzionale n.3 del 2001, mancano per Comuni e Province efficaci strumenti di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di leggi (statali e regionali) ritenute lesive dell'autonomia costituzionale garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

Pur essendo indubbio che un elemento qualificante la nozione costituzionale di autonomia sia rappresentato dalla possibilità di difendere il nucleo essenziale della propria autonomia anche nei confronti del legislatore medesimo, al momento, gli strumenti processuali di cui gli enti locali attualmente dispongono sono assai limitati e riconducibili a:

- a) il potere di sollevare, in quanto parti di un giudizio, una questione di legittimità costituzionale di fronte al giudice, affinché esso, se ricorrano le condizioni, la trasmetta alla Corte costituzionale;
- b) la facoltà della Conferenza Stato-Città e autonomie locali di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sollevare un ricorso diretto alla Corte costituzionale avverso una legge regionale;
- c) la facoltà del Consiglio delle autonomie locali di richiedere al Presidente della Giunta regionale di promuovere un ricorso diretto alla Corte costituzionale contro una legge dello Stato.

Si tratta, tuttavia, di **strumenti processuali** assai **poco soddisfacenti** e sostanzialmente non operanti.

In ordine al primo rimedio, esistono molteplici ostacoli all'utilizzo del giudizio incidentale per la difesa dell'autonomia locale: ad esempio, va considerato che non tutte le leggi sono impugnabili in via incidentale (in particolare, difficoltà sorgono per le leggi di organizzazione e di principio) e che, comunque, questa impugnativa potrebbe avvenire soltanto successivamente all'entrata in vigore della legge.

D'altra parte, rimane necessaria la mediazione del giudice nell'individuazione della questione e nella valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Anche la possibilità di tutelare l'autonomia costituzionale dei Comuni e delle Province in via indiretta, attraverso una richiesta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali (in ambito nazionale) o del Consiglio delle autonomie locali (in ambito regionale) si presta a delle controindicazioni. In primo luogo, tale richiesta non è vincolante; in secondo luogo, si ispira ad un modello di relazioni interistituzionali oramai datato, che vede nello Stato il garante delle autonomie locali nei confronti delle Regioni.

Più efficace potrebbe rivelarsi, in funzione di garanzia dell'autonomia locale, riconoscere ai Comuni ed alle Province la legittimazione ad attivare un conflitto tra poteri dello Stato: tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, nei non numerosi casi in cui la Corte si è trovata a decidere sulla ammissibilità di questo tipo di ricorsi, si è orientata nel senso della inammissibilità: anche se la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., che inserisce gli enti locali territoriali tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento costituzionale repubblicano, potrebbe far considerare i Comuni e le Province enti esponenziali della volontà e degli interessi delle comunità territoriali, cioè poteri dello Stato comunità (della Repubblica).

3. Il controllo sull'ammissibilità del referendum abrogativo.

Il referendum consente al corpo elettorale di intervenire nel processo decisionale per esprimere le proprie determinazioni in ordine ad una questione specifica di rilevanza politica; in quanto tale può essere considerato il principale strumento di democrazia diretta previsto in Costituzione. In particolare, il referendum abrogativo è finalizzato a deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge (art.75 Cost.).

La richiesta di referendum, proposta da un comitato promotore composto da non meno di dieci cittadini e sottoscritta da almeno 500.000 elettori ovvero da cinque Consigli regionali, è sottoposta ad un duplice controllo.

La **verifica della legittimità** compete all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione. Questo organo è composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani, nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Ad esso compete una duplice verifica: da un lato, controllare se i promotori hanno adempiuto a tutti gli oneri procedurali e soddisfatto tutti i requisiti temporali previsti dalla legge in materia di referendum; dall'altro lato, verificare se la richiesta di referendum sia proponibile, se – cioè – non rientri tra le fattispecie preclusive indicate dal già richiamato art. 39 della legge n. 352 del 1970, ovvero tra gli atti normativi non dotati della forza di legge.

L'Ufficio centrale per il referendum può anche incidere sulla formulazione del quesito concentrando le richieste che rivelano uniformità o analogia di materia, ovvero provvedendo a correggere errori nella formulazione dello stesso.

Le eventuali irregolarità delle richieste debbono essere rilevate entro il 31 ottobre, assegnando ai presentatori un termine per la loro sanatoria, che non può superare la data del 20 novembre. La decisione in ordine alla legittimità della richiesta deve essere assunta, a mezzo di ordinanza, entro il 15 dicembre. L'attività dell'Ufficio centrale per il referendum ha natura amministrativa.

Alla Corte costituzionale compete, invece, controllare l'**ammissibilità della richiesta di referendum**. La decisione del giudice costituzionale deve essere pubblicata entro il 10 febbraio e della sentenza deve essere data comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, all'Ufficio centrale per il referendum, nonché ai presentatori la richiesta di referendum. Entro cinque giorni il dispositivo della sentenza deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

La partecipazione della Corte costituzionale al procedimento referendario non è stata prevista dal testo della Costituzione, che non vi fa alcun cenno né all'art. 75 Cost. (relativo al referendum abrogativo), né all'art. 134 Cost. (ove vengono elencati i giudizi spettanti a tale organo). La competenza in questione è stata introdotta dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953 (Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso) e regolamentata dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970. In base ad esso, la Corte costituzionale deve, con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, decidere «quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione».

Prima della decisione il procedimento prevede un limitato contraddittorio, nel senso che i delegati, i presentatori della richiesta di referendum ed il Presidente del Consiglio dei ministri possono non solo presentare e depositare delle memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum, ma essere anche ascoltati, tramite i loro rispettivi difensori, in camera di consiglio.

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge sulle modalità di attuazione dell'istituto referendario si pensava che la competenza della Corte costituzionale fosse circoscritta alla **mera verifica che l'oggetto del referendum richiesto non rientrasse tra le materie per le quali la Costituzione lo esclude espressamente**; cioè, ai sensi dell'art. 75, 2 c. Cost. le

leggi:

- a) tributarie e di bilancio;
- b) di amnistia e di indulto;
- c) di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

L'inserimento di questi limiti espliciti è stato motivato con la tecnicità di alcune di queste materie (bilancio, amnistia e indulto), con l'opportunità di evitare strumentalizzazioni di tipo demagogico (leggi tributarie), ovvero per non sottoporre al rischio di abrogazione leggi attraverso cui lo Stato ha assunto degli impegni giuridici a livello internazionale (leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali).

Tale scelta, tuttavia, appare assai infelice: sia perché esistono numerose leggi che, pur non imponendo tributi, determinano entrate o uscite economiche per diverse categorie di cittadini sì che un referendum su di esse produrrebbe i medesimi inconvenienti che si sono voluti evitare con il divieto di cui all'art. 75 Cost.; sia perché le altre fattispecie vietate attengono a materie nei confronti delle quali l'abrogazione non avrebbe determinato effetti concreti. Ad esempio, l'esito del referendum, che ha luogo fisiologicamente molti mesi dopo l'entrata in vigore della legge interessata dalla richiesta, non può determinare né la revoca dei provvedimenti già applicati di amnistia e di indulto, né la revoca del trattato internazionale già ratificato ovvero l'inefficacia dei provvedimenti conseguenti all'applicazione della legge di bilancio.

Inizialmente, la dottrina prevalente riteneva che l'elencazione dei limiti all'ammissibilità del referendum fosse tassativa. A favore di tale interpretazione militava anche la lettera della legge, dal momento che tanto l'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, quanto l'art. 33 della legge n. 352 del 1970 facevano espresso riferimento alle cause di inammissibilità richiamate dall'art. 75, 2 c. Cost.

Tuttavia, il massiccio ricorso all'istituto del referendum abrogativo – anche per perseguire finalità diverse da quelle originariamente ipotizzate dai costituenti – ha indotto la Corte costituzionale a perseguire una **tendenza favorevole all'ampliamento dell'ambito della propria competenza**.

In primo luogo, ha fornito un'**interpretazione sistematica ed evolutiva degli stessi limiti espliciti** contenuti nell'art. 75, 2 c. Cost.

In tema di leggi tributarie il giudice costituzionale ha precisato che appartengono a tale categorie tutte le norme che determinano un prelievo forzoso da parte dello Stato delle risorse economiche dei contribuenti, finalizzato alla soddisfazione di pubblici bisogni: le leggi tributarie hanno ad oggetto tanto le imposte, quanto le tasse.

Nel tipo "leggi di bilancio" la Corte costituzionale ha fatto rientrare tutte le

norme che incidono sul quadro delle coerenze macroeconomiche e che sono funzionali a conseguire un equilibrio di bilancio.

In tema di leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, infine, la Corte si è premurata di evitare che un'eventuale abrogazione di norme connesse ad obblighi assunti dallo Stato in ambito internazionale potesse determinare una sua responsabilità in sede internazionale: conseguentemente, con una qualche forzatura della lettera dell'art.75., 2 c. Cost., il giudice costituzionale ha ritenuto che dovessero essere fatte rientrare nel divieto anche le leggi di esecuzione dei trattati internazionali regolarmente ratificati.

In secondo luogo, in sede di giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum, la Corte costituzionale ha affiancato ai limiti di inammissibilità elencati nell'art.75, 2 c. Cost, altri limiti. Come affermato nell'importante sentenza n. 16 del 1978, il giudice costituzionale ha ritenuto di non escludere che "si impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa".

Alcuni di questi **limiti** sono **riconducibili all'oggetto del referendum** (abrogazione di leggi e di atti aventi valore di legge); altri, invece, possono essere considerati "impliciti" in quanto ricavabili dalla natura e dalla *ratio* dell'istituto referendario.

Tra i primi, il giudice costituzionale ha indicato tutte le norme prodotte da fonti superiori alle leggi ordinarie, come le leggi costituzionali e le fonti primarie atipiche (cioè dotate di forza passiva rinforzata).

Eguale, in collegamento logico, il giudice costituzionale ha escluso che il referendum possa essere chiesto su **leggi** che, pur essendo ordinarie, hanno un contenuto costituzionalmente vincolato ovvero sono costituzionalmente necessarie. Anche se i due tipi individuati dal giudice costituzionale tendono nella sua giurisprudenza a confondersi, si può precisare che:

- a) sono **a contenuto costituzionalmente vincolato** le norme primarie la cui perdita di efficacia determinerebbe un'indiretta lesione di specifiche disposizioni costituzionali, dal momento che tali norme costituiscono l'unica e necessaria modalità di attuazione delle disposizioni costituzionali;
- b) sono **costituzionalmente necessarie** le norme primarie la cui abrogazione priverebbe totalmente di efficacia un principio o impedirebbe il funzionamento di un organo la cui esistenza è garantita dalla Costituzione.

Siffatti limiti all'ammissibilità del referendum sono stati ulteriormente affinati dal giudice costituzionale. Da un lato, ha ricompreso tra le norme a contenuto costituzionalmente vincolato quelle che derivano da obblighi connessi all'adesione dell'Italia all'Unione europea: si tratta, infatti, di norme che non

rientrano nella libera disponibilità delle fonti nazionali.

Dall'altro lato, ha individuato – all'interno della nozione di leggi costituzionalmente necessarie – una categoria particolare, rappresentata dalle **leggi in materia elettorale**. In questo caso, infatti, ha ritenuto non ammissibile un effetto abrogativo tale da impedire la possibilità di rinnovare (attraverso il voto) in qualsiasi momento la rappresentanza politica, cioè i componenti la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Per contro, è ammissibile un referendum che determini un'abrogazione solo parziale della normativa elettorale, tale da rendere immediatamente applicabile la normativa risultante dall'eventuale approvazione del quesito referendario.

Inoltre, la Corte costituzionale ha escluso che l'esito del referendum possa modificare la normativa vigente in materia elettorale determinando una disciplina assolutamente differente ed estranea al contesto normativo.

La sentenza n.13 del 2012 ha offerto al giudice costituzionale l'occasione per precisare sia le **caratteristiche del controllo di ammissibilità** e gli effetti dell'esito referendario, sia la specificità della materia elettorale.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Corte costituzionale ha confermato che la materia elettorale rientra nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, in quanto indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica; di conseguenza i quesiti referendari debbono soggiacere ad un triplice requisito: debbono essere omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria», debbono essere formulati in modo che dall'esito del referendum residui, comunque, una normativa immediatamente applicabile, in modo da garantire la “costante operatività dell'organo”, debbono essere parziali, nel senso di non avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza.

A proposito, poi, dei caratteri generali dell'istituto del referendum abrogativo il giudice costituzionale ha ribadito l'impossibilità di anticipare, in sede di verifica dell'ammissibilità della richiesta di referendum, un controllo di costituzionalità dei suoi effetti. Il primo, infatti, deve limitarsi a controllare che l'oggetto del referendum non contrasti con i limiti (espliciti e impliciti) risultanti dalle disposizioni dell'art.75 Cost. e dalla relativa giurisprudenza della Corte costituzionale; mentre compete il controllo di costituzionalità verificare la conformità della normativa vigente all'intero testo costituzionale.

Nella medesima sentenza, infine, il giudice costituzionale ha escluso che il “vuoto normativo” eventualmente prodotto dal voto referendario possa essere

occupato dall'automativa reviviscenza della precedente normativa. Infatti, **l'istituto della "reviviscenza"** in seguito all'abrogazione di una norma opera solo in casi eccezionali e mai in modo automatico – essendo necessaria un'esplícita previsione legislativa –. Inoltre, tale effetto è precluso nel caso dei referendum, dal momento che tale atto – come precisa la Corte costituzionale – ha carattere esclusivamente abrogativo, quale atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa.

Da ultimo, il giudice costituzionale ha individuato alcuni **limiti "impliciti"**, connessi alle caratteristiche stesse dell'istituto del referendum abrogativo. In particolare, non appaiono ammissibili le richieste di referendum il cui quesito non è omogeneo, qualora, cioè, la domanda rivolta al corpo elettorale (volete voi abrogare....) contenga una molteplicità di quesiti eterogenei, privi di una matrice unitaria.

Tale limite tende a garantire due distinti principi costituzionali: da un lato, il diritto di voto, dal momento che l'elettore si troverebbe nell'impossibilità di esprimere una scelta coerente attraverso lo strumento referendario (che consente di esprimere un solo No o un solo Si al quesito); infatti, con il referendum si richiede una pronuncia sintetica del corpo elettorale (sì o no) attorno ad un quesito specifico. Dall'altro lato, in quanto verrebbe alterato lo stesso istituto del referendum, che potrebbe trasformarsi in una sorta di plebiscito.

4. Il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica.

Inizialmente, la competenza della Corte costituzionale in materia di giustizia "politica" – cioè per i reati commessi dai titolari di organi costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni- riguardava sia il Presidente della Repubblica (art.90 Cost.), sia il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri (art.96 Cost.). Essa era prevista dall'art.134 Cost. e disciplinata, nei suoi aspetti procedurali, dalla legge costituzionale n.1 del 1953 e dalla legge n.20 del 1962 contenente norme sui procedimenti e giudizi di accusa.

Successivamente, la legge costituzionale n.1 del 1989 ha modificato sostanzialmente la disciplina dei **reati ministeriali** e del Presidente del Consiglio dei Ministri, sottraendo la competenza al giudice costituzionale a vantaggio della magistratura ordinaria. Attualmente tale procedimento si articola schematicamente in tre fasi:

- a) la richiesta di autorizzazione. Compete ad un apposito collegio giudiziario istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto della Corte di appello competente per territorio. Tale collegio è composto da tre magi-

- strati estratti a sorte tra coloro che possiedono da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di Tribunale o qualifica superiore;
- b) la concessione dell'autorizzazione. Deve essere data dalla Camera cui il Ministro o il Presidente appartengono e, nel caso di Ministro non parlamentare, dal Senato. L'autorizzazione può essere negata solo con una deliberazione assunta a maggioranza assoluta e qualora la Camera ritenga che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo;
 - c) il giudizio vero e proprio. Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri sono giudicati dal Tribunale del capoluogo del distretto della Corte di appello, secondo le norme ordinarie. In caso di condanna, le pene possono essere aumentate dal giudice fino ad un terzo in considerazione di circostanze che attestino l'eccezionale gravità del reato commesso.

Permane, invece, la competenza della Corte costituzionale a giudicare i reati di **alto tradimento** e di **attentato alla Costituzione** del Presidente della Repubblica; anche se essa costituisce una competenza "virtuale", dal momento che le condizioni per il suo esercizio concreto non si sono (per fortuna) ancora determinate.

Come anticipato, i reati connessi alla responsabilità del Presidente della Repubblica sono indicati tassativamente dall'art. 90 Cost. e consistono nei reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione. Si tratta di reati propri ed a fattispecie indeterminata: propri, in quanto possono essere commessi soltanto da chi riveste la carica di Presidente della Repubblica; a fattispecie indeterminata, dal momento che la normativa penale non prevede puntualmente siffatte fattispecie criminose.

Sotto questo profilo l'art. 90 Cost. sembra introdurre una deroga al principio generale sancito dall'art. 25 Cost. secondo cui nessun può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Ciononostante si può tentare una, sia pure sommaria, messa a fuoco dei comportamenti che possono determinare l'insorgere dei due reati: da un lato, va escluso che ogni violazione della Costituzione configuri il reato di attentato alla Costituzione, dovendosi piuttosto trattare di comportamenti diretti ad usurpare funzioni costituzionali proprie di altri poteri dello Stato o a mutare in modo non consentito le basi stesse dell'ordinamento costituzionale. Dall'altro lato, occorre precisare che appaiono suscettibili di concretare il reato di alto tradimento quei comportamenti che concretano una violazione del giuramento di fedeltà alla Repubblica ed alle sue istituzioni.

Il **procedimento** può essere suddiviso in due parti:

- a) la **deliberazione della messa in stato di accusa**. Il procedimento per la messa in stato di accusa è iniziato da un apposito Comitato, formato dai componenti le Giunte per le autorizzazioni a procedere della Camera e del Senato, che si attiva di ufficio o sulla base di denunce. Il Comitato può deliberare l'archiviazione degli atti del procedimento qualora si ritenga incompetente, dal momento che il reato è diverso da quelli previsti dall'art.90 Cost., ovvero – attraverso un'apposita relazione – può proporre la messa in stato di accusa indicando le ipotesi di reato e i relativi addebiti a carico del Presidente della Repubblica.

In quest'ultimo caso, il Comitato nomina anche un o più relatori con il compito di sostenere la discussione in Parlamento.

La decisione finale circa la messa in stato di accusa compete al Parlamento in seduta comune, appositamente convocato dal Presidente della Camera – sentito il Presidente del Senato –. La discussione parlamentare è introdotta dalla relazione del Comitato e il Parlamento in seduta comune può disporre un supplemento di indagine.

La deliberazione della messa in stato d'accusa deve essere approvata a scrutinio segreto dalla maggioranza assoluta dei componenti. Essa deve contenere l'indicazione degli addebiti e delle prove e deve essere trasmessa alla Corte costituzionale insieme alle eventuali relazioni di minoranza. Contestualmente, il Parlamento deve procedere alla nomina di uno o più commissari con il compito di sostenere l'accusa innanzi al giudice costituzionale. Tali commissari svolgono le funzioni proprie del pubblico ministero.

Infine, in seguito all'approvazione della messa in stato di accusa, la Corte costituzionale può deliberare la sospensione dalla carica del Presidente della Repubblica.

- b) il **giudizio di accusa vero e proprio**. Si svolge innanzi alla Corte costituzionale, che agisce più come organo di giustizia politica che come giudice costituzionale. Tale particolarità giustifica la composizione del collegio giudicante, dal momento che ai 15 giudici costituzionali si debbono sommare anche 16 giudici aggregati sorteggiati da un elenco di quarantacinque cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, predisposto periodicamente dal Parlamento in seduta comune.

Il procedimento si svolge secondo le norme che regolano il processo penale ordinario, articolandosi in una fase istruttoria (condotta dal Presidente della Corte costituzionale) ed in una fase dibattimentale.

Al momento di assumere la decisione finale la Corte gode di un potere discrezionale assai vasto: l'art. 15 della legge costituzionale n. 1 del 1953

dispone, infatti, che il giudice può determinare le sanzioni penali nel limite del massimo della pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni “costituzionali, amministrative e civili” che reputa più adeguate al fatto.

La decisione della Corte non può essere appellata; è, però, ammessa una sua revisione qualora – successivamente alla condanna – emergano fatti nuovi o nuovi elementi di prova che potrebbero determinare la non responsabilità del Presidente della Repubblica.

APPENDICE AL CAPITOLO PRIMO



A. SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA IN MATERIA DI DIRITTI FONDAMENTALI

1. Sentenza 1/56

(Libertà di manifestazione del pensiero)

È la prima sentenza emanata dalla Corte costituzionale che ha deciso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 113 delle Leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18.06.1931 n. 773, c.d. Tulps), in relazione all'art. 21 Cost.

L'art. 113 Tulps sottoponeva la libera manifestazione del pensiero, attraverso la pubblicazione e l'affissione di scritti, ad un'autorizzazione dell'Autorità di p.s.; tali poteri erano caratterizzati da un'estrema discrezionalità. Ad avviso dei ricorrenti ciò recava un vulnus all'art. 21 Cost. L'art. 663 c.p. presidiava con una sanzione penale il mancato rispetto dell'art. 113 Tulps, da qui l'estensione anche ad esso della questione di legittimità costituzionale

Trattandosi della prima sentenza, la Corte ha dovuto affrontare due questioni preliminari di importanza fondamentale per lo sviluppo dell'attività e della vita stessa della Corte. La prima riguardava la sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge entrati in vigore prima della Costituzione. La seconda invece riguardava la forza da attribuire alle norme della Carta. Un orientamento invalso presso la Corte di Cassazione, infatti, riteneva che ad alcune di esse –segnatamente quelle sui principi e diritti fondamentali – andasse riconosciuta natura di norme programmatiche cioè di norme tese ad indirizzare e stimolare l'attività del legislatore ordinario ma non natura di norme precettive, cioè direttamente applicabili nei giudizi e quindi nemmeno suscettibili di fungere da parametro di un giudizio di costituzionalità.

In ordine al primo punto la Corte rifiuta l'affermazione per cui le leggi e gli atti aventi forza di legge entrati in vigore anteriormente alla Costituzione non possono essere sottoposti a giudizio di legittimità costituzionale perché nessuna norma prevede siffatta limitazione ed inoltre l'ammissibilità del giudizio sta nel rapporto di sovraordinazione che intercorre tra le due categorie di norme. Afferma inoltre che la questione della legittimità costituzionale delle leggi non è del tutto sovrapponibile a quella della loro abrogazione, infatti, alla stregua del disposto dell'art. 15 prel. c.c., l'ambito di applicazione della prima è molto più ampio rispetto alla seconda.

In ordine al secondo problema la Corte annulla la portata della distinzione tra norme precettive e norme programmatiche, affermando che tutte le norme della Costituzione sono immediatamente applicabili come parametro di legittimità costituzionale.

Nel merito, la Corte riconosce che l'affermazione di un diritto non impedisce

di porre dei limiti all'esercizio dello stesso, anzi i due aspetti altro non sono che due facce della stessa medaglia. L'art. 113 Tulps sarebbe legittimo ai sensi dell'art. 21 Cost. se perseguisse il bene comune. Tuttavia i giudici non ravvisano questa finalità nella norma che, invece, sembra trasformare l'autorizzazione in una sorta di concessione da parte dell'Autorità p. s..

La Corte quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 113 Tulps ad eccezione del c. 5. Da ciò discende l'illegittimità dell'art. 1 d.lgs. 1382/1947. È interessante notare come si precisi che dalla dichiarazione di illegittimità adottata non discende un divieto per il legislatore di legiferare nuovamente in materia, mentre ne deriva l'obbligo – qualora decida di muoversi in tal senso – di rispettare quanto stabilito in Costituzione.

A.Perelli

Considerato in diritto

.....

.....

Affermata la competenza di questa Corte, si può passare all'esame della questione di legittimità costituzionale proposta con le ordinanze sopra indicate.

Se le disposizioni dell'art. 113 della legge di p.s. possano coesistere con le dichiarazioni dell'art. 21 della Costituzione é questione che ha già formato oggetto di moltissime pronunce della Magistratura ordinaria e di numerosi scritti di studiosi.

Ma la questione é stata posta, quasi esclusivamente, sotto il profilo della abrogazione dell'art. 113 per incompatibilità con l'articolo 21 della Costituzione e le discussioni si sono svolte principalmente sul punto se le norme dettate in questo ultimo articolo fossero da ritenere precettive di immediata attuazione o programmatiche.

Anche nel presente giudizio queste discussioni sono state riprese dalle parti. Ma non occorre fermarsi su di esse né ricordare la giurisprudenza formatasi in proposito, perché la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non é 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 vogliono 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 river-

berano sull'intera legislazione.

Pertanto é il contenuto concreto delle norme dettate nell'articolo 21 della Costituzione e il loro rapporto con le disposizioni dell'art. 113 della legge di p.s. che dovranno essere presi direttamente in esame, per accertare se vi sia contrasto dal quale derivi la illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni.

Per escludere che contrasto vi sia, é stato da qualcuno asserito che bisogna distinguere tra manifestazione del pensiero, la quale deve essere libera, e la divulgazione del pensiero dichiarato, della quale non é menzione nella Costituzione. Ma tale distinzione non é consentita da alcuna norma costituzionale.

Tuttavia é da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso.

Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite é insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

È evidentemente da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati.

Sotto questo aspetto bisognerebbe non dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 113, se il conferimento del potere ivi indicato all'Autorità di pubblica sicurezza risultasse vincolato al fine di impedire fatti che siano costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provocarli.

Ma é innegabile che nessuna determinazione in tale senso vi é nel detto articolo, il quale, col prescrivere l'autorizzazione, sembra far dipendere quasi da una concessione dell'autorità di pubblica sicurezza il diritto, che l'art. 21 della Costituzione conferisce a tutti, attribuendo alla detta autorità poteri discrezionali illimitati, tali cioè che, indipendentemente dal fine specifico di tutela di tranquillità e di prevenzione di reati, il concedere o il negare l'autorizzazione può significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero.

È vero che questa ampiezza di poteri discrezionali é stata notevolmente ridotta dal successivo decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, il quale consente ricorso al Procuratore della Repubblica contro i provvedimenti dell'Autorità di pubblica sicurezza che abbiano negata l'autorizzazione, disponendo che la decisione del Procuratore della Repubblica sostituisca a tutti gli effetti l'autorizzazione predetta.

Ma, ciò nonostante, la indeterminatezza originaria rimane e quindi così per l'autorità di pubblica sicurezza come per l'organo chiamato a controllarne l'attività a seguito di ricorso continua a sussistere una eccessiva estensione di poteri discrezionali, non essendo in alcun modo delineata la sfera entro la quale debbano essere contenuti l'attività di polizia e l'uso dei poteri di questa.

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 é disposto che "le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente" la quale ultima disposizione non é 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. É stato già osservato che la disciplina dell'esercizio di un diritto non é 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. É 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 é 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.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti indicati in epigrafe:

1. – Afferma la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione;

2. – Dichiarà 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 é 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.

2. Sentenza 9/65
(libertà di manifestazione del pensiero)

La Corte si è occupata della questione di legittimità costituzionale dell'art. 553 c.p. e dell'art. 112 Tulp. in relazione all'art. 21 Cost. Le norme oggetto del giudizio vietavano rispettivamente l'incitamento o la propaganda di tecniche a favore di pratiche contro la procreazione e la diffusione di scritti o disegni che divulgassero, anche in modo indiretto o simulato o sotto pretesto terapeutico o scientifico, i mezzi rivolti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto o che illustrassero l'impiego dei mezzi stessi.

Si tratta di una sentenza interpretativa di rigetto poiché la Corte individua –tra le possibili –un'interpretazione delle norme oggetto del ricorso conforme alla Costituzione e che riesca ad evitare la loro rimozione dall'ordinamento. Vengono qui utilizzati e sviluppati i dicta della sentenza n. 1/56.

Anzitutto la Corte afferma la natura oggettiva del giudizio di costituzionalità delle leggi, anche se queste sono entrate in vigore prima della Costituzione (si veda sentenza n. 1/56). Afferma che non si deve aver riguardo alla volontà del legislatore che le emanò ma alla loro oggettiva compatibilità con la Carta che ha modificato radicalmente e rigidamente condizionato l'ordinamento. Non rileva dunque ai fini del giudizio il fatto che il legislatore fascista, almeno secondo i ricorrenti, nell'adottare le norme oggetto del giudizio volesse perseguire una politica d'incremento della natalità e che tale valore non sarebbe stato accolto dalla Carta.

In secondo luogo viene riconosciuta la natura di diritto fondamentale a quello di libera manifestazione del pensiero per cui le limitazioni ad esso sono soggette alla riserva assoluta di legge e debbono trovare il proprio fondamento in norme costituzionali esplicite o ricavabili attraverso le regole della stretta interpretazione

giuridica. Uno dei limiti principali è contenuto proprio nell'art. 21 u.c. Cost. e si tratta del limite del buon costume.

Sul punto i Giudici affermano che non vi è necessità di dirimere i contrasti dottrinali e giurisprudenziali riguardanti la definizione della nozione di pudore accolta dalla Costituzione. Tuttavia rifiutano con forza quella offerta dall'Avvocatura di Stato che lo identificava con la morale o la coscienza etica. In siffatta ottica ritengono che le norme sospettate d'incostituzionalità, in realtà, puniscano condotte contrarie al buon costume. Le norme de quibus non vietano tout cour la propaganda anticoncezionale ma la imbrigliano all'interno di forme e modi tali da non ledere il suddetto buon costume. Ancora essi notano come le due norme oggetto del giudizio non vietino la libertà di divulgazione del sapere scientifico che è tutelata anche dall'art. 33 Cost. Ritengono che le argomentazioni delle parti si risolvano in un artificioso e capzioso ampliamento della portata delle due norme oggetto del giudizio al fine di riuscire a provare la pretesa illegittimità delle stesse.

In definitiva dalla sentenza si ricava che le due norme vanno interpretate nel senso che vietano la libera espressione intorno alle pratiche ed ai metodi anticoncezionali nella misura in cui le modalità di siffatta espressione si pongano in contrasto con il buon costume.

A.Perelli

Considerato in diritto

1. – Tanto l'ordinanza del Pretore di Lendinara, quanto quella del Pretore di Firenze sollevano la questione di legittimità costituzionale dell'art. 553 del Codice penale; ma la prima propone altresì quella relativa all'art. 112 del T.U. delle leggi di p.s. 18 giugno 1931, n. 773. Tuttavia i due giudizi possono essere decisi con un'unica sentenza, dato lo stretto legame che unisce le due questioni fino a farne una sola e medesima.

2. – Occorre preliminarmente sgombrare il campo da una tesi, che si può definire pregiudiziale, della difesa delle parti private, giusta la quale l'illegittimità delle norme impugnate deriverebbe immediatamente dalla circostanza che le norme stesse sarebbero state emanate a presidio della politica demografica del cessato regime, che si esprimeva sinteticamente nel motto "il numero é potenza"; esse sarebbero state poste, cioè, a tutela di un bene che non é tra quelli riconosciuti dalla Costituzione e che sono i soli, poi, che possono giustificare limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero.

La tesi non può essere condivisa. **E confortato da tutta la giurisprudenza della Corte il principio che la legittimità o illegittimità di una norma – in**

un sistema giuridico che si estende nel tempo al di qua e al di là della promulgazione della Carta costituzionale e che la Costituzione della Repubblica ha profondamente modificato e rigidamente condizionato, ma non posto nel nulla –, dipende non già dal fine o dall'occasione che la fece nascere, ma dalla sua obiettiva conformità o difformità dalla legge fondamentale dello Stato. Da che discende che ciascuna norma di legge ordinaria deve essere esaminata nella sua propria struttura obiettiva e in questi termini confrontata col precetto costituzionale che da essa si assume violato. E del resto, quando nel T.U. delle leggi di p.s. 6 novembre 1926, n. 1848, comparve il divieto di diffondere scritti o disegni che divulgassero i mezzi di impedire la fecondazione o di interrompere la gravidanza o ne illustrassero l'impiego, il bene che si volle protetto fu quello della morale e del buon costume, quegli scritti e disegni essendo stati qualificati appunto come "offensivi della morale e del buon costume" (artt. 112 e 113). E la norma impugnata del Codice penale (art. 553) prese posto nel titolo X del libro II, che s'intitola ai delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe, accanto ad altre ipotesi delittuose (artt. 545 – 551: aborto; art. 552: procurata impotenza alla procreazione; art. 554: contagio di sifilide e di blenorragia), il rapporto delle quali con la politica di potenza demografica perseguita dal passato regime é, quanto meno, soltanto indiretto.

3. – La libertà di manifestazione del pensiero é tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale. **Ne consegue che limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinvercano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica.**

E poiché non può dubitarsi che la previsione dell'art. 553 del Codice penale si traduca in una limitazione sostanziale della libera manifestazione del pensiero, occorre vedere se tale limitazione possa trovare giustificazione in un precetto o principio costituzionale.

4. – La Corte ritiene che il precetto costituzionale, che può essere richiamato in primo luogo per proteggere la norma impugnata da una pronunzia di illegittimità, sia contenuto nel medesimo art. 21 della Costituzione, il quale, riconoscendo a tutti nel suo primo comma, il diritto di manifestare il proprio pensiero con la parola, lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione, aggiunge, nell'ultimo, che "sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume", e riserva alla legge di stabilire "i provvedimenti

adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”.

Ora, non é dubbio che l’art. 553 del Codice penale, interpretato nell’ambito del sistema giuridico vigente, abbia ad oggetto la tutela del buon costume. Ciò che la norma contenuta in quell’articolo vieta é, infatti, la pubblica propaganda e il pubblico incitamento a “pratiche contro la procreazione”: il che significa che la figura del reato previsto dalla norma impugnata, si verifica quando l’azione del soggetto, che consiste nell’incitare o fare propaganda, illustrandone l’uso, di “pratiche”, vale a dire di operazioni meccaniche ed esterne contro la procreazione, si compia pubblicamente – cioè in luogo pubblico o aperto al pubblico –, e viola per ciò stesso gravemente il naturale riserbo o pudore del quale vanno circondate le cose del sesso e non rispetta l’intimità dei rapporti sessuali, la moralità giovanile e la dignità della persona umana, per la parte che si collega a questi rapporti.

5. – Le parti hanno a lungo disputato sul contenuto e l’estensione del concetto di buon costume, e segnatamente sul punto se il “buon costume” che compare nell’art. 21 della Costituzione debba essere ricondotto a quello che si può costruire sulla base delle norme del diritto penale, limitatamente a quelle tra esse che tutelano il pudore, l’onore e la libertà sessuale, ovvero, più estensivamente, sulla base anche di quelle che tutelano la pubblica decenza e il comune sentimento morale, o se, invece, si debba costruire di esso una nozione costituzionale più ampia o comunque diversa da quella penalistica. Tuttavia ai fini della decisione non é necessario che la Corte affronti e risolva i contrasti e le divergenze d’opinione, dottrinali e giurisprudenziali, che si sono manifestati a questo proposito, né che dia una definizione puntuale ed esauriente del buon costume. In questa sede é sufficiente affermare che il buon costume non può essere fatto coincidere, come é stato adombrato dall’Avvocatura dello Stato, con la morale o con la coscienza etica, concetti che non tollerano determinazioni quantitative del genere di quelle espresse dal termine “morale media” di un popolo, “etica comune” di un gruppo e altre analoghe. La legge morale vive nella coscienza individuale e così intesa non può formare oggetto di un regolamento legislativo.

Quando la legge parla di morale, vuole riferirsi alla moralità pubblica, a regole, cioè, di convivenza e di comportamento che devono essere osservate in una società civile. Non diversamente il buon costume risulta da un insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale, sia fuori sia soprattutto nell’ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge, e del sentimento morale dei giovani, ed apre la via al contrario del buon costume, al mal costume e, come é stato anche detto, può comportare

la perversione dei costumi, il prevalere, cioè, di regole e di comportamenti contrari ed opposti.

Il che é sufficiente per concludere che l'azione prevista dalla norma impugnata violi il buon costume e richiami giustificatamente la disposta repressione penale.

6. – Non può nemmeno essere accolta la tesi che l'art. 553 si riduca a vietare la generica propaganda anticoncezionale, laddove le offese al buon costume, che questa propaganda può eventualmente comportare, sarebbero punite da altre norme. La norma dell'art. 553 ha, nella sua configurazione obiettiva, una sua autonomia e non può essere ritenuta una duplicazione degli artt. 527 (atti osceni), 528 (pubblicazioni e spettacoli osceni), 725 (commercio di scritti, disegni e altri oggetti contrari alla pubblica decenza) e 726 (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio) del Codice penale, come si può ricavare facilmente dal confronto di queste disposizioni tra loro.

Né l'incitamento e la propaganda di pratiche dirette a provocare e favorire l'aborto, che pur rientrano nella previsione dell'art. 553, possono ritenersi coperti dalla norma dell'art. 414 del Codice penale, che punisce l'istigazione a delinquere, perché l'incitamento e più ancora la propaganda non sono riconducibili all'istigazione, rappresentando, quelle, ipotesi di reato meno gravi e comunque diversamente considerate e punite dal legislatore penale.

7. – Discende da quanto si é detto che l'art. 553 del Codice penale non vieta la propaganda che genericamente miri a convincere dell'utilità e necessità in un determinato momento storico e in un particolare contesto economico – sociale, di limitare le nascite e di porre regole al ritmo della vita; e che propugni una politica di controllo dell'aumento della popolazione, mediante una legislazione che consenta, in determinate forme e modi, e sempre che siano tutelati fondamentali beni sociali, al di fuori di una indiscriminata pubblica propaganda, la diffusione della conoscenza di pratiche anticoncezionali.

Tanto meno, poi, vuol limitare la libertà di manifestazione del pensiero scientifico la quale, lungi dal poter essere parificata all'incitamento e alla propaganda contemplati dall'art. 553 del Codice penale, gode di una tutela costituzionale rafforzata (art. 33, primo comma) rispetto a quella di cui gode la manifestazione del pensiero in generale, alla quale fa riferimento l'art. 21 della Costituzione. La preoccupazione espressa dalla difesa delle parti private che la norma impugnata vieti ogni e qualsiasi discussione pubblica su questa materia della limitazione delle nascite e voglia chiudere la bocca finanche a moralisti, economisti e scienziati in generale, é perciò infondata e si ispira al fine di comprovare, mediante un artificioso ragionamento e un'arbitraria estensione della portata della disposizione legislativa della legittimità della quale si controverte, una violazione della libertà di

manifestare il proprio pensiero che, in realtà, non sussiste.

8. – Gli stessi motivi valgono ad escludere la illegittimità della norma contenuta nell'art. 112 del T.U. delle leggi di p. s. 18 giugno 1931, n. 773, nella parte impugnata, che è quella che vieta di mettere in circolazione scritti o disegni "che divulgano, anche in modo indiretto o simulato o sotto pretesto terapeutico e scientifico, i mezzi rivolti a impedire la procreazione ... o che illustrano l'impiego dei mezzi stessi", dovendo essa interpretarsi nel senso che il divieto è rivolto a scritti e disegni che per il modo come sono redatti offendano il buon costume. Stabilire quale sia il rapporto che sul piano penale intercorre tra le due norme impugnate – si ponga, cioè, oppure non, un concorso materiale di reati –, non è competenza della Corte costituzionale.

9. – Una volta dimostrato quale sia il rapporto che passa tra le norme impugnate e l'art. 21 della Costituzione non è necessario che la Corte si proponga il quesito se esse possano trovare giustificazione nella difesa dell'ordine pubblico, o nella tutela del matrimonio e della famiglia o della salute pubblica (artt. 30, 31 e 32 della Costituzione), precetti o principi costituzionali ai quali le difese delle parti hanno fatto variamente riferimento.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni sollevate con ordinanza del Pretore di Lendinara del 3 febbraio 1964 e del Pretore di Firenze del 23 maggio 1964, sulla legittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 553 del Codice penale e nell'art. 112 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, in riferimento all'art. 21, primo comma, della Costituzione.

3. Sentenza 126/68 (Matrimonio)

La Corte si è occupata della questione di legittimità dell'art. 559 c.1 c.p. in relazione agli artt. 3 e 29 Cost. La norma sospettata d'incostituzionalità puniva la moglie che avesse commesso adulterio, senza prevedere la medesima punizione per il marito (era soggetto alla stessa pena – ai sensi del c. 2 – il correo dell'adultera, non il marito che a sua volta commettesse adulterio). Questo poteva essere punito, ai sensi dell'art. 560 c.p., per il reato di concubinato.

L'adulterio era integrato anche da un solo atto d'infedeltà coniugale, infatti

qualora la cosa fosse protratta nel tempo si sarebbe integrata la fattispecie autonoma, di cui all'art. 559 c.3 c.p., che puniva la c.d. relazione adulterina con una pena doppia rispetto a quella prevista per l'adulterio. Il concubinato, punito con la stessa pena della relazione adulterina, consisteva nel tenere una concubina nella casa coniugale o notoriamente altrove. In altri termini la moglie era soggetta alla sanzione penale per un solo atto d'infedeltà, il marito invece poteva essere punito penalmente soltanto ove la sua condotta infedele fosse protratta nel tempo e comunque risultasse notoria. Da tutto ciò derivava –secondo i ricorrenti– una palese disparità di trattamento tra il marito e la moglie che si poneva in contrasto con gli artt. 3 e 29 Cost.

La Corte cost. con sentenza n. 64/1961 aveva rigettato un'identica questione ritenendola infondata poiché – secondo i Giudici – l'infedeltà della moglie era socialmente ritenuta più grave di quella del marito (si riteneva andasse evitato anzitutto il pericolo della c.d. commistio sanguinis) e perché la norma de qua era da inquadrare tra i limiti all'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi che lo stesso art. 29 Cost. ammette, con riserva di legge, a garanzia dell'unità familiare.

Diversi giudici a quibus hanno sollevato nuovamente questione di legittimità in relazione al reato di cui la c.1 (adulterio), nessuno ha impugnato il reato di cui al c.3 (relazione adulterina). I dubbi di legittimità si basano sulla asserzione per cui nel corso del tempo sarebbe mutata l'opinione sociale circa la gravità dell'infedeltà della moglie. La Corte accetta di riesaminare la questione.

Ritiene non conferente il richiamo all'art. 3 Cost. in quanto, in materia familiare, l'uguaglianza è garantita direttamente dall'art. 29 Cost. Siffatta norma sancisce l'uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi subordinandola all'esigenza di garantire l'unità familiare, il che – ad avviso dei Giudici – è idoneo in alcune ipotesi a giustificare la posizione di preminenza del marito rispetto alla moglie. Alla luce di tale impianto normativo i Giudici affermano che l'art. 559 c.1 c.p., A, Perelli condotte adulterine e di infliggere alla moglie un'umiliazione. La norma sembra quindi andare contro la garanzia dell'unità familiare, favorendo anzi la disuguaglianza e mantenendo una condizione di inferiorità della donna rispetto all'uomo non più giustificabile alla luce della Costituzione. L'illegittimità del c. 1 comporta quella del c. 2 che puniva il correo dell'adultera.

È interessante notare come la Corte più volte nella motivazione auspichi l'intervento del legislatore in materia familiare, con una riflessione anzitutto sull'opportunità di presidiare il dovere di fedeltà coniugale con una sanzione penale, considerato che molti tra gli ordinamenti in allora più avanzati socialmente non avevano più tale presidio. La sentenza è, assieme ad altre, un importante stimolo del legislatore alla riforma del diritto di famiglia del 1975 che cambierà radicalmente la materia in un'ottica di piena attuazione del dettato costituzionale.

A.Perelli

Considerato in diritto

.....

.....

3. - 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, é sostanzialmente mutata in materia la coscienza collettiva.** Di conseguenza sarebbe necessario accertare se – nell'attuale momento storico sociale – continui a sussistere oppure 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.

4. - **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 é 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 é diventata molto più intensa, fino a raggiungere piena parità con l'uomo; mentre il trattamento differenziato in tema di adulterio é rimasto immutato, nonostante che in alcuni stati di avanzata civiltà sia prevalso il principio della non ingerenza del legislatore nella delicata materia.**

9. - 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 é richiamata nel detto articolo con riferimento ai diritti e doveri dei cittadini nella vita sociale, e non anche con riferimento ai rapporti di famiglia.

6. - 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 é stato precisato nella precedente giurisprudenza di questa Corte, non vi é 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.

É 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.

Ritiene la Corte, alla stregua dell'attuale realtà sociale, che la discriminazione, lungi dall'essere utile, é di grave nocumento 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, é 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.

É chiaro che, il riconoscimento della illegittimità del primo comma investe anche il secondo comma dell'art. 559 del Codice penale, per il quale é punito il correo della moglie adultera.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e del secondo comma dell'art. 559 del Codice penale.

4. Sentenza 127/68 **(sul principio di eguaglianza tra i sessi)**

La sentenza fa il paio con quella precedente (n. 126/68) ed interviene nuovamente nella materia matrimoniale, in particolare in quella degli obblighi di fedeltà tra i coniugi. Se la sent. 126/68 si è occupata della tematica in ottica penalistica (era sospettato d'incostituzionalità l'art. 559 c.p.), la sentenza de qua se ne occupa in ottica civilistica. Ha come oggetto il giudizio di legittimità sull'art. 151 c. 2 c.c. (nella formulazione anteriore alla riforma del diritto di famiglia del 1975) che, pur elencando tra le cause di separazione personale dei coniugi l'adulterio, tuttavia escludeva che siffatta azione potesse essere esercitata contro l'adulterio del marito quando non concorressero circostanze tali per cui il fatto costituisse grave ingiuria alla moglie. Il giudice rimettente afferma che la norma così formulata si pone in contrasto con l'art. 29 Cost. che – come abbiamo già avuto modo di vedere – afferma che il matrimonio è basato sull'uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi. In altri termini si sostiene che siffatta norma abbia quale unico effetto – riconnettendo alla medesima condotta infedele due effetti differenti, basati solo sul sesso del coniuge infedele – quello di relegare la moglie in una posizione di inferiorità rispetto al marito.

La Corte con una motivazione molto stringata si richiama a quanto già affermato nella sentenza n. 126/68 – emessa lo stesso giorno – in relazione al giudizio di legittimità sull'art. 559 c.p..

Afferma nuovamente che il legislatore è libero di disciplinare la materia della fedeltà coniugale secondo il proprio prudente apprezzamento, tuttavia la normativa del c.c. non può essere ritenuta legittima in quanto conferisce al marito un posizione di indebito privilegio che non trova alcuna giustificazione, né alla luce dei mutati costumi sociali, né alla luce della normativa costituzionale ed in particolare della deroga – contenuta nell'art. 29 c. 2 Cost. – che ammette un'attenuazione del principio di uguaglianza tra i coniugi quando ciò sia necessario a garantire l'unità familiare. I Giudici ritengono sia priva di pregio l'argomentazione per cui l'adulterio della moglie sarebbe ritenuto socialmente più grave rispetto a quello del marito in quanto in primo luogo sono mutati i costumi sociali rispetto al momento in cui la norma fu scritta e poi perché l'art. 29 Cost. sancisce a chiare lettere l'uguaglianza morale tra i coniugi. Siffatto riconoscimento induce a ritenere non conforme al dettato ed allo spirito della Costituzione la possibilità di far tollerare alla moglie l'umiliazione e la sofferenza psicologica derivate da un adulterio del marito che non abbia i caratteri della grave ingiuria.

È interessante notare come – rispetto alla coeva sent. n. 126/68 – la Corte dia qui particolare rilevanza proprio al riconoscimento dell'uguaglianza morale tra i coniugi.

Chi scrive è dell'avviso per cui le due sentenze, riguardando il medesimo argomento e contenendo argomentazioni in parte complementari vadano studiate in maniera sinottica al fine di trarre un quadro completo delle argomentazioni della Corte sulla portata dell'art. 29 Cost. in materia di riconoscimento dell'uguaglianza tra i coniugi.

A. Perelli

Considerato in diritto

1. – Il primo comma dell'art. 151 del Codice civile stabilisce quali sono le cause per le quali può essere chiesta la separazione personale dei coniugi, elencando fra esse, in primo luogo, l'adulterio; il secondo comma, tuttavia, esclude l'ammissibilità dell'azione per adulterio del marito quando non concorrano "circostanze tali che il fatto costituisca ingiuria grave alla moglie".

La questione di legittimità costituzionale proposta dal tribunale di Genova ha per oggetto – come risulta dal giudizio di rilevanza e dalla motivazione relativa alla non manifesta infondatezza – quest'ultima disposizione, che viene denunciata in riferimento al capoverso dell'art. 29 della Costituzione a causa del diverso trattamento fatto all'adulterio del marito rispetto a quello commesso dalla moglie.

2. – Con sentenza depositata in data di oggi è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 559, primo e secondo comma, del Codice di procedura penale. In occasione di tale decisione **la Corte ha ritenuto che il legislatore non può collegare ad identica violazione del dovere di fedeltà coniugale conseguenze giuridiche diverse secondo che i fatti che la integrano siano posti in essere dal marito o dalla moglie; ha altresì escluso che in riferimento ad essi una diversa disciplina giuridica possa trovare giustificazione nell'esigenza di garantire l'unità familiare, solo in vista della quale la legge è abilitata a porre limiti all'eguaglianza dei coniugi.**

Le stesse ragioni inducono a ritenere fondata anche la presente questione di legittimità costituzionale. Il legislatore è libero, nel suo prudente apprezzamento politico, di stabilire se ed in quali casi l'infedeltà del coniuge possa dar luogo alla separazione personale, ma non può determinare discriminazioni fra il marito e la moglie che non siano giustificate dall'unità familiare. L'art. 151 del Codice civile prevede (primo comma) che l'adulterio sia causa di separazione, ma considera l'adulterio del marito (secondo comma) irrilevante a tal fine quando esso non sia accompagnato da circostanze che valgano a conferire al fatto il carattere di ingiuria grave alla moglie: così statuendo, la disposizione crea a vantaggio del marito una situazione di vero e proprio privilegio. L'infedeltà della moglie è sempre causa di separazione personale, l'infedeltà

del marito, tranne il caso suddetto, è priva di sanzione: anche qui, dunque, come a proposito della disciplina penale dell'adulterio, il marito e la moglie vengono sottoposti a trattamento diverso, nonostante che ad entrambi la legge (art. 143 del Codice civile) imponga un eguale dovere di fedeltà. Né si può sostenere che il secondo comma dell'art. 151, con lo stabilire un regime eccezionale per il marito, deroghi all'eguaglianza fra i coniugi in funzione dell'unità familiare. Poiché non sarebbe ragionevole ipotizzare che l'irrilevanza giuridica dell'infedeltà del marito contribuisca a conservare l'unità della famiglia, la disposizione impugnata non può non essere considerata fonte di una non consentita discriminazione a favore dell'uomo od a svantaggio della donna: di una disciplina, cioè, che è in contrasto con l'art. 29 cpv. della Costituzione.

3. – La conclusione non sarebbe diversa se si volesse supporre che l'art. 151, nella parte qui presa in considerazione, tuteli non già il diritto alla fedeltà, ma l'onorabilità del coniuge, e se si ritenesse che, a questo fine, il legislatore si sia conformato ad un diverso apprezzamento sociale dell'adulterio del marito e di quello della moglie. La Costituzione, infatti, afferma il principio dell'eguaglianza anche "morale" dei coniugi, ed esprime in tale modo una diretta sua valutazione della pari dignità di entrambi, disponendo che a questa debbano ispirarsi le strutture giuridiche del matrimonio: di tal che lo Stato non può avallare o, addirittura, consolidare col presidio della legge (la quale, peraltro, contribuisce, essa stessa, in misura rilevante alla formazione della coscienza sociale) un costume che risulti incompatibile con i valori morali verso i quali la Carta costituzionale volle indirizzare la nostra società.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 151, secondo comma, del Codice di procedura civile.

5. Sentenza 90/70 (Libertà di riunione)

Si tratta di sentenza interpretativa di accoglimento in quanto, tra i possibili significati da attribuire alla norma sospettata d'incostituzionalità, la Corte ne individua alcuni costituzionalmente illegittimi e li sanziona come tali, salvando la norma negli altri significati ritenuti non illegittimi. La norma quindi rimane in vigore solamente in relazioni alle interpretazioni ritenute non in contrasto con la Carta.

Oggetto del giudizio è l'art. 18 c. 3 Tulp che puniva a titolo di contravvenzione coloro i quali avessero preso la parola all'interno di un manifestazione non auto-

rizzata ai sensi degli artt. 19 Tulp e 17 Cost.

In primo luogo la Corte ritiene che l'art. 17 Cost. non abbia inteso conferire all'Autorità p. s. un potere autorizzativo rispetto allo svolgimento di manifestazioni pacifiche e senz'armi ma che abbia solamente voluto addossare un onere agli organizzatori di siffatte manifestazioni; da ciò ne deriva che coloro i quali partecipino –senza averla organizzata – ad una manifestazione pacifica non autorizzata non possano essere puniti penalmente in quanto stanno godendo di un diritto loro riconosciuto dalla Costituzione.

In secondo luogo afferma che l'art. 21 Cost. –che riconosce e tutela il diritto alla libera manifestazione del pensiero – sia pacificamente applicabile anche alle ipotesi in cui i cittadini esprimano il proprio pensiero con la parola all'interno di manifestazioni, ancorché non autorizzate. Ad avviso dei Giudici infatti la libera espressione del pensiero, da parte dei partecipanti, è proprio il quid tipico delle manifestazioni. In tale ottica dunque si ritiene che contrasti con la richiamata normativa costituzionale la previsione di cui all'art. 18 c. 3 Tulp che punisce i partecipanti per il solo fatto di avere espresso il proprio pensiero.

In terzo luogo i giudici ritengono che la norma impugnata sia legittima nella parte in cui punisce con una contravvenzione coloro i quali abbiano organizzato la manifestazione senza darne il dovuto preavviso all'Autorità (la quale ha la facoltà e non l'obbligo d'impedire lo svolgimento della stessa). In tale ambito richiama la sentenza n. 9/1956 che aveva affermato l'infondatezza della questione in parte qua.

Da ultimo essi ritengono che la norma impugnata non si ponga in contrasto con la Carta, per quanto detto sopra, nella parte in cui punisce con una contravvenzione coloro che hanno preso parola in una manifestazione non autorizzata quando essi siano gli organizzatori stessi della manifestazione o soggetti a conoscenza della irregolarità che vizia la stessa. In altri termini, ciò che rende punibili questi soggetti è la combinazione di due elementi: da un lato la consapevolezza circa l'irregolarità che vizia ab origine la manifestazione, dall'altro la condotta attiva all'interno di questa (in tal caso i Giudici paiono assimilare la condotta organizzativa con quella della presa di parola in quanto destinata –in qualche modo –a rafforzare la manifestazione stessa). Da tutto ciò ne discende che il difetto di uno di questi due elementi – per così dire costitutivi – di questa particolare contravvenzione rende non punibili tutti gli altri soggetti.

La Corte quindi dichiara l'art. 18 c. 3 Tulp costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione del preavviso.

A.Perelli

Considerato in diritto

Le due cause riguardano la stessa questione, sicché si rende opportuna la loro riunione e la decisione con unica sentenza, resa in camera di consiglio mancando la costituzione delle parti.

1. – L'interpretazione che dell'art. 17 della Costituzione danno le ordinanze in esame, nel senso che esso, pel fatto di condizionare ad un semplice preavviso le riunioni in luogo pubblico che si svolgano pacificamente e senz'armi, ha inteso escludere ogni preventivo intervento autorizzativo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, ed invece imposto solo un onere a carico dei promotori, deve ritenersi esatta. Dal che discende che nessun illecito penale può addebitarsi a coloro che partecipino ad una riunione non preceduta da preavviso, dato che tale partecipazione si risolve nel concreto esercizio di un diritto costituzionalmente protetto.

L'art. 18, terzo comma, del T.U. delle leggi di P.S., che viene denunciato fa esatta applicazione del principio costituzionale (come la Corte ha riconosciuto con la sent. n. 9 del 1956) nella parte in cui sanziona penalmente solo il comportamento dei contravventori all'obbligo del preavviso e non già quello degli intervenuti alla riunione nei cui riguardi, come si é detto, nessun addebito può essere formulato. Conferma di tutto ciò può trarsi dallo stesso articolo 18 in esame che al quarto comma non impone l'obbligo, ma conferisce all'autorità di P.S. solo la facoltà di impedire che le riunioni non precedute da preavviso abbiano luogo, nonché dall'art. 28 del regolamento esecutivo del T.U. n. 635 del 1940, secondo cui, nel caso di omissione dell'avviso, l'autorità stessa provvede a impedire che la riunione abbia luogo oppure a vigilarne lo svolgimento.

2. – Invece é da ritenere che l'articolo stesso contraddica alla Costituzione allorché commina pena contravvenzionale contro coloro i quali nelle riunioni predette prendano la parola. Se anche si dovesse ritenere che le garanzie costituzionali del diritto in parola non siano rivolte solo a quelle fra le riunioni che abbiano come proprio scopo le manifestazioni o lo scambio del pensiero, é tuttavia certo che a queste esse si rivolgono in via primaria, così da far considerare la libertà di riunione quale uno degli strumenti necessari per la soddisfazione di quell'interesse fondamentale dell'uomo vivente in società, di scambiare con gli altri le proprie conoscenze, opinioni, convinzioni: ed é perciò che la sua disciplina non può non esigere un coordinamento con quella che l'art. 21 detta per assicurare la libertà di manifestazione del pensiero. Ora appare evidente come contrasti con quest'ultima disposizione la sanzione penale irrogata contro coloro ai quali nessun altro addebito si fa all'infuori di quello di avere in una riunione preso la parola, cioè esercitata la facoltà corrispon-

dente alla più propria ragione d'essere della riunione medesima.

3. – La parte dell'art. 18 qui considerata si sottrae a censura di incostituzionalità relativamente al solo caso in cui chi prende la parola sia a conoscenza dell'omissione del preavviso. Infatti la posizione che in tal caso egli viene ad assumere, di parte più spiccatamente attiva fra i convenuti, o fa presupporre un accordo con i promotori (ai quali, a tenore dell'art. 19 del citato regolamento per l'esecuzione del T.U. leggi di P.S., incombe l'onere di comunicare le generalità dei designati a prendere la parola), o comunque lo qualifica in modo particolare, così da assimilarlo ai promotori stessi, differenziandolo dai semplici intervenuti, mai punibili anche ove si dimostrasse la conoscenza da parte loro dell'irregolarità intervenuta.

Non si vuole, col richiedere siffatta conoscenza, aver riguardo all'elemento soggettivo (ritenuto, dall'opinione prevalente, necessario a far sorgere la responsabilità penale per i reati contravvenzionali: responsabilità che verrebbe meno allorché il prevenuto fornisca la prova della mancanza di colpa o dolo); ma invece precisare l'ambito della fattispecie contravvenzionale ex art. 18, terzo comma ultima parte, che in tanto può ritenersi conforme a Costituzione in quanto si consideri elemento costitutivo del reato addebitabile a chi prende la parola la consapevolezza dell'infrazione in cui siano incorsi i promotori.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal primo comma.

6. Sentenza 49/71 (Pratiche anticoncezionali)

La sentenza ha deciso la questione di legittimità costituzionale degli artt. 553 c.p. e 112 Tulp in relazione alla presunta violazione degli artt. 21 e 32 Cost. La questione era già stata portata all'attenzione della Corte che la decise con la sentenza n. 9/1965, alla cui scheda di presentazione integralmente rimandiamo sia per l'inquadramento delle norme impugnate, sia per le motivazioni che portarono la Corte a ritenere che la questione fosse manifestamente infondata (in particolare si abbia riguardo all'inquadramento del buon costume quale limite alla libera manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.). La questione nuovamente sollevata sembra del tutto inedita in relazione all'utilizzo dell'art. 32 Cost. (tutela della salute) quale parametro del giudizio. Basti qui ricordare che le norme oggetto del giu-

dizio vietavano, anche con il presidio della sanzione penale, la propaganda dei metodi anticoncezionali; ciò ha indotto i giudici a quibus a ritenerle in contrasto con gli artt. 18, 21, 31 e 32 Cost. in quanto impedirebbero la formazione di associazioni che propagandassero il controllo delle nascite, la libera manifestazione del pensiero in merito agli oggetti del divieto ed infine causerebbero un vulnus alla salute ed alla tutela della maternità e dell'infanzia posto che l'elevato numero di aborti e comunque l'elevato numero di gravidanze fanno correre dei seri rischi alla salute tanto della madre quanto del concepito.

La Corte abbandona il proprio precedente orientamento e dichiara illegittimo l'art. 553 c.p. Anzitutto riconosce che la norma è nata in un contesto storico del tutto differente rispetto a quello attuale ispirato dalla particolare politica fascista di incremento delle nascite, inoltre riconosce che altre sono le norme dell'ordinamento tese alla tutela del buon costume. In altri termini afferma che il bene giuridico tutelato dalla norma de qua è proprio la politica d'incremento demografico. Ritiene dunque che rispetto all'art. 553 non possa operare la limitazione di cui all'art. 21 Cost. (come invece riconosciuto dalla sentenza n. 9/65). La norma è pertanto illegittima per contrasto con l'art. 21 Cost., tale vizio assume tutte le altre censure.

La Corte infine rivolge un pressante invito al legislatore affinché intervenga a disciplinare la materia della propaganda dei metodi anticoncezionali onde evitare che questa possa portare in via diretta o indiretta alla sponsorizzazione di pratiche che rechino un vulnus al diritto alla salute o alla tutela della maternità e dell'infanzia.

L'illegittimità dell'art. 553 c.p. comporta anche l'illegittimità degli artt. 112 c. 1, 114 c. 1 Tulp. e 2 c. 1 d.lgs. 561/1946 nella parte in cui vietano tale propaganda.

Si noti che la Corte – nel mutare il proprio orientamento rispetto alla decisione del 1965 – non disconosce il ruolo del buon costume quale limite alla libera manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost., semplicemente afferma che le norme impugnate non sono tese alla tutela di questo bene

Considerato in diritto

1. - Le cause possono essere decise con unica sentenza, avendo il medesimo oggetto.

2. - 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 del tribunale di Viterbo e del pretore di Roma hanno ora riproposto la questione, con nuovi argomenti rispetto all'art. 21, ed inoltre con riferimento all'articolo 32 (ordinanze del tribunale di Viterbo e del pretore di Roma) e agli artt. 18 e 31 (ordinanza del pretore di Roma) della Costituzione.

Si rende quindi necessario il riesame di essa.

3. - Va riconosciuto che 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, come si è visto, 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'autonomia 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 nel presente giudizio e da gran parte della letteratura sull'argomento, come una delle ragioni a favore della diffusione della conoscenza delle pratiche antifecondative. Sarebbe palesamente 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 formi 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, già autorevolmente auspicato nel Parere del Consiglio superiore di sanità (Assemblea generale) del 21 aprile 1967, dovrà assicurare l'attuazione, in questa materia, delle ricordate norme costituzionali protettive della salute e della maternità.

L'accoglimento del motivo di illegittimità costituzionale della norma impugnata, per contrasto con l'art. 21, primo comma, della Costituzione, assorbe le altre censure dedotte nel presente giudizio.

4. - 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.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di queste ultime norme.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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".

7. Sentenza 69/72 (libertà di associazione)

Si tratta di sentenza interpretativa di accoglimento in quanto, tra i possibili significati da attribuire alla norma sospettata d'incostituzionalità, la Corte ne individua alcuni costituzionalmente illegittimi e li sanziona come tali, salvando la norma negli altri significati ritenuti non illegittimi. La norma quindi rimane in vigore solamente in relazioni alle interpretazioni ritenute non in contrasto con la Carta.

Oggetto del giudizio è l'art. 18 c. 3 Tulps che puniva a titolo di contravvenzione coloro i quali avessero preso la parola all'interno di un manifestazione non autorizzata ai sensi degli artt. 19 Tulps e 17 Cost.

In primo luogo la Corte ritiene che l'art. 17 Cost. non abbia inteso conferire all'Autorità p. s. un potere autorizzativo rispetto allo svolgimento di manifestazioni pacifiche e senz'armi ma che abbia solamente voluto addossare un onere agli organizzatori di siffatte manifestazioni; da ciò ne deriva che coloro i quali partecipino – senza averla organizzata – ad una manifestazione pacifica non autorizzata non possano essere puniti penalmente in quanto stanno godendo di un diritto loro riconosciuto dalla Costituzione.

In secondo luogo afferma che l'art. 21 Cost. – che riconosce e tutela il diritto alla libera manifestazione del pensiero – sia pacificamente applicabile anche alle ipotesi in cui i cittadini esprimano il proprio pensiero con la parola all'interno di manifestazioni, ancorché non autorizzate. Ad avviso dei Giudici infatti la libera espressione del pensiero, da parte dei partecipanti, è proprio il quid tipico delle manifestazioni. In tale ottica dunque si ritiene che contrasti con la richiamata normativa costituzionale la previsione di cui all'art. 18 c. 3 Tulps che punisce i partecipanti per il solo fatto di avere espresso il proprio pensiero.

In terzo luogo i giudici ritengono che la norma impugnata sia legittima nella parte in cui punisce con una contravvenzione coloro i quali abbiano organizzato la manifestazione senza darne il dovuto preavviso all'Autorità (la quale ha la facoltà e non l'obbligo d'impedire lo svolgimento della stessa). In tale ambito richiama la sentenza n. 9/1956 che aveva affermato l'infondatezza della questione in parte qua.

Da ultimo essi ritengono che la norma impugnata non si ponga in contrasto con la Carta, per quanto detto sopra, nella parte in cui punisce con una contravvenzione coloro che hanno preso parola in una manifestazione non autorizzata quando essi siano gli organizzatori stessi della manifestazione o soggetti a conoscenza della irregolarità che vizia la stessa. In altri termini, ciò che rende punibili questi soggetti è la combinazione di due elementi: da un lato la consapevolezza circa l'irregolarità che vizia ab origine la manifestazione, dall'altro la condotta attiva all'interno di questa (in tal caso i Giudici paiono assimilare la condotta organizzativa con quella della presa di parola in quanto destinata – in qualche modo – a rafforzare la manifestazione stessa). Da tutto ciò ne discende che il difetto di uno di questi due elementi – per così dire costitutivi – di questa particolare contravvenzione rende non punibili tutti gli altri soggetti.

La Corte quindi dichiara l'art. 18 c. 3 Tulps costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione del preavviso.

A. Perelli

Considerato in diritto

1. – La difesa della Federazione italiana della caccia (d'ora innanzi designata come "Federazione") ha eccepito preliminarmente che la causa avrebbe potuto essere risolta dal giudice conciliatore di Onano senza proporre alla Corte la questione di legittimità costituzionale delle norme impugnate. L'eccezione deve essere respinta. Infatti, il punto sul quale la difesa della Federazione si fonda per sostenere codesta eccezione – cioè che l'offerta da parte della Federazione del petitum del giudizio e il rifiuto del signor Palla di riceverlo avrebbe potuto e dovuto essere risolto mediante l'applicazione di norme di diritto comune contenute nel Codice civile e nel Cod. proc. civile – ha formato oggetto di considerazione da parte del giudice a quo. Si legge, infatti, nell'ordinanza che le eccezioni della Federazione si risolvono in questioni di fatto, che non possono essere decise se non con la sentenza definitiva; si asserisce che la restituzione della somma é stata offerta "fuori dei termini e modi di legge" e che l'attore, comunque, la rifiutò, e che la domanda del convenuto di condanna alle spese dell'attore o, subordinatamente, di compensazione delle spese medesime, comporta egualmente un giudizio di merito riservato alla sentenza definitiva. Con che la Corte ritiene, sulla base della sua costante giurisprudenza, che l'ordinanza abbia assolto sufficientemente l'obbligo di motivare la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità. Del resto, la stessa difesa della Federazione non ha rinnovato la sua richiesta né nella memoria scritta, né nella discussione orale.

2. – Viceversa, nella memoria la difesa della Federazione ha sollevato una seconda eccezione pregiudiziale. Questa volta il giudice avrebbe errato nell'individuare le norme sospette di incostituzionalità, stante che l'obbligo di iscriversi alla Federazione non risulterebbe dagli artt. 8 e 91, ma, se mai, dall'art. 86 del T.U. delle leggi sulla caccia. Anche questa eccezione deve essere respinta; e per respingerla la Corte ritiene sufficiente rilevare che le norme impugnate impongono a chi voglia esercitare l'attività della caccia l'adempimento di oneri – il pagamento della quota associativa alla Federazione e del contributo al C.O.N.I. –, che si risolvono in una obbligatoria iscrizione alla Federazione.

3. – La questione di costituzionalità che la Corte deve risolvere consiste nel vedere se l'obbligo fatto a tutti i cacciatori di iscriversi alla Federazione comporti, oppure non, una violazione della libertà di associazione consacrata nell'art. 18 della Costituzione. Considerato in questi termini perde rilievo, quanto meno parzialmente, il punto, sul quale le parti hanno a lungo discusso, della relazione che intercorre tra l'iscrizione alla Federazione e il rilascio da parte dell'Autorità di p.s. della licenza di caccia: se sia cioè la prima condizione della seconda o la seconda della prima. É infatti, evidente che, quali che siano i termini nei quali codesta relazione si pone, non risulta mutata la questione di costituzionalità, la quale resta sempre quella della legittimità, nei confronti dell'art. 18 della Costituzione, dell'appartenenza obbligatoria alla Federazione. Poste così le cose, poco importa stabilire se l'obbligo di esibire il tagliando, che comprova il pagamento della quota

associativa, all'Autorità di p. s., competente a rilasciare la licenza, rappresenti non già la prova della necessaria previa iscrizione alla Federazione, ma soltanto la prova di un deposito provvisorio e condizionale. Resta sempre il fatto che, dopo il rilascio della licenza, quel pagamento si trasforma in quota associativa e conferisce al cacciatore munito di licenza i diritti e i doveri di socio della Federazione. Sicché quel preventivo deposito dell'ammontare della quota associativa non può non essere considerato, quanto meno come il momento iniziale di un procedimento che si conclude con l'iscrizione alla Federazione, necessaria per chiunque voglia esercitare l'attività della caccia.

4. – Ferme queste premesse, la Corte ritiene che la questione sia fondata.

L'art. 18 della Costituzione proclama, salve le eccezioni contenute nel secondo comma, la libertà dei cittadini "di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale". Sembrerebbe qui consacrata soltanto la libertà di associazione intesa come libertà dei cittadini di associarsi quante volte vogliano per il raggiungimento di fini leciti, e si è detto, in conseguenza, che codesta libertà non escluderebbe la potestà dello Stato di costringere in un nesso associativo gli appartenenti a una determinata categoria tutte le volte che un pubblico interesse lo imponga o soltanto lo consigli.

Senonché la Corte ritiene che il precetto costituzionale, del quale si discute, deve essere interpretato nel contesto storico che l'ha visto nascere e che porta a considerare di quella proclamata libertà non soltanto l'aspetto che è stato definito "positivo", ma anche l'altro "negativo", quello, si vuole dire, che si risolve nella libertà di non associarsi, che deve apparire al Costituente non meno essenziale dell'altra, dopo un periodo nel quale la politica legislativa di un regime totalitario aveva mirato a inquadrare i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche e sotto il controllo dello Stato, imponendo ai cittadini di far parte di questa o di quella associazione ed eliminando per questa via quasi affatto anche la libertà dell'individuo di unirsi ad altri per il raggiungimento di un lecito fine comune volontariamente prescelto e perseguito.

Con ciò la Corte non vuole affermare che sia affatto e in ogni caso negato allo Stato di assicurare il raggiungimento e la tutela di determinati fini pubblici anche mediante la creazione di enti pubblici a struttura associativa, che possono assicurare, tra l'altro, anche il vantaggio, sottolineato dalla difesa della Federazione, di far concorrere l'interessato al settore che lo Stato in codesta guisa organizza, alla vita, al funzionamento e al controllo dell'attività che ne risulta organizzata. Si potrebbe anzi affermare che, laddove la libertà di associarsi non può trovare altri limiti se non quelli esplicitamente segnati dal medesimo art. 18 della Costituzione, la libertà di non associarsi incontra limiti maggiori e non puntualmente segnati dalla Carta costituzionale. Definire quali essi siano in via generale e astratta, è compito arduo e, comunque, tale che la Corte non può affrontare in questo giudizio, dovendo limitare il suo esame al caso che le è stato sottoposto.

Si può, tuttavia, affermare che la libertà di non associarsi si deve rite-

nere violata tutte le volte in cui, costringendo gli appartenenti a un gruppo o a una categoria ad associarsi tra di loro, si violi un diritto o una libertà o un principio costituzionalmente garantito; o tutte le altre in cui il fine pubblico che si dichiara di perseguire sia palesemente arbitrario, pretestuoso e artificioso e di conseguenza e arbitrario, pretestuoso e artificioso il limite che così si pone a quella libertà definita come si é ora visto. Il che può accadere quando si assumano come pubbliche finalità, la cui natura privata non possa essere in alcuna guisa modificata o assunta a pubblica, o come quando il fine pubblico si aggiunga alle finalità private manifestamente come pretesto per sottrarre alla libera decisione degli interessati di perseguirle in questa o quella forma; o come quando l'interesse pubblico connesso con una determinata attività sia già tutelato per altra via; e così enumerando. Va da sé che, così posta, questa dell'osservanza o della violazione del precetto costituzionale contenuto nell'art. 18 e definito come la Corte lo definisce, é questione da risolvere caso per caso: e questa via deve essere seguita nel presente giudizio.

5. – La legislazione sulla caccia prende le mosse in Italia dalla legge 24 giugno 1923, n. 1420, che fece cessare il vigore delle leggi degli Stati preunitari, che fino a quell'anno avevano in gran parte continuato a regolare la materia. La nuova legge sottopose l'attività della caccia all'autorizzazione "dell'autorità politica circondariale" (art. 15); affidò la vigilanza "sulla protezione della selvaggina e sull'esercizio della caccia e dell'aucupio ai funzionari, ufficiali e agenti di p.s. e della forza pubblica" (art. 25); riconobbe le associazioni provinciali dei cacciatori "come enti morali aventi personalità giuridica" (art. 35) e riconobbe, altresì, il diritto dei cittadini, che avessero ottenuto il permesso di caccia, di essere ammessi a una delle associazioni dei cacciatori della Provincia nella quale risiedessero (art. 36).

Questa legge fu modificata con R.D.L. 24 maggio 1924, n. 754, che all'art. 14 autorizzò il Governo a coordinare in testo unico le disposizioni della nuova con quelle della vecchia legge, e a emanare le norme occorrenti per l'applicazione: ma il governo non si avvalse dell'autorizzazione, sicché con R.D.L. 3 agosto 1928, n. 1997, che s'intitolava "riforma della legislazione sulla caccia", si rinnovò la facoltà al governo di provvedere al coordinamento in testo unico delle nuove norme con le altre contenute nei due testi legislativi precedenti. Di qui il T.U. delle leggi e dei decreti per la protezione della caccia, approvato con R.D. 15 gennaio 1931, n. 117. Con questo testo nasce la Federazione della caccia, qualificata "come ente morale con personalità giuridica", composta delle associazioni provinciali dei cacciatori, considerate suoi organi e delle quali fanno parte i cittadini muniti di licenza di caccia, tenuti, peraltro, a corrispondere, all'atto di ritiro della licenza, l'importo della tessera di appartenenza al C.O.N.I. (artt. 79 e 82). Nel 1939, infine, fu emanato il T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, sulla base del R.D.L. 14 aprile 1936, n. 836, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 224, che dava facoltà al governo di provvedere alla revisione del T.U. precedente. E questo il testo che contiene le norme impugnate e nel quale viene posto definitivamente il vincolo di necessaria appar-

tenenza alla Federazione mediante il procedimento che si é visto, e, accanto all'obbligo del pagamento di un contributo al C.O.N.I., comprensivo dell'assicurazione contro gli infortuni, viene imposto l'altro del pagamento di una quota associativa alla Federazione, in rapporto di reciproca implicazione col rilascio o il rinnovo della licenza di caccia.

Nel frattempo erano stati emanati numerosi decreti – legge (come quello 7 giugno 1928, n. 1248, per la cattura e la caccia del passero, e l'altro 18 novembre 1929, n. 2016, per la caccia sulla neve) e regi decreti (come quello 11 aprile 1937, n. 807, per l'autorizzazione a portare armi e munizioni in aeromobile) e numerosissimi decreti ministeriali, dei quali é superfluo qui tessere l'elenco e indicare il contenuto.

Ciò che occorre viceversa notare é che quello ora descritto fu uno svolgimento legislativo che portò a un'accentuata pubblicizzazione di tutto il settore, alla definitiva inserzione dell'attività della caccia tra le attività sportivo – agonistiche inquadrate nel C.O.N.I. e, nello stesso tempo, alla soppressione delle libere associazioni dei cacciatori che avevano avuto in Italia, e non soltanto in Italia, una straordinaria fioritura e che volontariamente si erano proposte da tempo lontano di cooperare con gli organi dello Stato "per il rispetto della legge e delle altre statuizioni sulla caccia", come si legge nel R.D. 27 ottobre 1907, n. 709, art. 1.

Da ultimo, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, intitolato "decentramento dei servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste", la maggior parte delle attribuzioni statali in materia di caccia sono state trasferite alle amministrazioni provinciali e ai comitati provinciali, i quali svolgono ora i compiti consultivi loro assegnati, accanto ad altri ausiliari e di amministrazione attiva, su richiesta di quelle, laddove il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per le attribuzioni rimaste di sua competenza, deve avvalersi, anziché, come prima, del parere di quei comitati, di quello dei Presidenti delle Giunte provinciali (art. 18).

6. – L'argomento essenziale sul quale la difesa della Federazione poggia la tesi della non fondatezza della questione di costituzionalità delle norme impugnate, é quello dei caratteri dell'attività della caccia – pericolosità per chi la svolge e per i terzi, connessione necessaria col diritto di proprietà, tutela del suo "oggetto tecnico", che comporta la necessità di provvedere alla protezione e al ripopolamento della selvaggina –, caratteri tali da rendere indispensabile la vigilanza costante su tutte le fasi e le forme nelle quali si concreta l'esercizio della caccia, che lo Stato avrebbe ritenuto di assicurare mediante l'istituzione di un ente munito di personalità giuridica pubblica.

Ora, le finalità pubbliche che si assumono assicurate dalla Federazione e la connessa necessaria vigilanza sono quasi integralmente affidate dalla legge alle amministrazioni provinciali e ai comitati provinciali della caccia, già definiti dal T.U. del 1939 "organi della Provincia con ordinamento autonomo". Segnatamente codesti comitati, ai sensi dell'art. 83 del T.U. del 1939 (sostituito dall'art. 38 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, per il necessario coordinamento dopo il trasfere-

mento delle competenze dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste alle amministrazioni provinciali): a) vigilano sull'applicazione delle disposizioni vigenti in materia venatoria e provvedono a tutte le iniziative atte a conseguire il ripopolamento della selvaggina stanziale, anche mediante opportune immissioni e alla repressione degli abusi in materia di caccia e di uccellazione, a mezzo anche di apposite guardie; b) danno impulso nella Provincia a una vasta azione di propaganda "per diffondere tra i cacciatori, uccellatori e i cittadini tutti la conoscenza delle leggi sulla caccia e il rispetto delle norme che disciplinano la materia venatoria"; c) segnalano al Presidente della Giunta provinciale le bandite e le riserve che rispondano agli scopi della legge, indicandone l'effettivo rendimento; d) segnalano al medesimo Presidente l'opportunità di una zona di ripopolamento e di cattura, nonché ogni altra questione in materia di tecnica e di esercizio venatorio; e) provvedono alla pubblicazione annuale del manifesto riportante tutte le disposizioni relative all'esercizio della caccia. Quanto, poi, alla vigilanza sull'applicazione della legge essa è affidata "agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, alle guardie giurate comunali e campestri, alle guardie dei consorzi idraulici e forestali e, in particolar modo, ai guardiacaccia dipendenti dai comitati provinciali della caccia e alle guardie giurate in servizio presso i concessionari di bandite e di riserve" (art. 68 del T.U.). Guardie giurate volontarie possono essere nominate dai Prefetti su richiesta delle sezioni della Federazione (art. 69 del T.U.). Inoltre, la protezione, l'incremento e il miglioramento del patrimonio faunistico nazionale è affidato in parte, sotto forma di assistenza ai produttori di selvaggina "nell'esplicazione di tutte le loro attività produttive", all'Ente Produttori Selvaggina (E.P.S.), nel quale si è trasformato, con il R.D. 16 giugno 1939, n. 1333, l'ente "Utenti di riserve di caccia, bandite e parchi di allevamento di selvaggina" (riconosciuto con R.D. 10 aprile 1936, n. 858), il cui statuto più recente è stato approvato con D.P.R. 19 giugno 1957, n. 1440.

Viceversa la Federazione, in virtù dell'art. 86 del ripetuto T.U. del 1939, "presiede all'attività dei cacciatori italiani e provvede a inquadrare e organizzare i cacciatori, uccellatori e concessionari di bandite e riserve attraverso i propri organi dipendenti ai fini della necessaria disciplina nell'applicazione della presente legge, in armonia con i superiori interessi nazionali. In relazione a tali compiti la Federazione rivolge la sua attività all'educazione e alla preparazione tecnica dei cacciatori, nonché alla propaganda delle buone norme venatorie". Inoltre, è chiamata a provvedere all'organizzazione di gare, mostre, esposizioni, concorsi e altre pubbliche manifestazioni, all'indirizzo della stampa venatoria e alla difesa in genere dei cacciatori.

Il confronto dei compiti della Provincia e dei comitati provinciali con quelli della Federazione dimostra chiaramente che a questa spettano funzioni che o sono già di quegli organi o meramente ausiliarie di quelle, o che oggi si devono ritenere cessati (indirizzo della stampa venatoria) o, infine, tali, quali la difesa in genere degli interessi dei cacciatori e fors'anche la "propaganda delle buone norme venatorie", da tenere distinte dalle "disposizioni vigenti in materia venatoria", che

sono di quelli che, come la difesa medesima della Federazione ha ritenuto, possono far sorgere sospetti sulla legittimità costituzionale di un ente pubblico a struttura associativa, anche nel caso che si accostino o si aggiungano ad altri di natura schiettamente pubblica. In realtà, risulta da questo esame che la Federazione, lungi dall'assicurare la vigilanza sull'attività della caccia, si limita in sostanza a "inquadrate" obbligatoriamente i cacciatori e a presiedere alla loro attività, in patente violazione, pertanto, dell'art. 18 della Costituzione.

7. – È evidente, dopo quanto si è detto, che non vale a fondare la legittimità delle norme impugnate il richiamo che la difesa della Federazione fa alla circostanza che l'ente pubblico che organizza i cacciatori sia poi anche organo del C.O.N.I.; se mai dal confronto tra la Federazione e le altre che fanno parte di questo ente, possono ricavarsi ulteriori motivi per la tesi dell'illegittimità costituzionale delle norme di cui si discute. La stessa difesa, in primo luogo, ammette che la Federazione tenga, nella lunga serie delle consorelle (che sono 31), un posto a sé, essendo la sola che abbia "una personalità giuridica propria" per usare la terminologia della legge; ma essa è anche la sola (a parte quella dei cronometristi e medicosportiva) a non svolgere attività agonistica, dato che appartiene ad altre federazioni la cura di quelle che si possono ritenere o erano in origine collegate con l'attività della caccia, il tiro a segno e il tiro a volo. Sicché può essere invocata nel caso che si discute la distinzione tra attività sportiva e attività agonistica e l'obbligatorietà dell'iscrizione per coloro che esercitano la seconda e non per coloro che esercitano la prima, distinzione che la medesima difesa della Federazione ritiene in linea di principio sussistente, tanto che è costretta a richiamarsi ancora una volta alla vigilanza necessaria sull'esercizio della caccia, vale a dire a un motivo che la Corte non ha ritenuto sufficiente giustificazione per limitare la libertà di associazione.

8. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, per contrasto con l'art. 18 della Costituzione, rende inutile discutere dell'altra questione sottoposta alla Corte della violazione dell'art. 53 della Costituzione da parte delle medesime norme. Tale questione deve ritenersi assorbita.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

respinte le eccezioni pregiudiziali:

dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 8, terzo comma, e 91, ultimo comma, del T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, sulla protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia in riferimento, all'art. 18 della Costituzione.

8. Sentenza 34/73 (libertà di comunicazione)

La sentenza in commento riguarda il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 226, ultimo comma, del c.p.p., in riferimento all'art. 15 della Costituzione.

La disposizione richiamata riconosce agli ufficiali di polizia giudiziaria, nella fase degli atti preliminari dell'istruttoria, la facoltà di intercettare o impedire comunicazioni telefoniche o prenderne cognizione previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria che la concede con decreto motivato.

Secondo l'ordinanza di rimessione, l'art. 226 c.p.p. contrasterebbe con gli artt. 15 e 24 della Costituzione, in quanto l'intercettazione telefonica di conversazione di indiziati o sospettati di reato rappresenterebbe un mezzo di indagine lesivo della facoltà di non rispondere agli interrogatori degli inquirenti.

La Corte dichiara non fondata la questione. L'art. 15 della Costituzione, infatti, non si limita a proclamare l'inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, ma, al comma secondo, enuncia anche espressamente che la loro limitazione possa avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

Nel precetto costituzionale di cui all'art. 15, dunque, risultano protetti due differenti interessi: quello inerente alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni e quello connesso all'esigenza di prevenire e reprimere i reati. Il contemperamento di tali distinti interessi è effettuato direttamente dal giudice, onde impedire che il diritto alla riservatezza delle comunicazioni telefoniche venga ad essere sproporzionatamente sacrificato dalla necessità di garantire una efficace repressione degli illeciti penali.

Trattasi di una sentenza interpretativa di rigetto poiché, tra i possibili significati che la disposizione può assumere, la Corte presceglie quello che la rende compatibile con la Costituzione, tralasciando l'altro che aveva indotto il remittente a dubitare della costituzionalità della legge.

Ancora prima della sentenza in commento, i Giudici costituzionali si erano già pronunciati affermando come la tutela accordata al diritto ex art. 15 Cost., non sia assoluta ma possa incontrare limitazioni laddove vengano in considerazione concorrenti interessi individuali o collettivi, altrettanto meritevoli di tutela; "ciò che tuttavia occorre, perché le limitazioni siano legittime, è che le stesse siano previste dalla legge e siano disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria" (Corte cost. n. 100/1968).

Più recentemente, con sentenza n. 463 del 1994, la Corte ha ritenuto il diritto tutelato dall'art. 15 Cost., restringibile dall'autorità giudiziaria soltanto nella misu-

ra strettamente necessaria alle esigenze di indagine legate al compito primario concernente la repressione dei reati.

S. Rodriquez

Considerato in diritto

1. – Il tribunale di Bolzano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226, ultimo comma, del codice di procedura penale il quale riconosce agli ufficiali di polizia giudiziaria, nella fase degli atti preliminari dell'istruttoria, la facoltà di intercettare o impedire comunicazioni telefoniche o prenderne cognizione previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria che la concede con decreto motivato.

Questa disposizione, secondo il giudice a quo, contrasterebbe con gli artt. 15 e 24 della Costituzione: l'intercettazione telefonica di conversazione di indiziati o sospettati di reato rappresenterebbe un mezzo di indagine lesivo della facoltà, ora riconosciuta anche a chi sia soltanto indiziato o sospettato, di non rispondere agli interrogatori degli inquirenti (art. 78 c.p.p. nel testo modificato con la legge 5 dicembre 1969, numero 932).

2. – L'eccezione di incostituzionalità in riferimento all'articolo 15 della Costituzione non é fondata. Questa norma non si limita a proclamare l'inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (comma primo), ma enuncia anche espressamente che "la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge" (comma secondo). Nel precetto costituzionale trovano perciò protezione due distinti interessi; quello inerente alla libertà ed alla segretezza delle comunicazioni, riconosciuto come connaturale ai diritti della personalità definiti inviolabili dall'art. 2 Cost., e quello connesso all'esigenza di prevenire e reprimere i reati, vale a dire ad un bene anch'esso oggetto di protezione costituzionale.

Nel testo dell'art. 15 figurano puntualmente indicate le condizioni necessarie a legittimare dette limitazioni e la disposizione contenuta nell'art. 226, ultimo comma, del codice di procedura penale é stata modificata dal legislatore (legge 18 giugno 1955, n. 517) proprio per armonizzarla al disposto costituzionale. A termini di detto articolo gli ufficiali di polizia giudiziaria, nel corso degli atti investigativi preliminari all'istruttoria, possono procedere ad intercettazioni telefoniche non di propria iniziativa ma solo a seguito di apposita autorizzazione dell'autorità giudiziaria che la rilascia con decreto motivato.

Il riconoscimento di detta facoltà si ricollega evidentemente a quel dovere di

prevenzione e scoperta degli illeciti penali che é compito istituzionale degli organi di polizia giudiziaria (articolo 219 c.p.p.).

Nel nostro sistema quindi la compressione del diritto alla riservatezza delle comunicazioni telefoniche, che l'intercettazione innegabilmente comporta, non resta affidata all'organo di polizia, ma si attua sotto il diretto controllo del giudice. É al magistrato che la legge riconosce il potere di disporre l'intercettazione e dalla legge stessa sono desumibili i limiti di siffatto potere. La richiesta di provvedimenti autorizzativi della intercettazione va valutata con cautela scrupolosa giacché da provvedimenti del genere deriva una grave limitazione alla libertà e segretezza delle comunicazioni. Nel compiere questa valutazione il giudice deve tendere al temperamento dei due interessi costituzionali protetti onde impedire che il diritto alla riservatezza delle comunicazioni telefoniche venga ad essere sproporzionatamente sacrificato dalla necessità di garantire una efficace repressione degli illeciti penali. A tal fine é indispensabile che accerti se ricorrano effettive esigenze, proprie dell'amministrazione della giustizia, che realmente legittimino simile forma di indagine e se sussistano fondati motivi per ritenere che mediante la stessa possano essere acquisiti risultati positivi per le indagini in corso.

Del corretto uso del potere attribuitogli il giudice deve dare concreta dimostrazione con una adeguata e specifica motivazione del provvedimento autorizzativo. Discende da quanto si é detto – vale a dire dal principio che il diritto garantito dall'art. 15 Cost. possa essere compresso solo nei limiti effettivamente richiesti da concrete, gravi esigenze di giustizia – la conseguenza che il provvedimento di autorizzazione stabilisca anche la durata delle intercettazioni e che, quando una proroga si renda necessaria, se ne offra concreta, motivata giustificazione.

Ma il rispetto della norma costituzionale di raffronto non trova soddisfazione solo nell'obbligo della puntuale motivazione del decreto dell'autorità giudiziaria. Altre garanzie sono richieste: a) garanzie che attengono alla predisposizione anche materiale dei servizi tecnici necessari per le intercettazioni telefoniche, in modo che l'autorità giudiziaria possa esercitare anche di fatto il controllo necessario ad assicurare che si proceda alle intercettazioni autorizzate, solo a queste e solo nei limiti dell'autorizzazione; b) garanzie di ordine giuridico che attengono al controllo sulla legittimità del decreto di autorizzazione ed ai limiti entro i quali il materiale raccolto attraverso le intercettazioni sia utilizzabile nel processo.

Sul primo punto la Corte osserva che il legislatore gode di un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione del servizio, ma sente il dovere di formulare l'auspicio che si realizzino opportuni interventi legislativi idonei ad attuare anche

sul piano tecnico le condizioni necessarie all'effettivo controllo di cui innanzi si é detto.

Sul secondo punto la Corte osserva che non é necessario che le garanzie siano puntualmente poste nel testo normativo che disciplina le intercettazioni, potendo esse essere rinvenute anche in altre norme ed anche nei principi generali che disciplinano le attività processuali.

Sulla base di questa premessa la Corte ritiene:

1) vero é che il decreto di autorizzazione non é di per sé impugnabile; tuttavia il decreto é sindacabile e la sua eventuale illegittimità può essere rilevata nel corso del giudizio;

2) le risultanze delle intercettazioni sono coperte dal segreto, al quale sono tenuti gli ufficiali di polizia giudiziaria e, nel corso dell'istruttoria, chiunque ne abbia preso conoscenza (artt. 230 e 307 c.p.p.);

3) nel processo può essere utilizzato solo il materiale rilevante per l'imputazione di cui si discute. Sebbene sia auspicabile che la legge predisponga un compiuto sistema – anche a garanzia di tutte le parti in causa – per l'eliminazione del materiale non pertinente, la legge processuale é già ispirata e dominata dal principio (connaturale alla finalità stessa del processo) secondo il quale non può essere acquisito agli atti se non il materiale probatorio rilevante per il giudizio (principio del quale sono espressione varie norme specifiche contenute negli artt. 463 e segg. c.p.p.);

4) l'applicazione del suddetto principio non solo garantisce la segretezza di tutte quelle comunicazioni telefoniche dell'imputato che non siano rilevanti ai fini del relativo processo, ma garantisce altresì la segretezza delle comunicazioni non pertinenti a quel processo che terzi, allo stesso estranei, abbiano fatto attraverso l'apparecchio telefonico sottoposto a controllo di intercettazione ovvero in collegamento con questo.

La Corte ritiene che il rigoroso rispetto di questo principio sia essenziale per la puntuale osservanza degli artt. 2 e 15 della Costituzione: violerebbe gravemente entrambe le norme costituzionali un sistema che, senza soddisfare gli interessi di giustizia, in funzione dei quali é consentita la limitazione della libertà e della segretezza delle comunicazioni, autorizzasse la divulgazione in pubblico dibattimento del contenuto di comunicazioni telefoniche non pertinenti al processo.

In definitiva la disciplina vigente sulle intercettazioni telefoniche qui in esame non si pone in contrasto con l'art. 15 della Costituzione. Dal disposto di questo

articolo, che espressamente enuncia la possibilità di limitazioni del diritto alla riservatezza delle comunicazioni telefoniche soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge, è dato inferire che il principio enunciato dal primo comma della norma costituzionale sarebbe gravemente compromesso se a carico dell'interessato potessero valere, come indizi o come prove, intercettazioni telefoniche assunte illegittimamente senza previa, motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Se ciò avvenisse, un diritto "riconosciuto e garantito" come inviolabile dalla Costituzione sarebbe davvero esposto a gravissima menomazione.

A questo proposito la Corte sente il dovere di mettere nella dovuta evidenza il principio secondo il quale attività compiute in dispregio dei fondamentali diritti del cittadino non possono essere assunte di per se a giustificazione ed a fondamento di atti processuali a carico di chi quelle attività costituzionalmente illegittime abbia subito. Tuttavia la Corte ritiene che siffatta grave lesione dei diritti costituzionali non possa verificarsi, atteso che – in riferimento all'esigenza di legalità che presiede al processo (particolarmente quando si tratti di osservanza della Costituzione) – si deve riconoscere che l'ordinamento processuale non contiene, e specificamente in ordine alle intercettazioni illegittime, alcuna norma che ostacoli e menomi l'effettiva vigenza di quel principio. Ché, anzi, può e deve ritenersi che tale vigenza è confermata e trova espressione in disposizioni di recente formulazione, quale è quella ora contenuta nell'ultima parte del terzo comma dell'art. 304 c.p.p.: una volta ammesso che la facoltà di nomina del difensore prima dell'interrogatorio costituisce esercizio del diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost., coerentemente il legislatore – in puntuale specificazione di un principio già immanente nell'ordinamento – ha escluso la "utilizzabilità" della dichiarazione resa dall'interessato prima di quella nomina.

3. – Del pari infondato è il motivo di incostituzionalità in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione sul quale prevalentemente si sofferma l'ordinanza di rimessione. Il richiamo della garanzia del diritto di difesa, in collegamento con la facoltà oggi riconosciuta all'imputato di serbare il silenzio dinanzi all'autorità giudiziaria o all'ufficiale di polizia giudiziaria interrogante (art. 78 nel testo modificato dalla legge n. 932 del 1969) non è affatto pertinente alla ipotesi di indagine preliminare all'istruttoria effettuata col mezzo delle intercettazioni telefoniche che viene in considerazione.

La garanzia del diritto a non rispondere all'autorità inquirente è una recente specificazione del diritto di difesa enunciato dalla Costituzione che il legislatore del 1969 ha introdotto nel nostro ordinamento unicamente con riferimento alla situazione dell'interrogatorio dell'imputato; ad una ipotesi cioè in cui l'inquisito viene posto a contatto diretto con l'autorità procedente. Scopo dell'istituto è evidente-

mente quello di rafforzare la libertà morale dell'imputato per sollevarlo dallo stato di soggezione psicologica in cui possa venire a trovarsi a cospetto dell'autorità e per porlo a riparo da eventuali pressioni che su di lui possano essere esercitate.

Situazione del tutto diversa dall'interrogatorio è quella delle dichiarazioni o ammissioni di responsabilità spontaneamente fatte da un sospettato o indiziato nel corso di una conversazione telefonica intercettata su autorizzazione dell'autorità giudiziaria in sede di indagini preliminari all'istruttoria. In questo caso il soggetto non è posto a confronto diretto con l'autorità, non è da questa sollecitato a rispondere, non può subire pressioni di sorta; trovasi quindi in posizione nella quale la garanzia del diritto al silenzio, nei termini in cui è stata realizzata nel nostro codice di rito, non ha alcuna ragione e possibilità di operare.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226, ultimo comma, del codice di procedura penale proposta dal tribunale di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 15 e 24 della Costituzione.

9. Sentenza 1/74 (diritto di sciopero)

La Corte si è occupata della questione di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 28 della l. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori). In particolare, l'ordinanza di rimessione censura le disposizioni citate nella parte in cui rendono nullo ogni atto diretto a licenziare un lavoratore o discriminarlo nell'assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua partecipazione allo sciopero. La mancata determinazione di limiti oggettivi e soggettivi del diritto renderebbero legittimo, per il remittente, qualsiasi forma di sciopero e creerebbe un vuoto legislativo non suscettibile di essere colmato in sede interpretativa.

I Giudici costituzionali dichiarano non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Per meglio comprendere la ratio decidendi della Corte, è necessaria una breve premessa sulla regolazione del diritto di sciopero. Come noto, l'art. 40 Cost. stabilisce che il diritto di sciopero si esercita "nell'ambito delle leggi che lo regolano".

Il legislatore, tuttavia, non ha ancora provveduto in via generale, limitandosi a regolamentare compiutamente soltanto il settore dei servizi pubblici essenziali (L. n. 146/1990 come modificata ed integrata dalla L. n. 83/2000) ed a porre specifici limiti all'esercizio dello sciopero in alcuni altri settori, quali, ad esempio, il personale di polizia e delle Forze armate.

In mancanza di norme attuative del dettato costituzionale, limiti generali all'esercizio del diritto di sciopero sono così ricavati dall'elaborazione giurisprudenziale della Corte. In particolare, con la sentenza de qua, i Giudici ritengono legittimo lo sciopero finalizzato alla tutela degli interessi collettivi dei lavoratori: interessi che non possono intendersi come riferiti alle sole rivendicazioni di carattere salariale e contrattuale, ma che si estendono alla realizzazione di quel vario complesso di beni riconosciuti e tutelati nella disciplina costituzionale dei rapporti economici.

La Corte ritiene altresì che le norme dello Statuto dei lavoratori oggetto di denuncia nulla tolgono e nulla aggiungono alla enunciazione dei criteri generali fissati dai Giudici costituzionali, né intendono sciogliere la riserva di legge prevista all'art. 40 Cost., bensì semplicemente assicurare una speciale tutela giuridica, sul piano dei rapporti lavoratore/datore di lavoro, all'esercizio del diritto di sciopero, nella misura in cui esso si appalesi legittimo, dinanzi ad atti di ritorsione dell'imprenditore conseguenti al concreto esercizio dello stesso.

Trattasi di una sentenza interpretativa di rigetto poiché la Corte individua – tra le possibili – un'interpretazione delle norme oggetto del ricorso idonea a salvarla dall'incostituzionalità. In altri termini, la questione può essere ritenuta infondata a condizione che della disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità sia data l'interpretazione individuata dalla Corte nella sua decisione.

In applicazione di tale criterio, si è per esempio riconosciuta la legittimità degli scioperi caratterizzati dal fine di tutelare interessi che possono essere soddisfatti solo da atti di governo o da atti legislativi, rimanendo invece escluso (e sanzionato a norma dell'art. 503 c.p.) lo sciopero diretto a sovvertire il nostro ordinamento costituzionale ovvero ad impedire od ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la volontà popolare (Corte cost., n. 290/1974).

S.Rodriguez

Considerato in diritto

1. – Le ordinanze del pretore di Mirandola e del tribunale di Grosseto propongono questioni comuni che investono gli artt. 15 e 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (statuto dei lavoratori) e, pertanto, i relativi giudizi, discussi congiuntamente nell'udienza pubblica, possono essere riuniti e decisi con una stessa sentenza.

2. – Il pretore di Mirandola censura, sotto i molteplici profili costituzionali esposti in narrativa, l'art. 15 della legge surrichiamata nella parte in cui rende nullo "ogni atto diretto a licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale, ovvero alla sua partecipazione ad uno sciopero", per non essersi il legislatore dato carico di determinare i limiti di legittimità del diritto di sciopero riconosciuto dall'art. 40 della Costituzione.

La mancata determinazione dei limiti oggettivi – e soggettivi del diritto renderebbe legittimo, per il proponente, qualsiasi forma di sciopero, e creerebbe nel contempo, un vuoto legislativo non suscettibile di essere colmato in sede interpretativa.

Da una siffatta carenza sorgerebbe, anche, la illegittimità costituzionale dell'art. 28 della stessa legge, che impone al giudice di ordinare al datore di lavoro la cessazione del comportamento illegittimo, non precisato nei suoi aspetti sostanziali attraverso la caratterizzazione del diritto di sciopero previsto dall'art. 15 della legge.

La censura mossa dal tribunale di Grosseto al solo art. 28 della legge, in riferimento agli articoli della Costituzione pure precisati in narrativa, ricalca i motivi di base della ordinanza del pretore di Mirandola.

Le questioni sollevate non sono fondate.

3. – Prima di affrontare il merito delle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle due ordinanze, giova ricordare che questa Corte ha già affermato – sentenza 123 del 1962 – che **il diritto di sciopero é operante nell'ordinamento indipendentemente dall'emanazione di quelle norme legislative che, in base al disposto dell'art. 40 della Costituzione, valgono a segnarne legittimamente limiti e modalità. La Corte ha tuttavia ritenuto che, nonostante tale carenza, lo sciopero già soggiace ad alcune limitazioni, sia a quelle che si desumono in modo necessario dalla stessa configurazione dell'istituto così come fu accolto dalla Costituzione (astensione dal lavoro di una pluralità di lavoratori a difesa di interessi che siano ad essi comuni), sia a quelle che derivano dalla esigenza di salvaguardare interessi che, a loro volta, trovino protezione in fondamentali principi costituzionali. La Corte ha altresì chiarito che lo sciopero é legittimo non solo quando sia volto a finalità retributive ma anche quando, più in generale, esso venga proclamato "in funzione di tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano disciplina nelle norme sotto il titolo terzo della parte prima della Costituzione" (sentenza n. 123 del 1962**

e n. 141 del 1967), restando escluso dalla tutela costituzionale quello sciopero che, senza alcun collegamento con i suddetti interessi, venga effettuato allo scopo di incidere "sull'indirizzo generale del Governo": il che significa che il diritto di sciopero, mentre da un canto non può comprendere astensioni dal lavoro proclamate in funzione meramente politica, legittimamente viene esercitato quando, pur non inerendo strettamente a rivendicazioni contrattuali, sia attuato in funzione dell'interesse dei lavoratori alla realizzazione di quel vario complesso di beni che trovino riconoscimento e tutela nella disciplina costituzionale dei "rapporti economici".

4. – Sulla base dei criteri generali di valutazione, tratti dalla interpretazione sistematica data da questa Corte, con le sentenze richiamate nelle ordinanze, all'art. 40 della Costituzione, ben avrebbero potuto i giudici di merito procedere alla applicazione dei criteri stessi al caso concreto e decidere circa la loro aderenza o meno alla situazione di fatto accertata.

I giudici che hanno proposto la questione hanno peraltro ritenuto di non poter decidere senza la risoluzione delle perplessità costituzionali, che starebbero alla base del sollevato intervento di questa Corte, in ordine alla disciplina giuridica contenuta nella legge n. 300 del 1970, successiva alle ricordate sentenze, diretta a garantire e tutelare l'esercizio del diritto contemplato dall'art. 40 della Costituzione.

Sta di fatto che lo statuto nulla toglie e nulla aggiunge alla enunciazione dei criteri generali fissati dalla Corte; esso infatti, non ha inteso sciogliere, in qualche modo, la riserva di legge contenuta nell'art. 40 della Costituzione, ma solo assicurare una speciale tutela giuridica, sul piano dei rapporti lavoratore – datore di lavoro, all'esercizio del diritto di sciopero, nella misura in cui esso si appalesi legittimo, di fronte ad atti di ritorsione dell'imprenditore conseguenti al concreto esercizio dello stesso. In sostanza, il presupposto sul quale poggiano le due ordinanze – la mancanza, nella stessa legge contestata, della specificazione dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero – non sorge ex novo per effetto della legge stessa; né essa è tale, per il suo contenuto, da riprospettare il problema di cui trattasi in forma autonoma e diversa per aver dato, in qualche modo, al diritto di sciopero contenuti diversi da quelli desumibili dalla Costituzione secondo i principi enunciati nella giurisprudenza di questa Corte.

Da siffatte considerazioni è dato trarre una ragionevole conclusiva proposizione: se i fini, per i quali lo sciopero è stato promosso e attuato, si inquadrano, direttamente o indirettamente, sul piano degli interessi economici di ordine generale dei lavoratori, desumibili senz'altro dal titolo terzo, non può aprioristicamente essere disconosciuto il ricorso all'autotutela.

Compete, comunque, ai giudici di merito, in relazione ai casi concreti sottoposti al loro giudizio (partecipazione ad uno sciopero indetto dalle confederazioni sindacali per ragioni contrattuali, nel primo caso, per stimolare la politica delle riforme, con diretto riferimento a quelle relative alla casa e all'assistenza sanitaria, nel secondo caso), stabilire se gli elementi di valutazione suespressi si adattino o meno ai casi stessi, ossia se essi incidano nell'ambito di quel ricordato complesso di diritti e di interessi che trovano nel titolo terzo della parte prima della Costituzione una loro organica e armonica collocazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (statuto dei lavoratori), proposte con le ordinanze in epigrafe, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 10, 24, 35, 40, 41, 48, 49, 50, 54 e seguenti, 71, 101, 134, 136 della Costituzione.

10. Sentenza 54/74
(diritti sindacali e Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale)

La Corte si è occupata del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, l. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori), in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione. Le ordinanze di rimessione censurano la disposizione citata per avere attribuito il potere di costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e non ad ogni associazione ovvero alle maggioranze esistenti sul luogo di lavoro, nonché per avere sancito una posizione di preminenza delle associazioni centrali sindacali più forti, così vanificando il principio di libertà di cui all'art. 14 dello Statuto dei lavoratori.

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulla base della seguente motivazione. L'art. 19 della legge n. 300 del 1970 stabilisce che, determinate funzioni inerenti alla rappresentanza sindacale aziendale, siano affidate, dagli stessi lavoratori, a quei sindacati che conseguano i requisiti che la stessa legge reputa necessari per lo svolgimento di tali funzioni. Il legislatore riconosce, dunque, ai lavoratori il potere di costituire, per loro volontaria iniziativa, rappresentanze sindacali, indicando i requisiti che devono avere le associazioni nel cui ambito tale organismo può essere costituito. Si è voluto così evitare che piccoli gruppi, costituiti in sindacato, non aventi effettiva rappresentanza aziendale, possano pretendere di espletare tale funzione, a difesa di interessi individuali e compromettendo gli interessi collettivi dei lavoratori medesimi. Siamo

dinanzi - come riconoscono i Giudici – all'evidente intento di circoscrivere le rappresentanze sindacali in un ambito nel quale, accanto ai poteri ad esse riconosciuti, faccia riscontro un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali.

L'art.19 della medesima legge, prosegue la motivazione della sentenza della Suprema Corte, " non contrasta con il precedente art.14, tenendo anche conto che le associazioni sindacali costituite in base a questo ultimo godono dei diritti previsti dagli artt.15, 16, 18 della medesima legge". Né l'indicazione dei requisiti oggettivi che le associazioni sindacali devono possedere per poter adempiere alla rappresentanza sindacale può integrare una discriminazione fra le associazioni sindacali stesse, in quanto tali requisiti sono sempre conseguibili e realizzabili da ogni associazione sindacale soltanto per fatto proprio o in base a propri atti concreti.

Trattasi di una sentenza interpretativa di rigetto poiché, tra i possibili significati che la disposizione può assumere, la Corte presceglie quello che la rende compatibile con la Costituzione, tralasciando l'altro che aveva indotto il remittente a dubitare della costituzionalità della legge. L'orientamento emerso dalla sentenza è stato confermato anche da successive pronunce (Corte cost. n. 334 del 1988; Corte cost. n. 30 del 1990).

Deve sottolinearsi che, in conformità dei risultati del referendum indetto con d.P.R. 5 aprile 1995, il d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, è stato parzialmente abrogato il primo comma dell'art. 19, il cui testo è ora del seguente tenore: "Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva". Dunque, se l'art. 19, nella formulazione originaria, prevedeva due indici alternativi di rappresentatività (l'affiliazione alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale oppure, trattandosi di sindacati autonomi, l'aver stipulato contratti collettivi nazionali o provinciali applicati nell'unità produttiva), il nuovo testo prevede come unico requisito per il riconoscimento della rappresentatività lo strumento negoziale. La Corte ha ritenuto la nuova formulazione dell'art. 19 aderente ai principi costituzionali con sentenza n. 244/1996; n. 345/1996 e n. 148/1997.

S.Rodriguez

Considerato in diritto

1. – I dodici giudizi di cui alle ordinanze dei giudici a quo vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza, stante che sollevano analoghe e in parte connesse questioni di legittimità costituzionale in ordine ad articoli della medesima legge.

2. – Le questioni sollevate dalle suddette ordinanze vanno distinte in due gruppi. Nel primo di questi si assume l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 300 del 1970 in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione per avere attribuito il potere di costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e non ad ogni associazione sindacale ovvero alle maggioranze esistenti sul luogo di lavoro (pretore di Roma, ordinanza 4 agosto 1971; pretore di Torino, ordinanza 8 ottobre 1971), nonché per avere sancito una posizione di preminenza delle associazioni centrali sindacali più forti, cristallizzando intorno a queste il processo di associazione sindacale e per avere così vanificato il principio di libertà di cui all'art. 14 della legge n. 300 del 1970 (pretore di Milano, ordinanza 14 novembre 1970; pretore di Torino, ordinanza 26 febbraio 1972).

.....

3. – Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate in ordine all'art. 19 della legge n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori) in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione.

La legge citata, garantendo all'art. 14, in conformità del precetto di cui all'art. 39 della Costituzione, a tutti i lavoratori il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacali all'interno dei luoghi di lavoro, stabilisce che determinate funzioni, inerenti alla rappresentanza sindacale aziendale, particolarmente incisive nella vita e nell'attività dell'unità produttiva, siano affidate dagli stessi prestatori d'opera a quei sindacati che conseguano i requisiti che la legge reputa necessari per lo svolgimento di tali funzioni.

Di conseguenza, l'art. 19, stabilendo che ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva possano essere costituite rappresentanze sindacali aziendali, indica che questa costituzione facoltativa deve essere compiuta nell'ambito delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale oppure nell'ambito delle associazioni sindacali non affiliate alle predette confederazioni che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Con ciò il legislatore, mentre riconosce a coloro che siano lavoratori in un'unità produttiva il potere di costituire per loro esclusiva volontaria iniziativa rappresentanze sindacali nella medesima unità, nello stesso tempo, indicando i requisiti che devono avere le associazioni nel cui ambito può essere concretamente conferita la rappresentanza sindacale, ha operato una scelta razionale e consapevole, tenendo presenti gli scopi che si propone la legge n. 300 del 1970. Ha infatti voluto evitare che singoli individui o piccoli gruppi isolati di lavoratori, costituiti in sindacati non aventi requisiti per attuare una effettiva rappresentanza aziendale possano pretendere di espletare tale funzione compiendo indiscriminatamente nel-

l'ambito dell'azienda attività non idonee e non operanti per i lavoratori e possano così dar vita ad un numero imprevedibile di organismi, ciascuno rappresentante pochi lavoratori, organismi i quali, interferendo nella vita dell'azienda a difesa di interessi individuali i più diversi ed anche a contrasto fra loro, abbiano il potere di pretendere l'applicazione di norme che hanno fini assai più vasti, compromettendo o quanto meno ostacolando l'operosità aziendale, quella dell'imprenditore ed anche la realizzazione degli interessi collettivi degli stessi lavoratori.

4. – La razionalità della scelta compiuta dal legislatore nella sfera della sua discrezionalità per il soddisfacimento di reali esigenze economico – sociali risulta evidente, esaminando i due requisiti alternativi richiesti dall'art. 19 perché nell'ambito di associazioni sindacali possa essere conferita, ad esclusiva iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, rappresentanza sindacale aziendale. Col primo di questi requisiti, cioè l'aderenza dell'associazione "alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale", il legislatore ha indicato un criterio valutativo, la cui esistenza é verificabile in ogni momento.

Tale criterio non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una "effettività" – che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale – della loro forza rappresentativa, così dovendosi interpretare la norma in base ad una valutazione del sistema nel quale essa si inserisce e che é caratterizzato, appunto, dall'evidente intento di circoscrivere le rappresentanze aziendali in un ambito nel quale ai poteri ad esse riconosciuti faccia riscontro un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali. Questo criterio risulta del resto già adottato nella attuazione dell'art. 99 della Costituzione con la legge 5 gennaio 1957, n. 33, e in particolare con l'art. 2 e con il d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito nella legge 11 marzo 1970, n. 83, ed in particolare con l'art. 2.

Pertanto la facoltà riconosciuta ai lavoratori in ogni unità produttiva di costituire rappresentanze aziendali può essere esercitata nell'ambito di ogni associazione aderente ad una confederazione che abbia raggiunto una reale effettività rappresentativa sul piano nazionale.

A questo criterio il legislatore ne ha aggiunto alternativamente un altro, basato sul riferimento preciso ed oggettivo ad un fatto specifico, la cui realizzazione é aperta ad ogni singola associazione sindacale, cioè l'aver firmato contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro, applicati nell'unità produttiva.

Trattasi quindi di scelta consapevole del legislatore non censurabile da questa Corte, scelta che non limita la libertà sindacale garantita dall'art.

39 della Costituzione ed attuata dall'art. 14 della legge n. 300 del 1970.

L'art. 19 della medesima legge non contrasta con il precedente art. 14 tenendo anche conto che le associazioni sindacali costituite in base a questo ultimo godono dei diritti previsti dagli artt. 15, 16, 18 della medesima legge. Né é da accogliersi l'affermazione del pretore di Roma, che con la normativa dell'art. 19 "il momento genetico delle rappresentanze sindacali aziendali qualifica e insieme trasforma le associazioni che ne possono beneficiare in associazioni diverse dalle altre e contro le altre operando una metamorfosi di qualità che incide decisamente sulla libertà e sull'uguaglianza sancite dagli artt. 3 e 39 della Carta costituzionale".

Basta infatti osservare che l'art. 19 assicura ai lavoratori in ogni unità produttiva la piena facoltà di costituire a loro esclusiva iniziativa rappresentanze aziendali, esercitando nel conferimento di tale rappresentanza il diritto di libera scelta nell'ambito delle associazioni che possono concretamente attuare questa funzione.

Tali sono infatti quelle che abbiano conseguito i requisiti oggettivi che il legislatore ritiene necessari per adempiere alla rappresentanza aziendale: **indicando tali requisiti, particolarmente significativi della forza rappresentativa, non si opera alcuna discriminazione fra le associazioni sindacali anche in quanto i requisiti stessi non sono attribuibili né dal legislatore né da altre autorità né possono sorgere arbitrariamente o artificialmente, ma sono sempre direttamente conseguibili e realizzabili da ogni associazione sindacale soltanto per fatto proprio o in base a propri atti concreti e sono oggettivamente accertabili dal giudice ove sorgano controversie la cui decisione richieda la valutazione della legittima costituzione di una concreta rappresentanza sindacale.**

Non sussiste pertanto la diversità e la metamorfosi rilevate dal pretore di Roma, trattandosi di associazioni che beneficiano degli stessi diritti riconosciuti a tutte le altre dallo Statuto dei lavoratori, ma nell'ambito delle quali, in quanto esista attualmente uno dei requisiti enunciati, può essere conferita facoltativamente, per esclusiva iniziativa e libera scelta dei lavoratori, la rappresentanza di cui all'art. 19.

La legittima discrezionalità della scelta operata dal legislatore nell'indicazione dei criteri qualificanti le associazioni nel cui ambito può esercitarsi la facoltà dei lavoratori di costituire rappresentanza sindacale aziendale, é confermata dallo stesso rilievo del pretore di Roma, il quale, rendendosi conto degli "effetti gravissimi che una paventata atomizzazione sindacale può originare in termini economico – sociali" e pertanto, implicitamente, della necessità di attribuire soltanto a determinate associazioni le funzioni di cui agli artt. 20, 23, 27 ecc. della legge n. 300 del 1970, sostiene l'opportunità di un criterio diverso da quello stabilito nel-

l'art. 19, cioè di attribuire di volta in volta e per determinati periodi tali funzioni alla maggioranza delle associazioni aziendali risultante da un confronto tra esse. Il rilievo pone ancora maggiormente in luce la natura della disposizione dell'art. 19 rientrante nella discrezionalità del legislatore, della quale non può contestarsi la validità e la razionalità.

.....

.....

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, e dell'art. 28 della medesima legge, in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 24, 39 e 40 della Costituzione, sollevate dai giudici a quo con le ordinanze di cui in epigrafe.

**11. Sentenza 27/75
(diritto alla salute)**

La sentenza riguarda il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 546 c.p., nella parte in cui punisce chi cagiona l'aborto di donna consenziente anche qualora sia stata accertata la pericolosità della gravidanza per il benessere fisico o per l'equilibrio psichico della gestante, senza che ricorrano gli estremi dello stato di necessità di cui all'art. 54 del codice penale. Osserva il giudice remittente che, secondo la comune interpretazione giurisprudenziale, il c.d. aborto terapeutico ricorre soltanto quando sussiste la inevitabilità e l'attualità del pericolo di un grave danno alla persona, mentre l'aborto praticato a scopo medico per evitare che la donna subisca aggravamenti di preesistenti alterazioni fisiche, rimane sanzionato penalmente. Detta incriminazione contrasterebbe, secondo l'ordinanza di rimessione, con gli artt. 31 e 32, della Costituzione secondo cui la Repubblica "protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo" e "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". La dichiarazione d'illegittimità della norma – secondo il giudice remittente – consentirebbe invece a moltissime donne di poter ricorrere all'opera dei sanitari, anziché a quella pericolosissima delle fattucchiere.

Nel dichiarare, per contrasto con l'art. 32 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale (successivamente abrogato dalla l. n. 194 del 1978) che disciplinava come reato l'aborto di donna consenziente, la Corte ha affermato che 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., il quale esige non soltanto la gravità e l'assoluta inevitabilità del danno o del peri-

colo, ma anche la sua attualità, mentre il danno o pericolo conseguente al protrarsi di una gravidanza può essere previsto, ma non è sempre immediato. Inoltre, 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, ma – osserva la Corte – non esiste equivalenza tra diritto (alla vita e) alla salute di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona non è.

Trattasi di una sentenza interpretativa di accoglimento, poiché la Corte sceglie, tra i significati ricavabili dalla disposizione, quello che è incompatibile con la Costituzione, dichiarandolo incostituzionale e salvando tutti gli altri. Più nel dettaglio, trattasi di una sentenza interpretativa additiva, considerato che i Giudici dichiarano l'illegittimità della disposizione "nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato [...] e non altrimenti evitabile, per la salute della madre": la sentenza, dunque, produce degli effetti positivi, cioè introduce nell'ordinamento delle norme "nuove", inizialmente non ricavabili dal testo normativo.

Nelle successive pronunce sul tema, la Corte muove dal prioritario riconoscimento del diritto alla vita e alla salute della donna, postulandone anzi la prevalenza nel necessario bilanciamento con l'interesse costituzionalmente protetto (Corte cost. n. 26/1981) o con il diritto alla vita del concepito (Corte cost. n. 35/1997). Quando siano entrambi esposti a pericolo, ha affermato la Corte, il bilanciamento si trova nella salvaguardia della vita e della salute della madre, dovendosi peraltro operare in modo che sia salvata, quando ciò sia possibile la vita del feto.

Del resto, proprio in ragione della "incidenza, se non esclusiva, sicuramente prevalente, dello stato gravidico sulla salute sia fisica che psichica della donna", la Corte ha giudicato non irragionevole la scelta del legislatore di lasciare la donna unica responsabile della decisione di interrompere la gravidanza (ordinanza n. 389/1988).

S. Rodriquez

Considerato in diritto

L'ordinanza del giudice istruttore presso il tribunale di Milano solleva un problema grave, argomento di polemiche e di attività legislativa in diverse nazioni.

Non é 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 é 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 é "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 é 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 é fondata. La condizione della donna gestante é 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 é 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 é 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 é 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.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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.

12. Sentenza 202/76 (libertà di manifestazione del pensiero)

La sentenza in commento concerne il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 45 della l. 14 aprile 1975, n. 103, in materia di diffusione radiofonica e televisiva, in relazione agli articoli 3 e 21 Cost. In particolare, con più ordinanze emesse nel corso di diversi procedimenti penali a carico di alcuni imputati per avere questi attivato un impianto di diffusione via etere di programmi televisivi propri senza essere muniti della relativa concessione amministrativa, viene sollevata questione di legittimità costituzionale delle citate disposizioni normative. In

relazione alla natura dell'impianto che ha dato luogo al procedimento penale de quo, la questione è prospettata limitatamente all'assunto che il monopolio statale non debba estendersi agli impianti televisivi via etere a raggio locale, per i quali deve adottarsi il sistema dell'autorizzazione, come già si era fatto per le trasmissioni via cavo.

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 ne riconoscono il carattere di servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale. Le ordinanze contestano, invece, la legittimità dell'estensione del regime di monopolio agli impianti ed all'esercizio di stazioni radiofoniche e televisive via etere su scala locale, per i quali si chiede l'assoggettamento a regime di autorizzazione in analogia con quanto era stato già dichiarato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 225 del 1974 ed attuato con la legge n. 103 del 1975 nella parte relativa alle trasmissioni televisive via cavo.

La Corte dichiara la normativa de quo, oggetto di denuncia, costituzionalmente illegittima, in relazione agli artt. 3 e 21 della Costituzione, "nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale [...] l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale". In particolare, 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 dall'art. 3 cost. 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.

Trattasi di una sentenza interpretativa di accoglimento, poiché la Corte sceglie, tra i significati ricavabili dalla disposizione, quello che è incompatibile con la Costituzione, dichiarandolo incostituzionale e salvando tutti gli altri. Inoltre, considerato che i Giudici dichiarano l'illegittimità delle disposizioni "per la parte in cui non" prevedono una determinata statuizione, trattasi di una sentenza interpretativa additiva poiché produce degli effetti positivi, cioè introduce nell'ordinamento delle norme "nuove", inizialmente non ricavabili dal testo normativo.

In seguito a questa decisione, gli operatori commerciali furono autorizzati a sfruttare canali di radiotrasmissione locali. La redistribuzione delle frequenze spontanee locali incoraggiò lo sviluppo di operatori nazionali e regionali, tra cui,

ad esempio, il gruppo Mediaset, venendo a stabilirsi, in sostanza, una sorta di "duopolio" pubblico/privato: da un lato la RAI, dall'altro Mediaset. Con sentenza n. 420 del 1994, la Corte dichiarò incostituzionali (in relazione all'art. 21 Cost.) le disposizioni che permettevano ai tre canali controllati dal Gruppo Mediaset di occupare una posizione dominante, non riuscendo a garantire la pluralità delle fonti di informazione.

S. Rodriquez

Considerato in diritto

.....
.....

4. – Le altre otto ordinanze (due delle quali e precisamente quella del pretore di Ragusa e quella del giudice istruttore presso il tribunale di Reggio Emilia si riferiscono ad impianti per trasmissioni televisive via etere, le altre ad impianti per trasmissioni radiofoniche via etere) senza contestare la legittimità costituzionale del monopolio statale per le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale – e richiamandosi, anzi, alle motivazioni delle sentenze di questa Corte che l'hanno affermato – contestano la legittimità della estensione del regime di monopolio agli impianti ed all'esercizio di stazioni radiofoniche e televisive via etere su scala locale, per i quali chiedono l'assoggettamento a regime di autorizzazione in analogia con quanto è stato dichiarato con la sentenza di questa Corte n.226 del 1974 ed attuato con la legge n. 103 del 1975 nella parte relativa alle trasmissioni televisive via cavo.

Comune a tutte queste otto ordinanze è la tesi che il motivo fondamentale che ha indotto questa Corte a riconoscere la legittimità del monopolio statale è la limitatezza dei canali utilizzabili (sentenze n. 59 del 1960 e n.225 del 1974) e che questo motivo se può ritenersi tuttora valido, allo stato attuale, per le trasmissioni su scala nazionale, non lo è per quelle su scala locale.

Di qui la conseguenza che la persistente estensione del monopolio statale a queste ultime trasmissioni sarebbe costituzionalmente illegittima, in riferimento: a) secondo il pretore di Novara, agli artt. 3, 10, 21, 41 e 43 della Costituzione; b) secondo il pretore di S. Miniato, agli artt. 2, 3, 21, 41 e 43; c) secondo il pretore di Livorno, agli artt. 3, 21, 41 e 43; d) secondo il pretore di Ragusa, agli artt. 3, 10 e 21; e) secondo il giudice istruttore presso il tribunale di Reggio Emilia, agli artt. 21, 41 e 43; f) secondo il pretore di Lecco, agli artt. 3 e 21; g) ed h) secondo i pretori di Biella e di Castelfranco Veneto, all'art. 21.

A sostegno della tesi della possibilità di trasmissioni su scala locale senza intralci né per quelle delle reti nazionali, né per quelle di altre su scala locale, le varie ordinanze di rimessione si richiamano o a consulenze tecniche esibite dalle parti private o allo stato di fatto ormai esistente, secondo il quale attualmente sarebbero funzionanti in Italia ben 400 impianti del genere.

Tanto l'Avvocatura generale dello Stato, quanto il patrocinio della RAI – TV contestano, anzitutto, sulla base di elaborati accertamenti tecnici, la disponibilità, se non illimitata, tuttavia sufficientemente ampia, di canali utilizzabili per impianti su scala locale, asserita nelle ordinanze di rimessione.

Sostengono, poi, che, come ha riconosciuto la sentenza di questa Corte n.225 del 1974, quello radio – televisivo costituisce un servizio pubblico essenziale, di preminente interesse generale che, per questa sua natura, non può formare, neppure in parte, oggetto di attività privata.

Il patrocinio della RAI – TV, inoltre, ammette sostanzialmente l'esistenza dello stato di fatto asserito nelle ordinanze, ma deduce che é reso possibile soltanto transitoriamente, in quanto é in corso di completamento lo studio da parte degli organi tecnici statali, per la realizzazione, su scala nazionale, di due nuove reti televisive, realizzazione che assorbirebbe gran parte della disponibilità di canali attualmente esistenti.

L'Avvocatura generale dello Stato, infine, prospetta, senza peraltro insistervi, una eccezione di difetto di rilevanza, comune a tutte le ordinanze in esame, che dovrebbe trovar fondamento nella considerazione che, agli effetti penali, sia in regime di concessione, sia in regime di autorizzazione, la sanzione, in caso di inosservanza delle norme che li disciplinano, é identica.

Chiariti, come precede, i termini delle tesi contrapposte, valgono, in ordine ad esse, le considerazioni che seguono.

.....
.....

6. – Nel passare, quindi, all'esame del merito delle proposte questioni, é necessario tener presente che, come si é posto in rilievo in narrativa, la legittimità costituzionale del monopolio statale per quanto attiene alle trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale non é 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 – comune a tutte le ordinanze e sopra ricordata – sulla quale poggiano le denunciate violazioni di norme costituzionali, consiste nell'affermazione che il presupposto del riconoscimento della legittimità di tale monopolio é la limitatezza dei canali disponibili e che tale presupposto non sussiste per quanto attiene alle trasmissioni su scala locale.

Ai fini del decidere é, 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.

A tale riguardo é da rilevare che 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 é 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 é ragionevole fare sulla base delle diffuse cognizioni tecniche e delle pratiche realizzazioni in atto esistenti – la ingiustificata, 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 – e ciò giova ribadirlo in modo espresso – la radiodiffusione sonora e televisiva su scala nazionale rappresenta un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale.

7. – Ne consegue che 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 é 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.

8. – 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 uti-

lizzabili; 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 é vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento.

9. – Va, infine, rilevato che nell'art. 14, comma primo, lett. d), della legge n. 103 del 1975 é 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 é previsto l'esaurimento delle disponibilità.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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.

13. Sentenza 1/80 (libertà personale)

La sentenza in esame si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice istruttore del Tribunale di Torino, con riguardo all'art. 1 comma 3 della L 152/1975. La predetta legge è stata adottata dal legislatore con l'intento di intervenire a limitare il campo di operatività della libertà provvisoria,

ampliato dalla L 773/72 che l'aveva prevista a favore di qualsiasi imputato, qualunque fosse stato il reato da quest'ultimo commesso.

Il dubbio di legittimità costituzionale viene sollevato sia con riferimento all'art. 27 comma 2 della Costituzione che con riguardo all'art. 13 comma 2 Costituzione.

Secondo il giudice a quo, il comma 3 dell'art. 1 della L 152/1975 si porrebbe in contrasto con il principio di non colpevolezza, nella parte in cui la predetta disposizione individua, tra le finalità preminenti della custodia preventiva, quella di " tutela della collettività dal pericolo di compimento di certi reati"¹, funzione da ritenersi propria della pena o della misura di sicurezza. Il Giudice delle leggi, invece, tenuto conto, anche, della propria costante giurisprudenza sul punto, dichiara l'infondatezza della predetta questione di legittimità.

Analogamente, secondo il giudice a quo, il comma 3 dell'art. 1 della L 152/1975 violerebbe il dettato dell'art. 13 comma 2 Cost, stante la mancata specificazione di quali reati pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività, così da non consentire al giudice di emettere sul punto un provvedimento realmente motivato. Anche sotto tale profilo la Corte non ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo. Infatti, se è vero che la dichiarata "esigenza di tutela della collettività" richiesta dalla disposizione, potrebbe apparire, a prima vista, generica, in realtà trova specificazione se letta nel concreto contesto in cui si inserisce la Legge 152/75, ovvero un periodo in cui si erano manifestati gravissimi episodi di criminalità.

La Corte costituzionale, invece, ravvisa un profilo di illegittimità costituzionale con riguardo al solo avverbio "nuovamente". Rileva, infatti, che la predetta locuzione violerebbe il principio di non colpevolezza cui al secondo dell'art. 27 Cost, dal momento che tale termine farebbe presupporre la già accertata commissione, da parte dell'imputato, di altri precedenti reati.

Alla luce di ciò, pertanto, la Corte costituzionale, con una sentenza parziale di accoglimento, si limita a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 3 L 152/75 limitatamente all'avverbio "nuovamente", ritenendo, per il resto, infondate le questioni sollevate dal giudice a quo.

C. Ottonello

Considerato in diritto

1. – Il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 22 maggio 1975, n. 152 nella parte in cui impone al giudice < nel concedere la libertà provvisoria nei casi in cui è consentita >, di valutare che non < sussista la probabilità, in relazione alla gravità del reato ed alla personalità dell'imputato, che questi, lasciato libero, possa commettere nuovamente reati che

pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività >.

Il disposto di legge in questione contrasterebbe con due distinti parametri costituzionali.

Da un lato, sarebbe vulnerato il principio di presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. < con il fare assumere alla carcerazione preventiva una funzione a lei non propria, ma propria della pena o meglio della misura di sicurezza >.

Dall'altro, risulterebbe violato l'art. 13, secondo comma, Cost., sotto il profilo che l'estrema genericità della dizione della legge al citato art. 1, terzo comma> < non consente, oggettivamente, di emettere motivazioni sul punto controllabili >.

2. – La norma denunciata si inserisce nel complesso di disposizioni, di cui all'art. 1 della legge n. 152 del 1975, intese a nuovamente delimitare la possibilità di concessione della libertà provvisoria, che nel testo originario dell'art. 277 c.p.p. non era ammessa nei casi nei quali è obbligatoria l'emissione del mandato di cattura, mentre successivamente, con legge 15 dicembre 1972 n. 773, era stata consentita nei confronti degli imputati di qualsivoglia reato. Con l'art. 1 della legge 22 maggio 1975 n. 152, è stato ripristinato un sistema di limiti o condizioni per la concessione della libertà provvisoria, più articolato di quello anteriore alla legge n. 773 del 1972. Il primo comma prevede casi di esclusione della libertà provvisoria in relazione al titolo del reato per cui è in atto la custodia preventiva; il secondo comma prende in considerazione, agli stessi fini, particolari situazioni processuali; il terzo comma, della cui legittimità costituzionale si fa questione, indica i criteri per la (non) concessione della libertà provvisoria, in situazioni in cui questa non sarebbe in via di principio preclusa. Il riferimento alle < esigenze di tutela della collettività >, accanto alle < ragioni processuali >, trae il suo modello dalla legge 3 aprile 1974 n. 103, portante < delega legislativa al Governo per la emanazione del nuovo codice di procedura penale >, nella quale il criterio direttivo n. 54 (dell'art. 2) relativo alle < misure di coercizione > prevede, fra l'altro, la possibilità di disporre una di tali misure < a carico dell'imputato nei cui confronti ricorrono sufficienti indizi di colpevolezza, quando, per la sua pericolosità e per la gravità del reato sussistono esigenze di tutela della collettività >. La Commissione incaricata della redazione del progetto preliminare ritenne di superare i pur affacciati dubbi di legittimità costituzionale di una normativa che finalizza la custodia preventiva anche a fini extraprocessuali, sul rilievo che nè l'art. 13 nè l'art. 27 Cost. escludono in via assoluta il ricorso a misure cautelari di contenuto coercitivo rispondenti ad una logica di < prevenzione in senso ampio >.

3. – La fondamentale censura d'illegittimità costituzionale, mossa dal giudice a quo, concerne la previsione – quale idonea finalità cautelare della custodia pre-

ventiva – della tutela della collettività dal pericolo di commissione di certi reati; finalità che, si dice, sarebbe propria della pena e della misura di sicurezza, ed incompatibile con la presunzione di non colpevolezza cui deve ispirarsi il trattamento dell'imputato durante il processo.

Un tale assunto non può essere condiviso e proprio alla stregua delle precedenti sentenze di questa Corte cui il giudice a quo fa esplicito riferimento.

Con la sentenza n. 64 del 1970, la Corte ha, infatti, affermato che la custodia preventiva – istituito esplicitamente previsto dalla Costituzione (artt. 13, ultimo comma; 68, secondo comma e anche 111, secondo comma) ma che va disciplinato in modo da non vanificare la presunzione di non colpevolezza – < può essere predisposta unicamente in vista della soddisfazione di esigenze di carattere cautelare o strettamente inerenti al processo >.

Muovendo da questa premessa, con la stessa sentenza, si è ritenuta la legittimità costituzionale delle ipotesi di cattura obbligatoria – e del conseguente divieto (di cui all'art. 277, secondo comma, del codice di procedura penale nel testo all'epoca vigente) di concedere, in quelle ipotesi medesime, la libertà provvisoria, ben potendo la legge (entro i limiti non insindacabili di ragionevolezza) presumere che la persona, accusata di un reato particolarmente grave e colpita da sufficienti indizi di colpevolezza, sia in condizione di porre in pericolo quei beni a tutela dei quali la detenzione preventiva viene disposta. Esigenze di prevenzione possono, dunque, legittimare la scelta legislativa della cattura obbligatoria e del correlato divieto di libertà provvisoria, come è reso palese dall'art. 68, secondo comma, Cost. che una tale scelta recepisce – senza peraltro renderla vincolante – e che, comunque, non consente di ritenere che alla custodia preventiva sia costituzionalmente assegnabile la funzione esclusiva di cautela processuale in senso stretto.

Ai medesimi criteri si è ispirata la Corte con le sentenze n. 143 del 1973, 17 e 21 del 1974, 146 del 1975 e 88 del 1976.

Ora, il legislatore del 1975, con la norma censurata, ha parzialmente abbandonato la tecnica tradizionale di tipizzazione di casi in cui – nella concessione della libertà provvisoria – è esclusa ogni discrezionalità giudiziale, per dettare, invece, criteri orientativi per l'esercizio del potere discrezionale del giudice.

Rispetto all'esigenza costituzionalmente protetta, di finalizzazione della custodia preventiva a specifiche esigenze cautelari, la norma denunziata appare pertanto aderente agli orientamenti di questa Corte, che nella succitata sentenza n. 64

del 1970, aveva rilevato la < preferibilità di un sistema che demandi sempre al giudice il potere di valutare di volta in volta se il lasciare in libertà l'imputato determini un pericolo di entità tale da giustificare la cattura e la detenzione >.

4. – Vero è che le finalità della custodia preventiva, che non possono in alcun modo risolversi in anticipata espiatione di pena, sono segnate da esigenze di carattere cautelare, rispetto a ragioni di giustizia penale che per la durata del processo penale sarebbero pregiudicate ove non potesse cautelativamente provvedersi anche prima della sentenza definitiva. Sotto questo riguardo, non vi è sostanziale differenza fra esigenze < strettamente inerenti al processo >, ed altre che comunque abbiano fondamento nei fatti per cui è processo, posto che anche la tutela di queste ultime abbia rilievo costituzionale, e giustifichi quindi il sacrificio della libertà personale dell'imputato.

Va considerato, a questo proposito, che presupposto generale della custodia preventiva è l'esistenza, in punto di fatto, di < sufficienti indizi di colpevolezza >, e che tale valutazione, dietro l'apparente contrasto con la presunzione di non colpevolezza, è al contrario necessaria a ridurre al minimo il rischio che l'anticipato sacrificio della libertà dell'imputato si riveli ingiustificato, vulnerando la presunzione di non colpevolezza nel suo contenuto più sostanziale.

Deriva da ciò che una restrizione della libertà dell'imputato, fondata (anche) su sufficienti indizi – o elementi – di colpevolezza, ben può essere mantenuta, senza incontrare ostacoli costituzionali, in quanto costituisca una misura cautelare necessaria per la salvaguardia di un interesse – la tutela della collettività dalla commissione di gravi reati – d'indubbio rilievo costituzionale ed in accertato collegamento con la condotta e la persona dell'imputato, della cui libertà si faccia questione.

5. – Un'ulteriore censura d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 152 del 1975 è sollevata in riferimento all'art. 13, secondo comma, Cost., sotto il profilo della mancata specificazione di quali reati pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività; il che non consentirebbe al giudice di emettere sul punto un provvedimento realmente motivato.

Dietro il riferimento alla motivazione giudiziaria viene in effetti in considerazione una questione più di fondo, attinente alla struttura della fattispecie. La motivazione giudiziaria, richiesta dai principi costituzionali e processuali, è in sé e per sé sempre possibile, indipendentemente dalla natura più o meno vincolata o discrezionale del giudizio che, di volta in volta, si tratti di motivare; a variare saranno i requisiti di una motivazione <reale>, adeguata alle peculiarità del suo oggetto.

Se la questione dedotta ha un senso, essa lo ha, dunque, non con riguardo all'obbligo di motivazione, bensì ai principi costituzionali, ricavabili dallo stesso art. 13, secondo comma, sulla predeterminazione legale dei < casi > in cui è ammessa la restrizione della libertà personale.

Predeterminazione che, nell'art. 1, terzo comma, della legge n. 152/75 è dal giudice a quo ritenuta insufficiente, per la genericità del riferimento ai < reati che pongono in pericolo le esigenze di tutela della collettività >.

Anche in questi termini la questione non appare fondata.

Il problema che la norma denunciata, non diversamente da altre, pone all'interprete, è quello di determinare il concreto campo di applicazione di una norma formulata non in termini descrittivi, ma come clausola generale, applicabile ai casi concreti tramite il riferimento a valori o parametri dati. Nella specie, il valore o parametro per l'individuazione dei reati, la cui probabile commissione osta alla libertà provvisoria, è dato dalle < esigenze di tutela della collettività >. Il concetto è indubbiamente assai generico, tale da potersi riferire, a un livello massimo d'astrazione teorica, a qualsiasi reato; ma ritrova una delimitazione e un senso concreto nel e dal contesto della legge n. 152 del 1975 .

Le <disposizioni a tutela dell'ordine pubblico>, introdotte da detta legge, hanno come scopo dichiarato il rafforzamento della tutela della < incolumità e sicurezza dei cittadini> (relazione al disegno di legge n.3659 presentato alla Camera dei Deputati l'8 aprile 1975). Dietro l'intervento legislativo, sono <recenti gravissimi episodi di criminalità comune e politica>, per lo più caratterizzati dall'uso di violenza, dalla riferibilità ad organizzazioni criminose, e in definitiva dall'impatto sulle condizioni di sicurezza della vita civile o politica del paese.

Questi elementi si riscontrano nelle figure delittuose per le quali si è ripristinato il divieto assoluto di concessione della libertà provvisoria (art. 1, primo comma); e segnano per così dire il filo che unifica disposizioni di svariata natura contenute nella stessa legge. Dalla disciplina più rigorosa delle attività fasciste (artt. 7 – 13) alla estensione delle misure di prevenzione nei confronti dell'eversione politica (art. 18), dalla attenzione verso particolari situazioni pericolose (artt. 4 e 5) al maggior rigore verso determinati atti di violenza (artt. 14 e 26), la maggior parte delle disposizioni si organizza attorno a una tutela dell'ordine pubblico vista sotto il profilo della tutela da comportamenti violenti, lesivi dell'incolumità o libertà o sicurezza individuale o collettiva, o da nuove forme di manifestazione della criminalità comune e politica.

In questo contesto storico e normativo, la clausola generale adottata nel terzo comma dell'art. 1 si riempie di un significato ben definito. La

<tutela della collettività>, che l'intera legge n. 152/1975 intende assicurare, è posta in pericolo dai reati aventi taluna fra le caratteristiche sopra citate: uso d'armi o di altri mezzi di violenza contro le persone, riferibilità ad organizzazioni criminali comuni o politiche, direzione lesiva verso le condizioni di base della sicurezza collettiva o dell'ordine democratico.

Recuperato in tal modo alla clausola generale, di cui alla norma denunciata, un campo d'applicazione ben determinabile per via di interpretazione sistematica, il dubbio d'illegittimità in relazione all'art. 13 Cost. rimane privo d'oggetto.

6. – Un'incompatibilità con l'art. 27, secondo comma, Cost., adombrata nelle argomentazioni del giudice a quo, e, invece, ravvisabile nel testo dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 152 del 1975, là dove usa il termine <nuovamente> a proposito della temuta commissione di reati da parte dell'imputato lasciato libero. Tale locuzione, infatti, farebbe presupporre la già accertata commissione, da parte dell'imputato, di altri precedenti reati; a tutta evidenza, quello o quelli per cui si procede, non essendovi nel comma in questione (a differenza che nel comma secondo dello stesso articolo) alcun riferimento a precedenti penali o giudiziari dell'imputato.

Sotto questo profilo risulta vulnerata la presunzione di non colpevolezza dell'imputato, la quale impedisce – fino alla sentenza definitiva – di considerare l'imputato come sicuramente responsabile dei reati a lui attribuiti.

D'altra parte – una volta eliminato dal testo legislativo l'avverbio <nuovamente> – non per questo potrà considerarsi affievolito il rapporto che quell'avverbio pur impropriamente voleva indicare, fra la natura e gravità delle imputazioni per cui è disposta la custodia preventiva, e la natura dei reati di cui si teme la probabile commissione ad opera dell'imputato lasciato libero. La prognosi di pericolosità, per il chiaro tenore della disposizione in esame, si fonda anche sulla <gravità del reato> addebitato (sulla scorta, s'intende, di <sufficienti indizi di colpevolezza>); e questo basta a far ritenere che le <esigenze di tutela della collettività> per le quali si richiede il mantenimento della custodia preventiva, debbono essere già toccate dalle situazioni che della custodia preventiva costituiscono il fondamento originario.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 22 maggio 1975, n. 152 limitatamente all'avverbio <nuovamente>;

dichiara per il resto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, della legge 22 maggio 1975, n. 152 sollevata dal giudice istruttore del Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 27, secondo Comma, della Costituzione.

14. Sentenza 239/84 (il contenuto della libertà di associazione)

La questione di legittimità costituzionale affrontata dalla sentenza in esame è stata sollevata dal Pretore di Roma nel corso di un procedimento promosso dal signor Nahum Meir, a seguito dell'intimazione di pagamento rivoltagli dalla Comunità israelitica di Roma.

Il giudice a quo, infatti, dubita della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 15 lett. c), 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, che disciplina le Comunità israelitiche in Italia, con riguardo agli artt. 3, 2, 18, 23, 24, 102 e 53 della Costituzione.

La Corte ritiene pregiudiziale, in ordine alla trattazione, la pronuncia di legittimità costituzionale dell'art. 4 r.d. 1731/1930, nella parte in cui sancisce l'appartenenza necessaria ed obbligatoria alle predette Comunità di tutti gli israeliti che risiedono in quel luogo, disposizione che fa sorgere dubbi di compatibilità di tale dettato normativo con i principi cui agli art. 2, 3 e 18 della Costituzione.

Quanto all'art. 3 della Costituzione, la Corte rileva un contrasto con il primo comma della predetta disposizione stante che nel denunciato art. 4 del r.d. 1731/1930 assumono rilievo preminente, non solo, le caratteristiche religiose ed etniche necessarie per attribuire la qualifica di israelita ad un soggetto ma si determina, anche, una disparità di trattamento tra cittadini ed "israeliti" che, a causa di tale qualità, sono automaticamente ascritti alla Comunità israelitica, con tutte le conseguenze che da tale appartenenza discendono, compresa quella corrispondere alla Comunità un contributo annuo in ragione del reddito complessivo di ciascuno.

La Corte costituzionale individua, anche, un contrasto con l'art. 18 della Costituzione. La libertà di associazione, infatti, deve intendersi, non solo, in senso positivo ma, anche, in senso negativo, come libertà di non associarsi, così che la previsione di una disciplina come quella dettata dall'art. 4 del r.d. 1731/1930 appare in aperto contrasto con il predetto diritto costituzionale.

La Corte rammenta, inoltre, come la libertà di adesione sia positiva che negativa vada tutelata non solo nei confronti delle associazioni ma anche delle "formazioni sociali" cui fa riferimento l'art. 2 Cost., tra le quali si possono ricomprendere le confessioni religiose.

A nulla è valsa la considerazione svolta dalla difesa delle Comunità israelitiche che ha fatto presente come l'art. 5 del citato regio decreto prevedesse la facoltà di recesso dalle stesse. Tale facoltà, infatti, non è rimessa alla mera discrezionalità del cittadino dal momento che la stessa è consentita solo nell'ipotesi di passaggio ad altra religione o nel caso in cui il cittadino esprima la volontà di non essere più dichiarato israelita, perdendo, però, la possibilità di partecipare ai riti religiosi che si svolgono nella Comunità.

Pertanto, alla luce delle precedenti considerazioni, la Corte costituzionale, con una sentenza di accoglimento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del r.d. 1731/1930, ritenendo assorbiti in tale statuizione anche la denuncia degli altri articoli del r.d. 1731/1930.

C.Ottonello

Considerato in diritto

1. – Il pretore di Roma, con ordinanza emessa il 16 maggio 1979, ha deferito a questa Corte la questione di legittimità costituzionale, nei termini esposti in narrativa, degli artt. 1, 4, 5, 15 lett. c), 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, "singolarmente considerati, nonché in rapporto al sistema normativo da essi derivante", per contrasto con gli artt. 3, 2 e 18, 23, 24 e 102, 53 della Costituzione.

Il menzionato decreto detta norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime. L'art. 1 definisce le Comunità israelitiche "corpi morali che provvedono al soddisfacimento dei bisogni religiosi degli israeliti secondo la legge e le tradizioni ebraiche"; in relazione a tale finalità ne specifica, al secondo comma, i compiti. Per l'art. 4 "appartengono di diritto alla Comunità tutti gli israeliti che hanno residenza nel territorio di essa". Il successivo art. 5 dispone che "cessa di far parte della Comunità chi passa ad un'altra religione o dichiara di non voler più essere considerato israelita agli effetti del presente decreto"; colui che cessa di far parte della Comunità perde il diritto di valersi delle istituzioni israelitiche, e in particolare perde il diritto a prestazioni di atti rituali ed alla sepoltura nei cimiteri israelitici. Gli altri articoli denunciati (15, lett. c e da 24 a 30) disciplinano il potere impositivo attribuito alla Comunità, prevedendo la determinazione di un contributo annuo, cui sono tenuti tutti gli appartenenti alla Comunità in ragione del rispettivo reddito complessivo. Il Consiglio della Comunità fissa, anno per anno, l'aliquota del contributo, mentre spettano alla Giunta la valutazione del reddito complessivo di ciascun contribuente, la determinazione del reddito imponibile e del contributo, la formazione della matricola dei contribuenti. Il ruolo dei contribuenti è reso esecutorio dal prefetto; e la riscossione dei contributi fissati nel ruolo ha luogo "con le forme e con i privilegi stabiliti per la riscossione delle tasse comunali". Contro la determinazione dell'imponibile fatta dalla Giunta, il contribuente può presentare ricorso al Consiglio della Comunità, e contro la decisione

del Consiglio é ammesso il ricorso ad una commissione arbitrale; avverso la decisione di quest'ultima non é ammesso alcun gravame, salvo il ricorso all'autorità giudiziaria nei soli casi di violazione di legge.

.....

4. – La Corte prende quindi in esame la questione di legittimità costituzionale che le é stata deferita dal pretore di Roma, e che si articola in vari profili, come agevolmente si desume dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio. Pregiudiziale, peraltro, nell'ordine di trattazione, appare il dubbio che investe il denunciato art. 4 del r.d. n. 1731, a seguito del raffronto che nell'ordinanza viene condotto con gli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione. Premesso che la richiesta del ricorrente – come innanzi ricordato – é considerata dal giudice a quo siccome intesa ad ottenere un provvedimento cautelare “diretto ad escludere l'effetto giuridico dell'automatica appartenenza del cittadino israelita alla Comunità”, lo stesso giudice rileva che “occorre in primo luogo verificare sul terreno della legittimità costituzionale se l'appartenenza del cittadino ebreo di diritto alla Comunità violi o meno norme e principi della Costituzione”; al qual fine deduce appunto il contrasto del citato art. 4 sia con l'art. 3, che con gli artt. 2 e 18 della Costituzione.

5. – Nei termini anzidetti la questione é fondata.

Giova ricordare che, anteriormente all'emanazione del r. d. n. 1731 del 1930, la disciplina del culto israelitico in Italia era diversa secondo le diverse regioni, corrispondenti agli ex Stati pre – unitari; e talvolta era diversa anche nell'ambito di una stessa regione. La legge sarda 4 luglio 1857, n. 2325 (c.d. legge Rattazzi), operante in Piemonte ed in Liguria, ed estesa, all'atto della unificazione, all'Emilia ed alle Marche, disciplinava le Università israelitiche come persone giuridiche pubbliche, necessariamente costituite da tutti gl'israeliti domiciliati nella loro circoscrizione, fornite del potere d'imposizione su di essi, e integralmente regolate, nella loro organizzazione e nelle loro funzioni, dal diritto dello Stato, secondo lo schema della legge comunale dell'epoca. Anche in Toscana, nel Veneto, nella provincia di Mantova, nonché nelle province annesse dopo la guerra 1915 – 18, continuando ad applicarsi ivi le preesistenti disposizioni, le Università israelitiche avevano natura di corporazioni pubbliche necessarie, con il potere d'imporre ai loro membri speciali tributi; ma, a differenza di quelle che formavano oggetto della legge sarda, erano dotate di autonomia organizzativa, in quanto le leggi che le disciplinavano rinviavano ai rispettivi statuti per il regolamento della loro struttura e per l'esercizio delle loro attribuzioni. Infine, in altre località (come, ad esempio, Roma, Napoli e Milano), le organizzazioni israelitiche, operando nell'ambito del diritto comune, erano costituite in associazioni volontarie, dotate o meno di personalità giuridica, che provvedevano alle spese del culto con le volontarie contribuzioni dei loro aderenti. Le varie comunità, obbligatorie e volontarie, tra loro assolutamente autonome e indipendenti, avevano poi dato vita ad un Consorzio volontario, sul piano nazionale, per la difesa e la cura dei comuni interessi.

Con il r.d. n. 1731 del 1930, avente forza di legge in virtù della "facoltà di rivedere le norme legislative esistenti che disciplinano i culti acattolici", conferita al Governo dall'art. 14 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato, s'intese apprestare un ordinamento uniforme per le Comunità israelitiche di tutta l'Italia, e federarle in una Unione obbligatoria. Nella relazione allo schema del decreto si legge, infatti, che esso "procede alla unificazione della legislazione sulle Università israelitiche, stabilendo per esse un ordinamento ed un sistema uniforme di controllo, ciò che risponde all'indirizzo del moderno diritto pubblico, che vuole sottoposte all'autorità dello Stato, ed opportunamente vigilate, tutte le forme di attività, specie quelle a base collettiva". Si legge, ancora, che "il tipo di ordinamento prescelto si foggia essenzialmente su quello della legge sarda del 1857, che regola le Università israelitiche con criteri di compiutezza, a un dipresso come la legge comunale e provinciale regola i Comuni, non essendosi creduto di adottare il sistema austriaco, vigente nelle nuove province, che, limitandosi alle norme fondamentali, lascia largo campo all'autonomia delle Comunità, cui impone di farsi uno statuto". Si rilevò, allora, in dottrina, che "le Comunità israelitiche non solo appaiono corporazioni di diritto pubblico, in quanto hanno carattere territoriale e sono sottoposte a vigilanza e tutela, ma anche in quanto esercitano poteri d'impero, sono di creazione statale, sono regolate interamente da una legge dello Stato, la quale ha fissato gli scopi, gli organi, la costituzione e l'amministrazione delle Comunità": concretandosi, così, una sorta di "costituzione civile" di una confessione religiosa ad opera del legislatore statale; un "esempio, forse unico nel nostro ordinamento giuridico, di statuto di confessione religiosa formato ed emanato dallo Stato".

6. – Fondamentale, nella nuova disciplina, ed in perfetta coerenza con lo spirito che tutta la permea, appare il precetto dell'art. 4, che ben può dirsi costituisca un caposaldo della rigida struttura dettata dal legislatore statale per le Comunità israelitiche. In proposito, la già citata relazione afferma che si è riconosciuto alle singole Comunità "carattere di necessità, nel senso che di esse devono far parte tutti gli israeliti del luogo". "Il principio accolto" – viene ancora ribadito – "è che non è possibile pretendere, agli effetti civili, di essere israelita, ma di non voler appartenere alla Comunità, rifiutando così il proprio contributo finanziario all'organo riconosciuto, che rappresenta l'interesse superiore della collettività".

Già autorevole dottrina, subito dopo l'emanazione del decreto, non aveva dubbi nell'affermare che "gli ebrei appartengono obbligatoriamente, col fatto stesso di avere la residenza legale nel territorio di una Comunità israelitica, alla Comunità stessa". Di appartenenza "necessaria", "automatica", che consegue "ipso iure" alla qualità di israelita ed alla sua residenza nel territorio della Comunità, parla la successiva dottrina, con una interpretazione della norma che può dirsi pressoché costante, e che s'identifica con quella accolta dal giudice a quo, il quale denuncia l'art. 4 appunto perché statuisce la "coattiva partecipazione" dell'israelita alla Comunità.

Che poi l'"appartenenza di diritto" valga – secondo rilevato in dottrina – a

tutelare il "diritto all'appartenenza", e cioè il diritto, non soggetto a valutazioni discrezionali da parte della Comunità, dell'israelita "a partecipare ad un complesso di beni e di servizi espresso dalla Comunità", non comporta certo che siffatta tutela possa venir realizzata unicamente mediante l'appartenenza "coattiva"; e d'altro canto ovviamente non esclude che "il diritto" medesimo venga incondizionatamente riconosciuto, verificandosene i presupposti, a chi abbia manifestato la volontà di esercitarlo.

Il decreto del 1930 non indica chi debba considerarsi "israelita", e quindi destinatario del precetto dell'art. 4. Anche a questo riguardo si ha una interpretazione largamente prevalente, nel senso che il legislatore rinvii, per tale determinazione, alle norme ed alle tradizioni ebraiche, secondo le quali é ebreo chiunque sia nato da madre ebrea, o sia stato accolto nell'ebraismo con i prescritti atti rituali.

7. – Alla luce di quanto precede, palese é il contrasto della norma in esame con il fondamentale principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, che assevera l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, "senza distinzione", fra l'altro, "di razza" e "di religione". Nel denunciato art. 4, invece, assumono essenziale rilievo appunto le caratteristiche religiose ed etniche, che confluiscono nella qualificazione di "israelita"; si concreta così una disparità di trattamento tra i cittadini, che tale qualità, d'ordine etnico – religioso, rivestano, e che, a cagione di essa, sono automaticamente ascritti alla Comunità israelitica, divenendo così obbligatoriamente destinatari degli effetti che da tale appartenenza discendono, anche nell'ordinamento statuale, e tutti gli altri cittadini, cui la norma stessa non si applica.

A sostegno dell'infondatezza della questione la difesa della Comunità e l'Avvocatura dello Stato si richiamano alla possibilità di recesso dalla Comunità, prevista dal successivo art. 5 dello stesso decreto. In altri termini, la necessaria, automatica appartenenza non violerebbe il precetto dell'art. 3 della Costituzione, perché sarebbe consentito, a chi lo volesse, di "uscire" dalla Comunità con il passaggio ad altra religione o con la dissociazione. Ma é agevole replicare, in contrario, che la facoltà del "distacco" appare soltanto come un rimedio ex post ad una situazione che nel suo stesso realizzarsi già si pone in insanabile contrasto con il ricordato fondamentale principio dell'art. 3 della Costituzione.

8. – Violati dal denunciato art. 4 appaiono anche gli altri parametri costituzionali (artt. 2 e 18), indicati dal giudice a quo.

La Corte ha già affermato (sentenza n. 69 del 1962) che il precetto costituzionale contenuto nell'art. 18 deve essere interpretato nel contesto storico che l'ha visto nascere e che porta a considerare, della proclamata libertà di associazione, non soltanto l'aspetto che é stato definito "positivo", ma anche l'altro "negativo", quello che si risolve nella libertà di non associarsi "che deve apparire al Costituente non meno essenziale dell'altra dopo un periodo nel quale la politica legislativa di un regime totalitario aveva mirato a inquadrare i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche e sotto il controllo dello Stato". Periodo a cui appunto risale la normativa adesso sottoposta alla pronuncia della Corte. La stessa sen-

tenza prosegue affermando che “la libertà di non associarsi si deve ritenere violata tutte le volte in cui, costringendo gli appartenenti a un gruppo o a una categoria, ad associarsi tra di loro, si violi un diritto o una libertà o un principio costituzionalmente garantito”: quale, appunto, nella fattispecie ora in esame, il principio garantito dall’art. 3 della Costituzione.

Non é qui necessario prendere posizione sulla natura “associativa” o “istituzionale” delle Comunità israelitiche, perché la “libertà di adesione”, nei suoi aspetti (“positivo” e “negativo”) dianzi indicati, va tutelata, come “diritto inviolabile”, nei confronti non solo delle associazioni, ma anche di quelle “formazioni sociali”, cui fa riferimento l’art. 2 della Costituzione, e tra le quali si possono ritenere comprese anche le confessioni religiose. Libertà di aderire e di non aderire che, per quanto specificamente concerne l’appartenenza alle strutture di una confessione religiosa, negli aspetti che rilevano nell’ordinamento dello Stato, affonda le sue radici in quella “libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa” (sentenza n. 117 del 1979), che é garantita dall’art. 19 della Costituzione, e che va annoverata anch’essa tra i “diritti inviolabili dell’uomo” (sentenza n. 14 del 1973).

L’obbligatoria appartenenza alla Comunità di un soggetto, per il solo fatto di essere “israelita” e di risiedere nel “territorio” di pertinenza della Comunità medesima, senza che l’appartenenza sia accompagnata da alcuna manifestazione di volontà in tal senso, viola appunto quella “libertà di adesione”, che é tutelata dagli artt. 2 e 18 della Costituzione.

9. – Conclusivamente, per le su esposte considerazioni, dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 4 del r.d. n. 1731 del 1930, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione.

Per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale dell’art. 4, rimane assorbita, in punto di rilevanza, la denuncia degli altri articoli del r.d. n. 1731. Il giudice, infatti, venuta meno la norma che dispone l’automatica appartenenza, potrà pronunciarsi sul richiesto provvedimento cautelare, “diretto ad escludere l’effetto giuridico dell’automatica appartenenza del cittadino israelita alla Comunità”, senza dover applicare nel giudizio a quo le altre norme, oggetto anch’esse della sollevata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell’art. 4 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731 (Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime).

15. Sentenza 109/93. **(principio di eguaglianza sostanziale)**

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di diversi articoli della L 215/1992 che disciplina le azioni positive nel campo dell'imprenditoria femminile.

La Corte ricorda che compito delle azioni positive è quello di garantire un'effettiva attuazione del principio di uguaglianza, promuovendo l'eliminazione delle barriere e degli ostacoli che, nel caso di specie, impediscono alle donne di esercitare l'attività imprenditoriale in condizione di parità con gli uomini.

La Corte riconosce che le predette azioni, disciplinate dalle disposizioni impugnate, sono dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità in una di sostanziale parità di opportunità.

La Corte ricorda, però, che tali misure, per attuare concretamente il dettato cui all'art. 3 comma 2 della Costituzione, non possono subire deroghe in relazione alle diverse aree geografiche del Paese; in caso contrario, infatti, rischierebbero di aggravare situazioni di discriminazione già presenti.

Pertanto, il Giudice delle leggi con una sentenza addittiva riconosce l'illegittimità dell'art. 6 comma 2 della L 215/1992 nella parte in cui non prevede forme di cooperazione tra Stato, Regioni e Province autonome in relazione all'esercizio del potere del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato con riguardo alle azioni positive da adottarsi nel settore dell'imprenditoria femminile.

C.Ottonello

Considerato in diritto

I. – Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte, le quali investono varie disposizioni contenute nella legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), sono state sollevate da due distinti ricorsi regolarmente notificati e depositati dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia.

Con il primo dei menzionati ricorsi la Provincia ricorrente contesta la legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 8 della legge n. 215 del 1992, ritenendo che le disposizioni ivi contenute si pongano in contrasto con:

a) le competenze di tipo esclusivo attribuite alla stessa Provincia dall'art. 8, nn. 9 (artigianato), 18 (comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale), 20 (turismo e industria alberghiera), 21 (agricoltura e foreste) e 29 (addestramento e formazione professionale) dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione;

b) le competenze di tipo concorrente assicurate alla Provincia medesima dall'art. 9, nn. 3 (commercio), 7 (esercizi pubblici) e 8 (incremento della produzione industriale) del citato Statuto speciale e relative norme di attuazione;

c) le competenze di natura amministrativa attribuite alla ricorrente sulle materie indicate nelle lettere precedenti in virtù dell'art. 16 del ricordato Statuto speciale;

d) la speciale attribuzione assegnata alla Provincia dall'art. 15 del citato Statuto speciale in ordine alle quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari a favore dell'incremento delle attività industriali.

.....
.....

Le questioni non sono fondate.

Al fine di decidere i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti degli artt. 2, 4 e 8 della legge impugnata, occorre prima precisare in cosa consistono le "azioni positive" a favore delle donne nel campo imprenditoriale.

2.l. – Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n.215 del 1992, le disposizioni contenute nell'atto contestato perseguono le seguenti finalità:

a) favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa;

b) promuovere la formazione imprenditoriale e qualificare la professionalità delle donne imprenditrici;

c) agevolare l'accesso al credito per le imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile;

d) favorire la qualificazione imprenditoriale e la gestione delle imprese familiari da parte delle donne;

e) promuovere la presenza delle imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile nei comparti più innovativi dei diversi settori produttivi.

In vista della realizzazione di tali fini, l'impugnato art. 2 individua, quali soggetti che possono accedere ai benefici indicati in altre disposizioni della stessa legge, le società cooperative e di persone costituite in misura non inferiore al sessanta per cento da donne, le società di capitali le cui quote di partecipazione

appartengano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne, le imprese individuali gestite da donne operanti nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi (lettera a). Lo stesso articolo, alla lettera b), aggiunge che ai medesimi benefici possono accedere le imprese o i loro consorzi, le associazioni, gli enti, le società di promozione imprenditoriale, anche a capitale misto pubblico e privato, i centri di formazione imprenditoriale o eroganti servizi di consulenza e di assistenza tecnica e manageriale riservati, per una quota non inferiore al settanta per cento, a donne.

.....

2.2. – Dalla descrizione ora compiuta si desume che le disposizioni impugnate prevedono incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile, al chiaro scopo di agevolarne lo sviluppo, con riferimento ai momenti più importanti del ciclo produttivo, nei vari settori merceologici in cui operano. Si tratta, più precisamente, di interventi di carattere positivo diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda.

In altri termini, le finalità perseguite dalle disposizioni impugnate sono svolgimento immediato del dovere fondamentale – che l'art. 3, secondo comma, della Costituzione assegna alla Repubblica – di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Le "azioni positive", infatti, sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate – fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) – al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico.

Nel caso di specie, le "azioni positive" disciplinate dalle disposizioni impugnate sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale. A tal fine è prevista, in relazione a un settore di attività caratterizzato da una composizione personale che rivela un manifesto

squilibrio a danno dei soggetti di sesso femminile, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti di una categoria di persone, le donne, che, sulla base di una non irragionevole valutazione operata dal legislatore, hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e, tuttora, sono soggette al pericolo di analoghe discriminazioni.

Trattandosi di misure dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità, le "azioni positive" comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione. Ma tali differenziazioni, proprio perchè presuppongono l'esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone e proprio perchè sono dirette a superare discriminazioni afferenti a condizioni personali (sesso) in ragione della garanzia effettiva del valore costituzionale primario della "pari dignità sociale", esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese.

Infatti, se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le "azioni positive" si trasformino in fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza.

Ciò non toglie che nel programma di "azioni positive" previsto, in conformità alla precisa indicazione costituzionale che ne affida il compito alla "Repubblica", siano coinvolti anche soggetti pubblici diversi dallo Stato (regioni e province autonome). Ma un coinvolgimento del genere, come la Corte non ha mai mancato di affermare (v., da ultimo, sent. n. 281 del 1992), è costituzionalmente possibile soltanto all'interno di un quadro diretto a garantire un'effettiva coerenza di obiettivi e di comportamenti.

.....

Quanto affermato non porta ad escludere che l'attuazione delle "azioni positive" a favore dell'imprenditoria femminile possa in concreto interferire con le politiche di incentivazione che le regioni o le province autonome promuovono nei settori materiali affidati alle loro competenze. Tale incidenza indiretta, secondo il costante orientamento di questa Corte (v., da ultimo, sentt. nn. 281, 366 e 406 del 1992), non può tuttavia costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le regioni (o le province autonome).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

– 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 allorchè queste ultime operino nell'ambito dei settori materiali affidati alle competenze delle regioni e delle province autonome.

**16. Sentenza 508/00
(libertà religiosa)**

Con la sentenza 508/2000 La Corte affronta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 402 c.p., disposizione che punisce il vilipendio della religione di Stato. Tale norma era da leggersi alla luce di quelle concezioni politiche, già codificate nello Statuto albertino, che riconoscevano alla religione cattolica un valore politico, quale fattore di unità morale della nazione.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 c.p. sia con riferimento all'art. 3 Cost. che sancisce l'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione, sia con riguardo all'art. 8 Cost. che riconosce l'eguale dignità e libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge, individuando, tra le caratteristiche dello Stato, quella di essere imparziale nei confronti di tutte le confessioni religiose, in modo da non far assurgere a preminenza una sulle altre.

Al fine di ripristinare l'uguaglianza violata si sono prospettate due soluzioni: la previsione di una pari tutela penale di tutte le confessioni religiose o l'eliminazione di una tutela penale diretta. Stante l'impraticabilità della prima ipotesi, data la riserva di legge stabilita ai sensi dell'art. 25 della Costituzione in materia di reati e pene, a cui consegue l'esclusione di sentenze additive di incostituzionalità, la Corte dichiara, con una sentenza di accoglimento, l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 del codice penale.

La sentenza appena analizzata si pone in linea con una pronuncia storica della Corte costituzionale³ in cui si era affermato che lo Stato, davanti alle religioni, non dovesse essere indifferente ma avesse il compito di salvaguardare la libertà di religione e il pluralismo confessionale.

Principio che è stato anche alla base di successive pronunce che hanno sancito l'abbandono del "criterio quantitativo", ritenuto, in passato, a giustificazione delle

differenze operate in nome della preminenza delle religione cattolica, in quanto professione di fede praticata dalla "maggior parte" del popolo italiano.

Al pari anche il punto 1 del Protocollo addizionale all'accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, recepito con la legge 25 marzo 1985 n. 121, afferma espressamente il venire meno del principio della religione cattolica come religione di Stato, dando l'impulso alla stipula di intese con confessioni religiose diverse da quella cattolica.

C. Ottonello

Considerato in diritto

1. – 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". Il giudice rimettente dubita che la disposizione in esame, accordando una tutela privilegiata alla sola religione cattolica – già religione dello Stato (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997) – violi gli artt. 3 e 8 della Costituzione, cioè l'eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione e l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge.

2. – La questione é fondata.

3. – 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 é 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 é messo in azione il sistema dei rapporti bilaterali previsto dalla Costituzione per le altre confessioni. In tale contesto, si é manifestata la generale richiesta allo Stato di una sua disciplina penale equiparatrice, o nel senso dell'assicurazione della parità di tutela penale (come é 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.

4. – 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.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

17. Sentenza 494/02 (Identità personale)

Con la sentenza in esame la Corte affronta la questione di legittimità costituzionale degli art. 278 primo comma c.c. e 251 primo comma c.c., limitatamente all'ipotesi in cui le predette disposizioni non ammettono le indagini sulla paternità dei figli incestuosi.

Il giudice a quo, infatti, sostiene che tale disciplina contrasti con gli art. 2, 3 e 30 terzo comma della Costituzione oltre che con l'art. 3 della Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio e con l'art. 8 della Convenzione ONU sui diritti dei fanciulli.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sia con riferimento all'art 3 Cost che con riguardo all'art. 2 Cost, sostenendo che la disciplina dettata dalle due disposizioni in esame comporti una discriminazione ingiustificata ed irrimediabile nei confronti dei figli incestuosi.

La possibilità, infatti, per un figlio di veder riconosciuto il proprio status filiationis deve ritenersi quale elemento costitutivo dell'identità personale dello stesso e pertanto, dovrà ritenersi illegittima qualsiasi limitazione che non trovi giustificazione in specifiche situazioni.

Analogamente, la disciplina dettata dagli art. 278 primo comma c.c. e 251

primo comma c.c. mal si concilia con quanto dettato dall'art. 30 terzo comma della Costituzione che assicura ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

Qualora, infatti, la predetta riserva a favore dei membri della famiglia legittima venisse eccessivamente dilatata fino a giustificare le discriminazioni dei figli incestuosi in nome della tutela della serenità psicologica dei membri della famiglia legittima, si rischierebbe di arrivare alle estreme conseguenze di negare qualsiasi forma riconoscimento alla filiazione naturale, contrariamente agli intenti della Costituzione stessa e del legislatore dopo il 1975.

Pertanto, alla luce delle precedenti considerazione, la Corte costituzionale, con una sentenza di accoglimento nella forma ablativa, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 278 primo comma c.c. nella parte in cui esclude la dichiarazione giudiziale di maternità e paternità naturali e le relative indagini nei casi in cui, ai sensi dell'art. 251 primo comma c.c., è vietato il riconoscimento dei figli incestuosi.

C. Ottonello

Considerato in diritto

1. – **La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 278, primo comma, e dell'art. 251, primo comma, del codice civile, "nella parte in cui non consentono indagini sulla paternità di figli incestuosi".** Ritiene il giudice rimettente che l'anzidetto divieto contrasti con gli artt. 2, 3 e 30, terzo comma, della Costituzione, oltre che con l'art. 8 della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e con l'art. 3 della Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori del matrimonio (Strasburgo, 15 ottobre 1975), firmata ma non ratificata dall'Italia.

2. – I termini della questione così sottoposta all'esame di questa Corte devono essere precisati come segue.

(a) L'art. 278, primo comma, del codice civile, nel prevedere i casi in cui le indagini sulla paternità e sulla maternità dei "figli incestuosi" non sono ammesse, rinvia ai casi in cui il riconoscimento di tali figli è vietato a norma dell'art. 251, primo comma, del codice civile. Questa tecnica di legiferazione e l'intreccio normativo che ne deriva si riflettono sulla formulazione della questione sollevata, riguardante due norme contenute in distinte sezioni della disciplina della filiazione naturale, dedicate rispettivamente alla dichiarazione giudiziale di paternità e maternità (artt. 269 e seguenti) e al riconoscimento da parte dei genitori (artt. 250 e seguenti). La questione, peraltro, investe esclusivamente un aspetto della disciplina relativa alla dichiarazione giudiziale di paternità e maternità. Ciò risulta dall'oggetto del giudizio davanti al giudice rimettente (riferito nella narrativa dei fatti di causa) e si riflette nella formula dispositiva dell'ordinanza di rimessione (riportata testualmente nel punto 1 di questa motivazione in diritto). Gli stessi parametri costitu-

zionali e i diritti che essi, in ipotesi, proteggono, per come sono configurati e invocati, riguardano, nel rapporto di filiazione, il lato dei figli e non quello dei genitori.

(b) La questione che la Corte si trova a decidere concerne, entro l'istituto della dichiarazione giudiziale di paternità e di maternità, esclusivamente la previsione dei casi in cui la prova e quindi necessariamente, ancor prima, l'azione non sono ammissibili; la disciplina della titolarità del diritto di azione nel procedimento e la configurazione del procedimento medesimo e, in questo, dei diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti, restano invece fuori dell'ambito del presente giudizio di legittimità costituzionale.

3. – **La questione è fondata.**

4. – **La disciplina della condizione – per usare l'espressione tuttora impiegata dalla legge – dei figli incestuosi, nati cioè da rapporti sessuali tra soggetti appartenenti alla stessa cerchia familiare, come definita dall'art. 251, primo comma, del codice civile (il matrimonio tra i quali è vietato dall'art. 87 del codice medesimo), è ciò che residua del tradizionale orientamento di radicale disfavore nei confronti dei figli nati fuori del matrimonio. Da qui, il divieto di attribuire al loro legame biologico con i genitori naturali un valore giuridico formale, tramite riconoscimento o dichiarazione della pubblica autorità. L'originaria tradizione di chiusura rispetto ai diritti morali dei figli nati fuori del matrimonio, ispirata al codice Napoleone (artt. 171-173) e ribadita dalla legislazione italiana unitaria, è stata attenuata e poi superata con riguardo ai figli naturali nati da genitori legati in matrimonio con altra persona. L'art. 252 del codice civile del 1942 ha introdotto il riconoscimento dei figli allora denominati "adulterini", ma solo da parte del genitore che, all'epoca del concepimento, fosse libero da vincoli matrimoniali. La riforma del diritto di famiglia, operata con la legge 19 maggio 1975, n. 151, poi, ha fatto cadere questa limitazione. I figli generati in violazione del dovere di fedeltà coniugale sono stati così resi riconoscibili in ogni caso da parte dei loro genitori naturali e nei confronti di questi ultimi, in forza dell'art. 269 del codice civile, è esperibile l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità.**

Quanto ai "figli incestuosi", la riforma del 1975 ha mantenuto invece la scelta tradizionale che li esclude dal riconoscimento e dalla dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturali. L'attuale art. 251, conformemente al corrispondente articolo del codice civile del 1942, stabilisce che "i figli nati da persone, tra le quali esiste un vincolo di parentela anche soltanto naturale, in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, non possono essere riconosciuti dai loro genitori". La stessa cosa, in forza dell'art. 269, vale per la dichiarazione giudiziale. In conseguenza, le indagini sulla paternità o sulla maternità dei figli nati dalle persone anzidette non sono ammesse (art. 278, primo comma, del codice civile). Questi divieti non operano soltanto in due casi, relativi a situazioni ed eventi che riguardano i rapporti

tra genitori, sui quali comunque il figlio nulla può: l'ignoranza in cui quelli, al momento del concepimento, versassero circa il vincolo esistente tra loro (nel caso in cui uno solo dei genitori fosse in buona fede, solo questi può effettuare il riconoscimento; ipotesi cui è assimilato il caso di chi ha subito violenza sessuale) e, ovviamente, la dichiarata nullità del matrimonio da cui il rapporto di affinità sarebbe derivato.

I figli nati fuori del matrimonio indicati nell'art. 251, primo comma, del codice civile, salvi i limitati casi ora menzionati, sono perciò privati della possibilità di assumere uno *status filiationis*.

Essi non mancano totalmente di una tutela, essendo loro riconosciuta l'azione nei confronti dei genitori naturali per ottenere il mantenimento, l'istruzione e l'educazione o, se maggiorenni in stato di bisogno, per ottenere gli alimenti (art. 279, primo comma, del codice civile). In conseguenza del divieto di riconoscimento e di dichiarazione, però, nei loro confronti non può operare l'art. 261 del codice civile, secondo il quale il riconoscimento e (per effetto del primo comma dell'art. 277) la dichiarazione comportano da parte del genitore l'assunzione di tutti i doveri e di tutti i diritti che egli ha nei confronti dei figli legittimi, compresa la potestà prevista dall'art. 317-*bis*; non può operare l'art. 262, secondo il quale il figlio naturale riconosciuto o dichiarato assume il cognome del genitore; non possono operare infine le disposizioni relative alla successione dei figli naturali, che si applicano loro solo quando la filiazione sia stata riconosciuta o giudizialmente dichiarata (art. 573 del codice civile), essendo previsto invece che ai figli naturali aventi diritto al mantenimento, all'istruzione e alla educazione, a norma del ricordato art. 279 del codice civile, spetti un assegno vitalizio (artt. 580 e 594 cod. civ.).

5. – Dalla disciplina testé indicata deriva, in danno della prole nata da genitori legati dai rapporti familiari indicati dall'art. 251 del codice civile, una *capitis deminutio* perpetua e irrimediabile, come conseguenza oggettiva di comportamenti di terzi soggetti; una discriminazione compendiata, anche nel lessico del legislatore, nell'espressione "figli incestuosi". La violazione del diritto a uno *status filiationis*, riconducibile all'art. 2 della Costituzione, e del principio costituzionale di uguaglianza, come pari dignità sociale di tutti i cittadini e come divieto di differenziazioni legislative basate su condizioni personali e sociali, è evidente e non richiede parole di spiegazione. Nessuna discrezionalità delle scelte legislative, con riferimento al quarto comma dell'art. 30 della Costituzione, che abilita la legge a dettare norme e limiti per la ricerca della paternità, può essere invocata in contrario: non è il principio di uguaglianza a dover cedere di fronte alla discrezionalità del legislatore, ma l'opposto.

Si può aggiungere la seguente annotazione, circa le conseguenze irragionevoli della normativa vigente. Il figlio che intenda richiedere l'adempimento nei propri confronti dei doveri "naturali" che gravano sui suoi genitori – il mantenimento, l'istruzione e l'educazione – dovrebbe esercitare un'azione, quella prevista dall'art. 279 ricordato, che oggi (dopo la riforma del diritto di famiglia del 1975 che ha reso riconoscibili e dichiarabili giudizialmente tutti gli altri figli nati fuori del matri-

monio) è riferibile solo ai “figli incestuosi”, in quanto solo rispetto ad essi “non può proporsi l’azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità” (ancorché la giurisprudenza, talora, con interpretazione antiletterale, abbia riconosciuto l’azione in quella norma prevista anche ai figli naturali riconoscibili ma non riconosciuti o dichiarati). Di conseguenza, il figlio nato da un rapporto tra le persone indicate nell’art. 251, per ottenere l’adempimento dei doveri di mantenimento, istruzione ed educazione nei suoi confronti, si trova nella necessità di proclamare egli stesso la propria condizione di discriminato; a meno che, comprensibilmente, non preferisca invece rinunciare a ciò che a lui, come a ogni figlio, è dovuto, con la conseguenza paradossale, oltretutto, che i genitori – essi sì “incestuosi” – andrebbero totalmente indenni da quella responsabilità alla quale, con la procreazione, sono soggetti, secondo ciò che è sancito come principio, valido rispetto a ogni genere di prole, dall’art. 30, primo comma, della Costituzione (v. sentenza n. 166 del 1998).

6. – L’attribuzione dell’azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturale ai figli di genitori incestuosi, alla stessa stregua di quanto spetta ai figli naturali riconoscibili, è conforme alla classificazione operata dalla Costituzione. Questa, come avviene nella stragrande maggioranza degli ordinamenti oggi vigenti, conosce, all’art. 30, primo e terzo comma, solo due categorie di figli: quelli nati entro e quelli nati fuori del matrimonio, senza ulteriori distinzioni tra questi ultimi. La possibilità di prevedere sub-distinzioni, entro la seconda categoria, è stata tuttavia sostenuta sulla base di due argomenti: (a) l’ordine pubblico familiare e (b) i diritti dei membri della famiglia legittima.

6.1. – Come misura di ordine pubblico familiare, la discriminazione dei figli di genitori incestuosi varrebbe a tutela della concezione costituzionale stessa della famiglia, esigente che fatti tanto gravi come quelli di endogamia, dalla “coscienza sociale” considerati alla stregua di attentati all’ordine naturale dei rapporti interpersonali e, a certe condizioni, puniti come reato, restino fuori dell’ordine giuridico e non possano determinare l’attribuzione di *status filiationis*.

La Costituzione contiene bensì una clausola generale di riconoscimento dei diritti della famiglia, come società naturale fondata sul matrimonio (art. 29, primo comma), e ciò consente di esigere comportamenti conformi e di prevedere conseguenze e misure, anche penali, nei confronti degli autori di condotte che della famiglia compromettano l’identità, ciò che avviene, per l’appunto, nel caso dell’incesto. Ma l’adozione di misure sanzionatorie al di là di questa cerchia, che coinvolga soggetti totalmente privi di responsabilità – come sono i figli di genitori incestuosi, meri portatori delle conseguenze del comportamento dei loro genitori e designati dalla sorte a essere involontariamente, con la loro stessa esistenza, segni di contraddizione dell’ordine familiare – non sarebbe giustificabile se non in base a una concezione “totalitaria” della famiglia. Lo stesso codice civile prende in considerazione ipotesi di involontarietà, riferite ai genitori, di fronte alle quali la difesa della famiglia come istituzione si arresta per fare posto alle posizioni individuali: il primo comma dell’art. 251 attribuisce rilievo, ai fini del riconoscimento,

alla buona fede dei genitori incestuosi e il secondo comma dell'art. 278 deroga al divieto di indagini sulla paternità e sulla maternità nel caso di forza maggiore (ratto e violenza carnale). La Costituzione non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti: nella specie, il diritto del figlio, ove non ricorrano costringenti ragioni contrarie nel suo stesso interesse, al riconoscimento formale di un proprio *status filiationis*, un diritto che, come affermato da questa Corte (sentenza n. 120 del 2001), è elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo, dall'art. 2 della Costituzione. E proprio da tale ultima disposizione, conformemente a quello che è stato definito il *principio personalistico* che essa proclama, risulta che il valore delle "formazioni sociali", tra le quali eminentemente la famiglia, è nel fine a esse assegnato, di permettere e anzi promuovere lo svolgimento della personalità degli esseri umani.

6.2. – Come misura di protezione della famiglia legittima, il divieto di agire per la dichiarazione della filiazione, con le connesse limitazioni delle indagini sulla paternità e maternità naturali, varrebbe a escludere un evento perturbatore della tranquillità della vita familiare tanto grave, quale è l'ingresso in essa, per atto formale, di figli nati da genitori incestuosi. Il fondamento costituzionale di tale protezione sarebbe il terzo comma dell'art. 30 e la riserva ivi prevista a favore dei diritti dei membri della famiglia legittima.

Senonché tale riserva mal si presta a essere interpretata in modo tanto generico e atecnico, fino a ricomprendervi la protezione di condizioni di serenità psicologica, ciò che potrebbe condurre a negare del tutto il riconoscimento giuridico della filiazione naturale, premessa della tutela che la Costituzione vuole assicurare nel modo più pieno possibile a tutti i figli nati al di fuori del matrimonio. I diritti dei membri della famiglia legittima, di cui all'art. 30, terzo comma, della Costituzione, sono diritti in senso proprio e il problema della loro compatibilità con la tutela da assicurare ai figli nati fuori del matrimonio nasce logicamente solo in quanto vi sia stata una constatazione formale del rapporto di filiazione. In ogni caso, l'ingresso di figli naturali in un rapporto coniugale e in una vita familiare legittima di per sé non è una violazione di diritti ma un incerto del mestiere di vivere.

7. – Nemmeno varrebbe concepire la disciplina in esame come protezione dell'interesse del figlio medesimo, contro l'eventualità che, con l'accertamento del carattere incestuoso del concepimento, anziché vantaggi possano derivargli nocivi elementi morali e sociali. L'interesse del figlio a evitare l'accertamento formale del rapporto di filiazione, nel caso dell'azione proposta per la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturali – quest'ultimo soltanto, si ripete, oggetto del presente giudizio –, è *in re ipsa* protetto dal fatto che il diritto di azione è riconosciuto a lui solo (e, in caso di morte, ai suoi discendenti) (art. 270 del codice civile), mentre, per il figlio minore, possono agire, ma nel suo esclusivo interesse, il genitore esercente la potestà o – previa autorizzazione del tribunale per i minorenni – il tutore (o il curatore speciale) (art. 273, primo comma, del codice civile).

Inoltre, se il minore è ultrasedicenne, occorre comunque il suo consenso (art. 273, secondo comma), mentre, se è infrasedicenne, la rispondenza al suo interesse dell'azione promossa è oggetto di valutazione da parte del tribunale per i minorenni (art. 274, primo comma, e sentenza n. 341 del 1990 di questa Corte).

8. – Dall'accoglimento della questione nei termini precisati alla lettera (a) del punto 2 di questa motivazione in diritto, e quindi dalla conseguente riconosciuta esperibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturali nelle ipotesi previste dall'art. 251, primo comma, del codice civile e dalla connessa ammissibilità delle relative indagini – accoglimento che non coinvolge il parallelo divieto di riconoscimento nelle medesime ipotesi – deriva, come conseguenza della presente decisione, che l'art. 269, primo comma, del codice civile, deve essere interpretato (secondo la sua formulazione letterale) nel senso che la paternità e la maternità naturali possono essere dichiarate nelle ipotesi in cui il riconoscimento è ammesso, ma non nel senso reciproco: cioè anche che il riconoscimento sia effettuabile in tutte le ipotesi in cui vi possa essere la dichiarazione giudiziale.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 278, primo comma, del codice civile, nella parte in cui esclude la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturali e le relative indagini, nei casi in cui, a norma dell'art. 251, primo comma, del codice civile, il riconoscimento dei figli incestuosi è vietato.

18. Sentenza 390/07 (principio di eguaglianza all'interno del processo)

Nella sentenza in esame il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino solleva, con riferimento agli art. 3, 24 e 112 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 commi 2, 5 e 6 della L. 140/2003.

L'art. 6 della L. 140/2003 si occupa della disciplina delle intercettazioni "indirette" dei parlamentari, prevedendo che, in mancanza di autorizzazione successiva della Camera di appartenenza, tutta la documentazione debba essere distrutta e che gli eventuali tabulati e le registrazioni acquisite debbano ritenersi inutilizzabili non solo nei confronti del parlamentare "casualmente" intercettato, ma, anche, con riguardo al terzo.

Pertanto, a parere del giudice rimettente, una tale normativa contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, stante che comporterebbe un'illegittima disparità di trattamento tra i cittadini a seconda che tra i loro interlocutori occasionali vi sia un parlamentare o meno.

Risulterebbero, inoltre, violati anche l'art. 24 della Costituzione con il rischio di veder penalizzato il diritto di difesa delle altre parti e l'art. 112 della Costituzione dal momento che l'inutilizzabilità delle predette intercettazioni potrebbe paralizzare l'obbligo di esercizio dell'azione penale da parte del PM.

La Corte costituzionale in modo alquanto singolare trae le proprie conclusioni analizzando un parametro di costituzionalità non invocato nell'ordinanza di rimessione, l'art. 68 comma terzo della Costituzione. La ratio di ciò si rinviene nel fatto che tale premessa deve intendersi necessaria e pregiudiziale per addivenire alla risoluzione della questione sottoposta all'attenzione delle Corte.

Da tale analisi la Corte costituzionale statuisce che la disciplina dettata dall'art. 6 L. 140/2000 non può ritenersi riconducibile a quanto previsto dall'art. 68 terzo comma della Costituzione. E questo per vari motivi. In primis, la dicitura "analoga autorizzazione" non sottende un'autorizzazione successiva ma preventiva, così come previsto dal primo comma dell'art. 68 Cost. In secondo luogo l'inciso "in qualsiasi forma" non si riferisce all'intercettazione indiretta ma unicamente al fatto che la captazione possa avvenire nelle forme e con i mezzi più disparati.

Infine, diversa è la finalità sottesa alla disciplina del terzo comma dell'art. 68 Cost. In quest'ultimo caso la previsione di un'autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza è dettata dalla necessità di sottrarre il parlamentare da atti o strumenti coercitivi che possano avere intenti persecutori o idonei ad interferire con l'esercizio delle sue funzioni. Questo pericolo non si realizza, invece, nel caso delle intercettazioni indirette, proprio perché casuali. Scopo, dunque, dell'art. 6 L. 140/2003 è quello di evitare una strumentalizzazione dei risultati delle intercettazioni.

La Corte costituzionale, con una sentenza di accoglimento nella forma ablativa, riconosce l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della L. 140/2003 nella parte in cui prevede l'applicabilità delle garanzie previste dalla predetta disposizione anche nei confronti di soggetti diversi dai parlamentari.

L'autorità giudiziaria non dovrà, dunque, munirsi di autorizzazione nel caso in cui intenda utilizzare le intercettazioni nei confronti dei terzi, mentre nell'ipotesi in cui le intercettazioni si debbano utilizzare non solo nei confronti dei terzi ma, anche, con riguardo al parlamentare, il diniego della Camera comporterà la distruzione dei documenti con esclusivo riguardo al parlamentare e non nei confronti del terzo.

C. Ottonello

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 della Costituzione, della legittimità costituzionale

dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140, nella parte in cui stabilisce che – nel caso di diniego dell'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni "indirette" o "casuali" di conversazioni, cui ha preso parte un membro del Parlamento – la relativa documentazione debba essere immediatamente distrutta; e che i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazioni, acquisiti in violazione del disposto dello stesso art. 6, debbano essere dichiarati inutilizzabili in ogni stato e grado del procedimento, anziché limitarsi a prevedere l'inutilizzabilità della predetta documentazione nei confronti del solo parlamentare indagato.

Ad avviso del rimettente, la disciplina delle intercettazioni "indirette" o "casuali" dei parlamentari, delineata dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, esorbiterebbe dai limiti della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., la quale atterrebbe alle sole intercettazioni "dirette". Nella sua concreta configurazione, detta disciplina verrebbe quindi a ledere l'art. 3 Cost., con riguardo al basilare principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione. L'esigenza di preservare la funzione parlamentare da indebite interferenze o condizionamenti – che ispira il sistema delle immunità e delle prerogative dei membri del Parlamento – non giustificerebbe, difatti, le previsioni oggetto di censura: e ciò perché si discute di intercettazioni che non incidono sulla predetta funzione, in quanto sono state eseguite su utenze o presso luoghi non in uso al parlamentare e la loro utilizzabilità processuale nei confronti di quest'ultimo resta comunque preclusa dalla mancata autorizzazione della Camera di appartenenza.

Le disposizioni denunciate tutelerebbero, piuttosto, il diverso interesse alla riservatezza delle comunicazioni del parlamentare, subordinando ingiustificatamente ad esso il principio di eguaglianza. In conseguenza delle previsioni normative in questione si determinerebbe, infatti, per un verso, una irragionevole disparità di trattamento fra gli indagati, a seconda che tra i loro "interlocutori occasionali" vi sia o meno un membro del Parlamento; e, per un altro verso, l'estensione di fatto delle prerogative parlamentari a soggetti privi di tale qualifica.

Risulterebbe lesa, altresì, l'art. 24 Cost., giacché la distruzione immediata della documentazione – con la perdita definitiva delle conversazioni intercettate – rischierebbe di penalizzare il diritto di difesa degli indagati o di altre parti (tra cui, anzitutto, la persona offesa); nonché l'art. 112 Cost., in quanto l'impossibilità di utilizzare le intercettazioni – quando costituiscano elemento di prova nei confronti di indagati che non beneficiano delle garanzie di cui all'art. 68 Cost. – comprimerebbe l'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale.

2. – In via preliminare, l'interpretazione della norma censurata, sulla cui base il rimettente afferma la rilevanza della questione nel procedimento *a quo*, non può ritenersi implausibile.

Il problema ermeneutico trae origine dall'apparente discrasia tra i campi di applicazione degli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003. La prima delle due disposizioni regola l'ipotesi in cui occorra "eseguire" intercettazioni "nei confronti" di un membro del Parlamento (cosiddette intercettazioni "dirette"); e prevede

che, a tal fine, l'“autorità competente” debba richiedere l'autorizzazione della Camera cui il parlamentare appartiene, in assenza della quale l'atto è ineseguibile. Si tratta, dunque, di una autorizzazione a carattere preventivo, concernente i casi nei quali il parlamentare si presenta – non necessariamente in quanto indagato, ma anche (per diffuso convincimento) quale persona offesa o informata sui fatti – come il destinatario dell'atto investigativo.

Invece – come si desume dalla clausola di riserva iniziale (“fuori delle ipotesi previste dall'articolo 4”) – l'art. 6 attiene ai casi in cui le comunicazioni dell'esponente politico vengano intercettate fortuitamente, nell'ambito di operazioni che hanno come destinatarie terze persone (cosiddette intercettazioni “indirette” o “casuali”). In tale evenienza, il giudice per le indagini preliminari, se ravvisa la necessità di far uso del materiale probatorio (comma 2) – dovendo, per contro, essere distrutte le intercettazioni irrilevanti, per ordine del giudice stesso, “a tutela della riservatezza” (comma 1) – deve richiedere un'autorizzazione successiva alla Camera cui il parlamentare appartiene o apparteneva al momento dell'intercettazione (si veda, sul punto, l'ordinanza n. 389 del 2007): un'autorizzazione la quale condiziona, cioè, non l'esecuzione dell'atto (ormai avvenuta), ma l'utilizzazione processuale dei suoi risultati. Qualora l'assenso sia negato, la documentazione delle intercettazioni va distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego (comma 5); inoltre, i verbali e le registrazioni delle comunicazioni, acquisiti in violazione dello stesso art. 6 (e, segnatamente, in difetto di autorizzazione), sono dichiarati inutilizzabili dal giudice, in ogni stato e grado del processo (comma 6).

In base al disposto del comma 1, peraltro, presupposto di operatività della disciplina ora descritta è che l'intercettazione occasionale del deputato o del senatore avvenga “nel corso di procedimenti riguardanti terzi”: donde il dubbio circa il regime applicabile allorché la captazione fortuita abbia luogo in procedimenti che – come quello *a quo* – coinvolgano lo stesso parlamentare, unitamente ad altri soggetti. Ad avviso del rimettente, simili intercettazioni rimarrebbero egualmente soggette alla disciplina dell'art. 6, stante il carattere residuale che la stessa assume, negli intenti del legislatore, rispetto alla previsione dell'art. 4, di per sé non riferibile alle captazioni considerate (*lex minus dixit quam voluit*). Questa lettura non è implausibile: non solo perché conforme alla corrente prassi parlamentare in tema di autorizzazioni e recepitae, altresì, dalla giurisprudenza di legittimità; ma, anche e soprattutto, in considerazione della oggettiva problematicità delle possibili alternative esegetiche.

Il rilievo vale, innanzitutto, per l'opinione secondo cui la fattispecie in discorso non ricadrebbe nell'orbita applicativa dell'art. 6, ma in quella dell'art. 4. In base a tale tesi, l'autorizzazione preventiva – prescritta da quest'ultima disposizione – andrebbe richiesta chiunque sia la persona da intercettare, allorché un parlamentare figuri tra gli indagati: e ciò in ragione della elevata probabilità che le intercettazioni, disposte in un procedimento che riguarda (anche) il parlamentare, finiscano comunque per captarne le comunicazioni, ove pure il controllo venga material-

mente effettuato su altri soggetti. Siffatta dilatazione del perimetro applicativo dell'art. 4 si basa, peraltro, su una presunzione priva di riscontro nella lettera della norma (la quale, richiedendo il *placet* della Camera, per eseguire l'intercettazione "nei confronti" del parlamentare, evoca una concreta ed attuale prospettiva di intrusione nella sua sfera comunicativa); e introduce, al tempo stesso, una limitazione all'attività di indagine che può apparire di dubbio fondamento razionale, specie quando il procedimento concerna numerosi fatti e soggetti (la circostanza che uno solo fra gli indagati abbia la qualità di deputato o senatore paralizzerebbe il mezzo di ricerca della prova nei confronti di tutti).

A sua volta, la tesi alternativa, secondo la quale l'ipotesi *de qua* non sarebbe regolata dalla legge – non essendo riconducibile né alla previsione dell'art. 4 né a quella dell'art. 6 – oltre a risultare, *primo visu*, contraria all'*intentio* del legislatore della legge n. 140 del 2003 (di ampia protezione delle comunicazioni del parlamentare), determinerebbe una sperequazione palesemente irragionevole. In tale prospettiva, infatti, il parlamentare sarebbe tutelato esclusivamente rispetto alle intercettazioni occasionali effettuate in procedimenti che riguardino solo terzi; mentre resterebbe sfornito di garanzia nei confronti delle intercettazioni occasionali eseguite in procedimenti che riguardino anche lui stesso: intercettazioni i cui risultati, pertanto, potrebbero essere utilizzati senza necessità di alcuna autorizzazione.

3. – Sotto diverso profilo, va rilevato come il giudice *a quo* – che ha sollevato la questione dopo aver chiesto, con esito negativo, l'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni "indirette" ai sensi dell'art. 6 – non censuri, con l'incidente di costituzionalità, la previsione dell'obbligo di richiedere detta autorizzazione (allorché l'indagine coinvolga anche il parlamentare), ma soltanto la regolamentazione degli effetti del suo diniego.

Come emerge dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, il rimettente si duole segnatamente del fatto che il legislatore ordinario – nell'estendere il regime di garanzia al di là dell'ambito stabilito dall'art. 68, terzo comma, Cost. (che si riferirebbe, in assunto, alle sole intercettazioni "dirette") – abbia adottato una disciplina eccedente la finalità di preservare la funzione parlamentare da indebite interferenze e condizionamenti; mentre solo questa finalità potrebbe giustificare una deroga al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione. A tale scopo, nel caso di rifiuto dell'autorizzazione, sarebbe sufficiente – secondo il rimettente – la semplice inutilizzabilità delle intercettazioni nei confronti del parlamentare indagato. Per contro, prevedendo la distruzione della documentazione e la sua inutilizzabilità nei confronti di qualunque altro soggetto, il legislatore avrebbe inteso, in realtà, tutelare un interesse diverso – quello alla riservatezza delle comunicazioni del parlamentare – inidoneo a legittimare deroghe al predetto principio fondamentale.

A fronte di tale *petitum*, le due eccezioni di inammissibilità della questione, sollevate dall'Avvocatura dello Stato, si rivelano infondate.

Quanto alla prima, infatti – contrariamente a quanto sostiene la difesa erariale – le censure del rimettente non investono il merito della decisione di diniego del-

l'autorizzazione adottata dalla Camera; così da rendere necessario, in assunto, il ricorso al diverso strumento del conflitto di attribuzioni.

Quanto alla seconda eccezione, la questione risulta rilevante nel giudizio *a quo* – nella prospettiva del rimettente – anche dopo il rifiuto dell'autorizzazione, proprio perché mira a rimuovere (parzialmente) le conseguenze di detto rifiuto, che ancora debbono prodursi nel procedimento principale.

4. – Ciò puntualizzato, deve escludersi che il risultato perseguito dal giudice *a quo* – ossia la limitazione del campo applicativo dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, ai casi in cui si debbano utilizzare i risultati delle intercettazioni contro il parlamentare – possa essere desunto dalla norma impugnata già in via di interpretazione.

La circostanza che il presupposto della disciplina sia individuato in rapporto ai procedimenti riguardanti "terzi"; la genericità del riferimento alla necessità di utilizzazione delle intercettazioni, senza alcuna specificazione limitativa rispetto ai soggetti; la perentorietà delle previsioni in tema di distruzione del materiale e di inutilizzabilità, oggi censurate: sono tutti argomenti testuali che ostano al recepimento dell'esegesi dianzi indicata. Quest'ultima, d'altra parte, non rispecchierebbe la *voluntas* del legislatore, il quale – alla luce dei lavori preparatori e del dibattito che ha preceduto la legge n. 140 del 2003 – intendeva sicuramente comprendere nell'art. 6 i casi di utilizzazione nei confronti di terzi.

5. – Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

5.1. – La disciplina delle intercettazioni "indirette" – o, più propriamente, per quanto si dirà, delle intercettazioni "casuali" – quale delineata dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, non può ritenersi in effetti riconducibile alla previsione dell'art. 68, terzo comma, Cost.

Al riguardo, giova premettere come, nell'ambito del sistema costituzionale, le disposizioni che sanciscono immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare, in deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che si pone "alle origini della formazione dello Stato di diritto" (sentenza n. 24 del 2004) – debbano essere interpretate nel senso più aderente al testo normativo. Tale esigenza risulta accentuata dal passaggio – avutosi con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, di riforma dell'art. 68 Cost. – ad un sistema basato esclusivamente su specifiche autorizzazioni *ad acta*: un sistema nel quale ogni singola previsione costituzionale attribuisce rilievo ad uno specifico interesse legato alla funzione parlamentare e fissa, in pari tempo, i limiti entro i quali esso merita protezione, stabilendo quali connotazioni debba presentare un determinato atto processuale, affinché si giustifichi il suo assoggettamento al nulla osta dell'organo politico.

Nella specie, dal testo dell'art. 68, terzo comma, Cost. ("analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza") non può ricavarsi alcun riferimento ad un controllo parlamentare *a posteriori* sulle intercettazioni occasionali. La norma costituzionale ha riguardo, infatti, alla "sottoposizione" di un parlamentare ad intercettazione e ad una autorizzazione di

tipo preventivo: il nulla osta è richiesto per eseguire l'atto investigativo, e non per utilizzare nel processo i risultati di un atto precedentemente espletato. Il che è confermato, ove ve ne fosse bisogno, dal fatto che la norma richiama un'autorizzazione "analoga" a quella – indubitabilmente preventiva – prevista dal secondo comma dello stesso art. 68 Cost. in rapporto alle perquisizioni personali o domiciliari, all'arresto e alle misure privative della libertà personale.

Né giova, in senso contrario, l'inciso "in qualsiasi forma", che nell'art. 68, terzo comma, Cost. qualifica le intercettazioni soggette ad autorizzazione. Come emerge, infatti, dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 1993, detto inciso fu introdotto dalla Camera dei deputati in sostituzione del riferimento alle "intercettazioni telefoniche e ambientali", che compariva nel testo approvato dal Senato della Repubblica il 19 giugno 1993: e ciò sia a fronte delle perplessità di ordine tecnico, generate dall'impiego – in una norma costituzionale – della locuzione "intercettazioni ambientali", estranea alla terminologia del codice di rito; sia a fronte della opportunità di adottare una formula più generica, atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo.

Nell'intenzione del legislatore costituzionale, dunque, l'espressione "in qualsiasi forma" si riferiva unicamente alle modalità tecniche di captazione e ai tipi di comunicazione intercettata; non già al carattere "diretto" o "casuale" della captazione. Di ciò offre conferma la stessa legge n. 140 del 2003, nella quale l'identica espressione "in qualsiasi forma" compare – col significato ora indicato – a proposito sia delle intercettazioni "dirette" (art. 4, comma 1) che di quelle "indirette" (art. 6, comma 1).

5.2. – La *ratio* della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. converge, d'altro canto, con la lettera della norma.

L'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione. La necessità dell'autorizzazione viene meno, infatti, allorché la limitazione della libertà del parlamentare si connetta a titoli o situazioni – come l'esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile o la flagranza di un delitto per cui sia previsto l'arresto obbligatorio – che escludono, di per sé, la configurabilità delle accennate evenienze.

Destinatari della tutela, in ogni caso, non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario (si veda, al riguardo, con riferimento alla perquisizione domiciliare, la sentenza n. 58 del 2004): il che spiega l'irrinunciabilità della garanzia (sentenza n. 9 del 1970).

In tale prospettiva, l'autorizzazione preventiva – contemplata dalla norma costituzionale – postula un controllo sulla legittimità dell'atto da autorizzare, a

prescindere dalla considerazione dei pregiudizi che la sua esecuzione può comportare al singolo parlamentare. Il bene protetto si identifica, infatti, con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto; tali interessi trovano salvaguardia nei presidi, anche costituzionali, stabiliti per la generalità dei consociati.

Questo rilievo vale anche in rapporto alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. Richiedendo il preventivo assenso della Camera di appartenenza ai fini dell'esecuzione di tale mezzo investigativo, l'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale. Quest'ultimo diritto trova riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell'art. 15 Cost., secondo il quale la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge.

L'ulteriore garanzia accordata dall'art. 68, terzo comma, Cost. è strumentale, per contro, anche in questo caso, alla salvaguardia delle funzioni parlamentari: volendosi impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività. E ciò analogamente a quanto avviene per l'autorizzazione preventiva alle perquisizioni ed ai sequestri di corrispondenza, il cui oggetto ben può consistere anche in documenti a carattere comunicativo.

5.3. – Nel caso delle intercettazioni fortuite, peraltro, l'eventualità che l'esecuzione dell'atto sia espressione di un atteggiamento persecutorio – o, comunque, di un uso distorto del potere giurisdizionale nei confronti del membro del Parlamento, volto ad interferire indebitamente sul libero esercizio delle sue funzioni – resta esclusa, di regola, proprio dalla accidentalità dell'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto.

Né, d'altra parte, si può ritenere che il nulla osta successivo della Camera all'utilizzazione del mezzo probatorio sia imposto dall'esigenza di evitare una surrettizia elusione della garanzia dell'autorizzazione preventiva: elusione che si realizzerebbe allorché, attraverso la sottoposizione ad intercettazione di utenze telefoniche o luoghi appartenenti formalmente a terzi – ma che possono presumersi frequentati dal parlamentare – si intendano captare, in realtà, le comunicazioni di quest'ultimo. Al riguardo, va infatti osservato che la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta – ai fini dell'operatività del regime dell'autorizzazione preventiva stabilito dall'art. 68, terzo comma, Cost. – non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto d'indagine. Se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a con-

trollo appartengano a terzi.

La previsione – nella norma costituzionale – dell'autorizzazione preventiva al compimento dell'atto, e non anche dell'autorizzazione successiva all'utilizzazione dei suoi risultati, è del tutto coerente con tale prospettiva: giacché, nella prima ipotesi, l'autorità giudiziaria è comunque in grado di chiedere in anticipo l'assenso della Camera cui appartiene il parlamentare. Dall'ambito della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. non esulano, dunque, le intercettazioni "indirette", intese come captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali; ma, più propriamente, le intercettazioni "casuali" o "fortuite", rispetto alle quali – proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza.

Sotto questo profilo, si deve quindi ritenere che la previsione dell'art. 68, terzo comma, Cost. risulti interamente soddisfatta, a livello di legge ordinaria, dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003, le cui statuizioni debbono necessariamente interpretarsi in coerenza con quelle del precetto costituzionale che esso mira ad attuare. La disciplina dell'autorizzazione preventiva, dettata dall'art. 4, deve ritenersi destinata, cioè, a trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti. In tal senso può e deve intendersi la formula "eseguire nei confronti di un membro del Parlamento [...] intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni", che compare nella norma ordinaria.

Per contro, l'autorizzazione successiva prevista dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003 – ove configurata come strumento di controllo parlamentare sulle violazioni surrettizie della norma costituzionale – non solo non sarebbe indispensabile per realizzare i fini dell'art. 68, terzo comma, Cost.; ma verrebbe a spostare in sede parlamentare – in una situazione nella quale risulterebbe eventualmente attivabile anche il rimedio del conflitto di attribuzioni – un sindacato che trova la sua sede naturale nell'ambito dei rimedi interni al processo. Con il rischio – da taluni paventato – che un siffatto meccanismo possa porsi addirittura in contrasto con la stessa norma costituzionale, attribuendo, di fatto, all'Assemblea parlamentare – nel caso di concessione dell'autorizzazione – la facoltà di "sanare", rendendoli utilizzabili, mezzi di prova acquisiti *contra constitutionem*.

5.4. – Al regime autorizzatorio prefigurato dalla disposizione denunciata si è attribuita – oltre a quella di evitare le elusioni – anche una diversa *ratio*. L'autorizzazione all'utilizzazione dei risultati dell'atto mirerebbe, cioè, ad impedire che, immettendo nel circuito processuale la documentazione dei colloqui accidentalmente captati, si determini una loro divulgazione strumentale: e ciò in situazioni nelle quali quella documentazione dovrebbe essere, invece, prontamente distrutta per la sua irrilevanza, secondo quanto è previsto – "a tutela della riservatezza" – dal comma 1 dell'art. 6, in sostanziale assonanza con la norma gene-

rale dell'art. 269, comma 2, del codice di procedura penale. Tale documentazione potrebbe essere così impiegata, tramite la cassa di risonanza dei *mass media*, a fini di pressione politica.

A prescindere, peraltro, dalla reale idoneità del diniego dell'assenso successivo, all'esito di dibattito in Assemblea, a porre al riparo il parlamentare da temute strumentalizzazioni giornalistiche, neppure l'anzidetta *ratio* può essere ricondotta alle previsioni dell'art. 68, terzo comma, Cost.: giacché essa comporta un evidente mutamento dell'oggetto del sindacato parlamentare, rispetto a quello prefigurato nella norma costituzionale.

Nella prospettiva in questione, difatti, la Camera di appartenenza del parlamentare non sarebbe più chiamata a vagliare i presupposti di esecuzione dell'atto invasivo, per impedire intrusioni indebite dell'autorità giudiziaria nella sfera delle comunicazioni riservate dell'esponente politico (nella specie, l'intrusione si è già consumata); ma verrebbe chiamata a verificare la correttezza della successiva valutazione giudiziale circa la rilevanza processuale dei risultati dell'intercettazione (legittimamente eseguita). In altre parole, alla Camera verrebbe attribuito un potere di sindacato non sull'espletamento o meno del mezzo di ricerca della prova – com'è nella logica generale delle immunità previste dall'art. 68 Cost. – ma sulla gestione processuale di una prova già formata.

Tale diversa angolazione del sindacato è stata, del resto, affermata dalla stessa prassi parlamentare in tema di autorizzazioni. In essa si è espressamente affermato che il parametro – sulla base del quale consentire o negare l'utilizzazione delle intercettazioni "indirette" – non possa essere quello "del *fumus persecutionis*, venendo in rilievo il risultato probatorio di un'istruttoria già effettuata, ma piuttosto la rilevanza e l'utilizzabilità processuale di tale risultato rispetto all'oggetto dell'accusa" (in questo senso, la relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati presentata alla Presidenza il 19 marzo 2007, doc. IV, n. 6-A).

5.5. – Escluso, pertanto, che la disciplina censurata possa considerarsi "costituzionalmente imposta" dall'art. 68, terzo comma, Cost., resta da chiarire se la stessa possa ritenersi comunque "costituzionalmente consentita". Si tratta di stabilire, cioè, se il legislatore ordinario sia abilitato a prevedere – in un'ottica di prevenzione di ipotizzabili condizionamenti sullo svolgimento del mandato elettivo – forme speciali di tutela della riservatezza del parlamentare, rispetto ad un mezzo di ricerca della prova particolarmente invasivo, come le intercettazioni. E ciò pur tenendo conto che le esigenze di protezione in materia risultano particolarmente avvertite in conseguenza di un fenomeno patologico che incide, di per sé, sulla generalità dei cittadini: quello, cioè, della disinvolta diffusione, anche a mezzo della stampa, dei contenuti dei colloqui intercettati, spesso anche per le parti irrilevanti ai fini del processo.

Al suddetto quesito, la Corte è chiamata a dare risposta, in questa sede, nei limiti del *petitum* del giudice rimettente: ossia, unicamente per quanto attiene alla

prevista inutilizzabilità *erga omnes* e alle radicali conseguenze del rifiuto di autorizzazione della Camera (distruzione del materiale, con perdita irrimediabile dei dati probatori da esso offerti, anche quando vengano in rilievo posizioni di terzi); non, invece, per quanto attiene al profilo – che resta impregiudicato – della disciplina circa l'utilizzabilità o meno delle intercettazioni casuali nei confronti dello stesso parlamentare intercettato.

Sotto l'aspetto censurato, le disposizioni impugnate si rivelano incompatibili con il fondamentale principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione. Dette disposizioni accordano, infatti, al parlamentare una garanzia ulteriore rispetto alla griglia dell'art. 68 Cost., che – per l'ampiezza della sua previsione e delle sue conseguenze – finisce per travolgere ogni interesse contrario: giacché si elimina, ad ogni effetto, dal panorama processuale una prova legittimamente formata, anche quando coinvolga terzi che solo occasionalmente hanno interloquito con il parlamentare.

In questo modo, viene quindi introdotta una disparità di trattamento non soltanto tra il titolare del mandato elettivo e i terzi – tema, quest'ultimo, che il giudice *a quo* non sottopone al giudizio di questa Corte – ma tra gli stessi terzi. Le intercettazioni eseguite nel corso di un procedimento penale, infatti, possono contenere elementi utili, o addirittura decisivi, sia per le tesi dell'accusa che per quelle della difesa. Ne deriva che, *coeteris paribus*, la posizione del comune cittadino, cui quegli elementi nuocciano o giovino, viene a risultare differenziata – eventualmente, sino al punto da determinare il passaggio da una pronuncia di condanna ad una assolutoria (e viceversa); ovvero, quanto al danneggiato dal reato, il passaggio dal riconoscimento al diniego della pretesa risarcitoria – in ragione della circostanza, puramente casuale, che il soggetto sottoposto ad intercettazione abbia avuto, come interlocutore, un membro del Parlamento.

Al tempo stesso, impedendo di utilizzare le intercettazioni in questione anche nei confronti di soggetti non parlamentari, le disposizioni in parola finiscono, di fatto – senza alcuna base di legittimazione costituzionale – per configurare una immunità a vantaggio di soggetti che non avrebbero comunque ragione di usufruirne, in quanto non chiamati ad esercitare alcun mandato elettivo.

In sostanza, ciò che rende contrastante il complesso di norme in esame non soltanto con il parametro dell'eguaglianza, ma anche con quello della razionalità intrinseca della scelta legislativa, è il fatto che – per neutralizzare gli effetti della diffusione delle conversazioni del parlamentare, casualmente intercettate – sia stato delineato un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio, omettendo qualsiasi apprezzamento della posizione dei terzi, anch'essi coinvolti in quelle conversazioni.

6. – I commi 2, 5 e 6 dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 vanno dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi nella parte in cui stabiliscono che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate.

La declaratoria di illegittimità costituzionale comporta che l'autorità giudiziaria non debba munirsi dell'autorizzazione della Camera, qualora intenda utilizzare le intercettazioni solo nei confronti dei terzi. Invece, qualora si voglia far uso delle intercettazioni sia nei confronti dei terzi che del parlamentare, il diniego dell'autorizzazione non comporterà l'obbligo di distruggere la documentazione delle intercettazioni, la quale rimarrà utilizzabile limitatamente ai terzi.

Le residue censure del giudice rimettente, riferite agli altri parametri evocati, restano assorbite.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2007.

APPENDICE AL CAPITOLO II



IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI

A) Il giudizio in via incidentale

1. La nozione di giudice *a quo* Sentenza 83/66

Considerato in diritto

1. – In via preliminare é da accertare se il Pretore, quale giudice preposto all'esecuzione esattoriale immobiliare ai sensi dell'art. 200 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, sia legittimato a sollevare le questioni di illegittimità costituzionale di cui all'articolo 134 della Costituzione. La Corte, nelle sue precedenti pronunce, ha ritenuto che gli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, 23 della legge n. 87 del 1953 e 1 delle Norme integrative **consentano una determinazione dei requisiti necessari alla valida proposizione delle questioni stesse, tale da condurre, per una parte, a far considerare "autorità giurisdizionale" anche organi che, pur estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura, siano tuttavia investiti, anche in via eccezionale, di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge, ed all'uopo posti in posizione *super partes*, e per un'altra a conferire carattere di "giudizio" a procedimenti che, quale che sia la loro natura e le modalità di svolgimento, si compiano però alla presenza e sotto la direzione del titolare di un ufficio giurisdizionale.**

Poiché pertanto, alla stregua dell'interpretazione adottata, i due requisiti, soggettivo ed oggettivo, non debbono necessariamente concorrere affinché si realizzi il presupposto processuale richiesto dalle norme richiamate, e poiché nella specie ricorre uno di essi, e cioè l'intervento di un soggetto appartenente all'autorità giudiziaria ordinaria, anche se non destinato (almeno nella fase del procedimento esecutivo riguardante la vendita dei beni pignorati) alla risoluzione di controversie, la questione sollevata con l'ordinanza in esame si deve ritenere ammissibile.

.....
.....

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione proposta dal Pretore di Santhià sulla legittimità

costituzionale degli artt. 202, 233, primo comma, lett. c, e, f, h, 235, 236, primo e secondo comma, e 237 del T.U. delle leggi sulle imposte dirette approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, in relazione agli artt. 24 e 131 della Costituzione.

Sentenza 376/01

Considerato in diritto

1.- Il collegio arbitrale costituitosi in Napoli per la risoluzione della controversia insorta tra il Consorzio CO.RI. ed il Comune di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite dai disastri franosi nella regione Campania), convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 1998, n. 267, e 8, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354 (Disposizioni per la definitiva chiusura del programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della L. 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, a norma dell'art. 42, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Ad avviso del collegio rimettente le norme impugnate, attribuendo all'esclusiva cognizione del giudice statale le controversie, già oggetto di compromesso arbitrale, relative al programma straordinario di edilizia residenziale per Napoli, di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti), violerebbero i limiti posti tanto alla decretazione d'urgenza dall'art. 77 Cost., quanto alla legislazione delegata dall'art. 76 Cost., ponendosi sotto altro aspetto in contrasto con il generale canone di ragionevolezza e con il principio di eguaglianza.

Vengono, infine, evocati, dallo stesso rimettente, in modo del tutto apodittico i parametri di cui agli artt. 24 e 97 Cost.

2.- Si deve preliminarmente accertare - in riferimento alla eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura dello Stato – se il collegio arbitrale sia legittimato a sollevare, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, la questione di legittimità costituzionale.

In proposito, occorre muovere dalla giurisprudenza di questa Corte secondo cui, per aversi giudizio *a quo*, è sufficiente che sussista esercizio di "funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge" da parte di soggetti, "pure estranei all'organizzazione della giurisdizione", "posti in posizione *super partes*" (sentenze n.

387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966).

Ai limitati fini che qui interessano, e senza addentrarsi nella complessa problematica relativa alla natura giuridica dell'arbitrato rituale, basta osservare che l'arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria. Sotto l'aspetto considerato, il giudizio arbitrale non si differenzia da quello che si svolge davanti agli organi statali della giurisdizione, anche per quanto riguarda la ricerca e l'interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie.

Il dubbio sulla legittimità costituzionale della legge da applicare non è diverso, in linea di principio, da ogni altro problema che si ponga nell'itinerario logico del decidente al fine di pervenire ad una decisione giuridicamente corretta: anche le norme costituzionali, con i loro effetti eventualmente invalidanti delle norme di legge ordinaria con esse contrastanti, fanno parte del diritto che deve essere applicato dagli arbitri i quali - come ogni giudice - sono vincolati al dovere di interpretare le leggi *secundum Constitutionem*.

In un assetto costituzionale nel quale è precluso ad ogni organo giudicante tanto il potere di disapplicare le leggi, quanto quello di definire il giudizio applicando leggi di dubbia costituzionalità, anche gli arbitri - il cui giudizio è potenzialmente fungibile con quello degli organi della giurisdizione - debbono utilizzare il sistema di sindacato incidentale sulle leggi.

La tesi della sospensione del giudizio arbitrale al fine di consentire alle parti di sottoporre il dubbio di legittimità costituzionale al giudice ordinario, è solo apparentemente coerente con la disciplina dettata dall'art. 819 cod. proc. civ. in tema di questioni incidentali. La norma codicistica, infatti, postula che - una volta sospeso il procedimento arbitrale - il giudice competente adito dalle parti decida la questione incidentale; mentre, nel caso della questione di costituzionalità, al giudice ordinario sarebbe demandato solo il compito di reiterare la valutazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza, già effettuata dagli arbitri, al fine di sollevare davanti a questa Corte una questione pregiudiziale rispetto ad una decisione di merito che non spetta al giudice medesimo ma agli arbitri.

Conclusivamente, dunque, va affermato, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, che anche gli arbitri rituali possono e debbono sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale delle norme di legge che sono chiamati ad applicare, quando risulti impossibile superare il dubbio attraverso l'opera interpretativa.

.....

.....

2. Il sindacato sulle leggi anteriori alla Costituzione

Sentenza 1/56

Considerato in diritto

Poiché, come si é detto, unica é la questione di legittimità costituzionale che forma oggetto dei trenta giudizi proposti con altrettante ordinanze, la Corte ravvisa opportuno che la decisione nei giudizi riuniti abbia luogo con unica sentenza.

É superfluo fermarsi sulle argomentazioni fatte durante la discussione orale per contestare l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri. 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 é 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. Né dall'uno né dalle altre é lecito perciò dedurre qualsiasi elemento che possa valere per l'intervento del Presidente del Consiglio nei giudizi davanti alla Corte costituzionale e vano riesce qualsiasi sforzo dialettico in senso contrario.

In ordine alla questione di competenza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, é 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 é 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 fermati 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.

.....

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti indicati in epigrafe:

1. – Afferma la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione;

2. – Dichiarà 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.

**3. Rilevanza e non manifesta infondatezza
Sentenza 242/99**

Considerato in diritto

1. — Il Pretore di Torino dubita, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, della

legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, nella parte in cui - precludendo la possibilità di corrispondere aumenti automatici - consente che la retribuzione oraria dovuta per il lavoro straordinario sia inferiore a quella per il lavoro ordinario.

Questione analoga é sollevata dal Pretore di Bologna, il quale peraltro denuncia anche l'art. 3, comma 36, della legge n. 537 del 1993 che ha prorogato nel tempo l'efficacia dell'art. 7, comma 5, testè richiamato.

2. — La questione sollevata dal Pretore di Bologna é inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Questa Corte ha infatti più volte affermato che la motivazione dell'ordinanza di rimessione deve essere autosufficiente, e non é possibile ricorrere a motivazioni *per relationem* con rinvio ad altri atti o provvedimenti (sentenze nn. 79 del 1996 e 451 del 1989; ordinanze nn. 411 del 1994, 513 del 1993, 405 del 1991).

Nel caso di specie, il Pretore ha motivato la non manifesta infondatezza facendo ricorso a tre argomenti:

- la circostanza che analogo incidente di costituzionalità era già stato sollevato dal Pretore di Torino (circostanza espressamente definita "fatto che appare idoneo a far ritenere l'eccezione non manifestamente infondata");

- l'affermazione secondo cui il giudizio di costituzionalità può essere compiuto soltanto dalla Corte costituzionale, "una volta che appaia prospettabile (...) la possibilità della lesione dei criteri e dei principi" posti dalla norma costituzionale;

- l'affermazione in base alla quale la questione "va sollevata per consentire ai difensori dei lavoratori di poter sostenere adeguatamente le ragioni dell'eccezione di fronte alla Corte costituzionale".

Le tre argomentazioni, seppure unitariamente valutate, non costituiscono adeguata motivazione del giudizio di non manifesta infondatezza che deve consistere in una sommaria, ma esaustiva prospettazione dei profili di conflitto fra la norma censurata e quella costituzionale.

4. Gli effetti delle sentenze di accoglimento **Sentenza 49/70**

Considerato in diritto

1. — I due giudizi hanno ad oggetto questioni sostanzialmente identiche in relazione allo stesso testo legislativo e possono pertanto essere decisi congiuntamente con unica sentenza.

2. – 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, cui si richiama in particolare l'ordinanza del tribunale di Ferrara, 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 preten-

dessero 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.

3. – Tale é, senza dubbio, il sistema delineato dagli artt. 136 della Costituzione e 1 della legge costituzionale del 1948, al quale é 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 oppongano, 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 é 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.

Come anche la Cassazione penale ha in varie occasioni riconosciuto, rilevanza della questione e divieto di applicazione di norme dichiarate costituzionalmente illegittime sono termini inscindibili. Ed infatti, come ai giudici é fatto obbligo di sospendere il giudizio provocando una pronuncia della Corte, ogni qual volta dovrebbero applicare norme di dubbia costituzionalità, così, simmetricamente, é 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.

.....

Ma é da soggiungere che il vero significato del principio censurato nell'ordinanza é tutt'altro: *tempus regit actum* vuol dire che la validità degli atti é 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 é quando tuttora possibile, la valutazione degli atti posti in essere nel tempo in cui quelle erano in vigore: ciò che, invece, é vietato dopo la pubblicazione della sentenza di questa Corte, che delle norme stesse abbia accertato erga omnes la incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e degli artt. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, 65 del R.D. 28 maggio 1931, n. 602 (disposizioni di attuazione del codice di procedura penale), e 16 del D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666 (norme di attuazione della legge 18 giugno 1955, n. 517, contenente modificazioni al codice di procedura penale), sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe.

B) Le sentenze interpretative

1. Le sentenze interpretative di rigetto **Sentenza 123/62**

Considerato in diritto

1. – L'ordinanza del Tribunale di Livorno propone due specie di questioni. La prima riguarda la compatibilità con l'art. 40 della Costituzione, che garantisce il diritto soggettivo di sciopero, dell'art. 330 del Cod. penale, il quale punisce come delitti contro la pubblica Amministrazione l'abbandono collettivo del lavoro effettuato dagli appartenenti a quattro categorie di personale, e cioè i pubblici ufficiali,

gli incaricati di pubblici servizi aventi la qualifica di impiegati, i privati che, senza essere organizzati in imprese, esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità e, infine, i dipendenti da imprese che attendono ai servizi ora detti. La seconda questione si riferisce alle ipotesi di sciopero previste dagli artt. 504 e 505 (inclusi nel titolo VIII, dei delitti contro l'economia pubblica) se effettuati allo scopo di esercitare coazione sulla pubblica autorità, e, rispettivamente, di esprimere una protesta, o di manifestare la solidarietà con altri lavoratori.

2. – La Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla interpretazione dell'art. 40 della Costituzione e con sentenza n. 29 del 1960, presupposta la immediata precettività del medesimo anche nell'attuale periodo di carenza della legge cui esso rinvia, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 502, secondo comma, del Cod. pen, che puniva lo sciopero economico di lavoratori legati da rapporto contrattuale di lavoro, nella considerazione che dovesse ritenersi decaduto per effetto sia della soppressione dell'ordinamento corporativo, dal quale traeva l'esclusivo suo fondamento, sia del principio della libertà sindacale sancito dall'art. 39 della Costituzione.

Con altra sentenza (n. 46 del 1958), statuendo sulla questione sottoposta della costituzionalità dell'art. 333 del Cod. pen, ha poi ritenuto che anche l'astensione dal lavoro da parte di singoli appartenenti alle categorie di addetti ai pubblici uffici, servizi, lavori ivi considerati, deve rimanere immune dalle sanzioni penali quando si dimostri che la medesima abbia avuto luogo al fine di partecipare ad uno sciopero, e sempreché questo sia da considerare legittimo.

Il principio, implicito in quest'ultima pronuncia, deve essere confermato. Ma insieme devono essere ricercati i limiti (coessenziali ad esso, come a qualsiasi altra specie di diritto) entro cui il suo esercizio può ritenersi consentito.

Nel procedere a tale ricerca, resa necessaria dal mancato adempimento da parte del legislatore dell'imperativo a lui imposto dall'art. 40, la Corte gode di un potere più ristretto di quello proprio dell'organo legislativo, essendole consentito di far valere solo quelle, fra le possibili limitazioni, che si desumano in modo necessario o dal concetto stesso dello sciopero (qual é derivato dalla tradizione accolta dal costituente, e che si concreta nell'astensione totale dal lavoro da parte di più lavoratori subordinati, al fine della difesa dei loro interessi economici), oppure dalla necessità di temperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione.

3. – Poiché l'esame della Corte sulla questione prospettata deve rimanere circoscritto (a termine dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87) nell'ambito segnato dalla rilevanza che la sua soluzione riveste per poter giungere alla decisione del giudizio di merito, in occasione del quale essa é stata proposta: giudizio vertente, nella specie, nella materia dello sciopero di lavoratori addetti ad imprese di servizi pubblici, si tende necessario accertare se nel sistema della Costituzione si riscontrino elementi idonei ad escludere o limitare il diritto garantito dall'art. 40 in confronto a quella determinata categoria di prestatori d'opera.

Non sembra che l'indagine così proposta trovi un ostacolo pregiudiziale nella lettera dell'art. 40, come si afferma da chi ritiene che questa consenta limiti pertinenti solo all'esercizio del diritto, non già alla sua titolarità, con la conseguenza di dover riconoscere la legittimazione attiva all'esercizio stesso agli appartenenti a qualsiasi categoria di prestatori d'opera. Infatti, il potere di regolamentazione che la Costituzione affida alla legge ha per oggetto il diritto di sciopero in genere e, quindi, appare suscettibile di rivolgersi a ciascuno degli elementi che entrano a comporlo, compresi in essi anche i soggetti che ne possono essere titolari, sempreché tali eventuali limitazioni di carattere soggettivo possano apparire imposte dall'esigenza di salvaguardare quegli interessi generali cui si è fatto riferimento.

4. – Pertanto, per decidere circa l'attuale applicabilità dell'art. 330 ai personali ivi considerati, appare necessario rendersi conto della natura delle funzioni affidate alla cura dei medesimi.

Si può nella specie prescindere dall'esame, che sarebbe pregiudiziale, in ordine alla fondatezza del dubbio che è stato sollevato, vertente sulla attuale applicabilità, per opera dell'interprete, e fino a quando non sia intervenuta la nuova regolamentazione legislativa del diritto di sciopero, delle sanzioni penali corrispondenti alle fattispecie criminoso previste da un Codice penale ispirato, per quanto riguarda la materia in oggetto, ad una ideologia ed a principi in tutto contrastanti con quelli cui si informa il vigente sistema costituzionale. Se ne può prescindere perché, se pure il dubbio prospettato si dovesse risolvere nel senso della sopravvivenza delle norme in parola, la loro applicabilità sarebbe ammissibile solo condizionatamente al rispetto del principio già enunciato, e cioè entro i limiti in cui la perseguibilità penale dello sciopero appaia necessitata dal bisogno di salvaguardare dal danno dal medesimo derivante il nucleo degli interessi generali assolutamente preminenti rispetto agli altri collegati all'autotutela di categoria.

Ora la Corte ritiene che i servizi pubblici del genere di quelli di cui è discussione (e per i quali, come si è detto, la questione proposta assume il rilievo necessario per potere farla prendere in considerazione) non rivestono il grado di importanza sufficiente a provocare, con la lesione degli interessi predetti, la perdita dell'esercizio del potere garantito dall'art. 40 della Costituzione. Dal che consegue che ai lavoratori addetti ai servizi medesimi, ove si mettano in sciopero, non possano venire inflitte le sanzioni previste dall'art. 330 del Codice penale.

5. – È ora da accertare se a conclusione diversa possa giungersi in confronto all'altra questione sollevata, riguardante la costituzionalità degli artt. 504 e 505 del Cod. penale.

In proposito è da ricordare che, come si è prima rilevato, lo sciopero di cui all'art. 40 è legittimo solo quando sia rivolto a conseguire fini di carattere economico, secondo si può desumere, fra l'altro, dalla collocazione del medesimo sotto il titolo terzo della prima parte della Costituzione, che si intitola, appunto, ai rapporti economici. È tuttavia da chiarire che la tutela concessa a tali rapporti non può rimanere circoscritta alle sole rivendicazioni di indole meramente salariale, ma si estende a tutte quelle riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che

trovano disciplina nelle norme racchiuse sotto il titolo stesso.

Ciò precisato, e passando all'esame della questione sollevata in ordine all'art. 504, è da ritenere che le sanzioni ivi comminate non si rendono applicabili nel caso di scioperi promossi da fini economici.

Ciò appare chiaro, perché discende dall'interpretazione prima data dell'art. 330 – con il quale l'art. 504 deve essere coordinato – nell'ipotesi che la pretesa degli scioperanti (sempreché essi rientrino nella categoria degli addetti ai pubblici servizi dei quali si è parlato) si faccia valere di fronte alla pubblica autorità che assume la qualità di parte del rapporto di lavoro, allo scopo di ottenere che la disciplina di quest'ultimo venga modificata a favore dei dipendenti. Rinviamo al seguito l'esame del punto se ad uguale conclusione possa giungersi anche quando lo sciopero sia effettuato da lavoratori non dipendenti dall'ente pubblico, a scopo di solidarietà, è qui da osservare come l'opinione accolta trovi conferma quando si metta a confronto l'art. 504 con il precedente art. 503. Infatti, la differenziazione operata dal legislatore penale fra l'ipotesi della generica pressione esercitata sulla pubblica autorità e quella di sciopero politico mostra come la pressione stessa debba apprezzarsi diversamente secondo che venga effettuata allo scopo di ottenere provvedimenti che attengono all'indirizzo generale del Governo (e quindi senza alcun collegamento con la ipotesi dell'art. 40), o invece altri i quali, per essere suscettibili di incidere in modo diretto sul settore del lavoro subordinato e sul rapporto che disciplina quest'ultimo possono giovare della tutela costituzionale.

6. – Per quanto poi riguarda la questione di costituzionalità dell'art. 505, che punisce lo sciopero indetto "soltanto" per solidarietà con altri lavoratori, la Corte ritiene non fondate le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui lo sciopero sarebbe da considerare legittimo solo nel caso che si inserisca in un conflitto determinato da motivi contrattuali, e conseguentemente quando questi siano fatti valere in confronto del datore di lavoro con il quale sussiste il rapporto, dal quale solamente può ottenere soddisfazione la pretesa posta ad oggetto dello sciopero stesso.

Infatti, non è contestabile la sussistenza di interessi comuni a intere categorie di lavoratori; interessi che, appunto per questo loro carattere diffusivo, non potrebbero non risultare compromessi, sia pure in modo potenziale, per tutti coloro che ne sono titolari, allorché abbiano subito offesa anche solo in confronto a rapporti di lavoro di singoli o di gruppi limitati di lavoratori.

Pertanto, la sospensione del lavoro la quale venga effettuata in appoggio a rivendicazioni di carattere economico cui si rivolge uno sciopero già in via di svolgimento, ad opera di lavoratori appartenenti alla stessa categoria dei primi scioperanti, non può non trovare giustificazione ove sia accertata l'affinità delle esigenze che motivano l'agitazione degli uni e degli altri, tale da fare fondatamente ritenere che senza l'associazione di tutti in uno sforzo comune esse rischiano di rimanere insoddisfatte.

È poi questione di apprezzamento, da rilasciare al giudice di merito, la verifica

della sussistenza dei requisiti menzionati, dovendosi argomentare nei singoli casi dalla situazione di fatto la specie ed il grado del collegamento fra gli interessi economici di cui si invoca la soddisfazione ed, in relazione ad esso, determinare l'ampiezza da assegnare al complesso categoriale formato dai titolari degli interessi stessi; ampiezza che, com'è ovvio, potrà risultare maggiore o minore a seconda della natura delle rivendicazioni avanzate e delle circostanze di tempo e di luogo in cui sono fatte valere.

7. – Gli aspetti di incostituzionalità che si sono rilevati nei confronti degli artt. 330, 504 e 505 non possono però condurre ad una pronuncia che dichiari la loro illegittimità. Ciò perché le norme consacrate negli articoli stessi, data la genericità delle loro formulazioni, racchiudono ipotesi di abbandono del lavoro allo scopo di turbarne la continuità e regolarità, le quali, non rivestendo quei caratteri che si sono visti essere propri dello sciopero economico, non sono sufficienti a sottrarre gli scioperanti alle sanzioni penali ivi previste.

Sicché compete al giudice di merito disapplicare le norme ricordate in tutti quei casi rispetto ai quali l'accertamento degli elementi di fatto conduca a far ritenere che lo sciopero costituisca valido esercizio del diritto garantito dall'art. 40, ed a rendere in conseguenza possibile l'applicazione dell'esimente di cui al citato art. 51 del Cod. penale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 330, 504, 505 del Cod. penale, ai sensi e nei limiti risultanti dalla motivazione, salva la necessaria regolamentazione del diritto di sciopero, ai sensi del precetto consacrato nell'art. 40 della Costituzione.

2. Le sentenze interpretative di accoglimento

Sentenza 52/65

Considerato in diritto

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'an-

zidetto 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 é 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. É 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 é 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.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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.**

3. Le sentenze additive

Sentenza 27/75

Considerato in diritto

L'ordinanza del giudice istruttore presso il tribunale di Milano solleva un problema grave, argomento di polemiche e di attività legislativa in diverse nazioni.

Non é 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 é 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 é "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 é 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 é fondata. La condizione della donna gestante é 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 é 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 é 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 é 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.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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.

4. Le sentenze monitorie

Sentenza 8/56

Considerato in diritto

1. – Nelle tre cause in oggetto, congiuntamente discusse all'udienza, si può emettere un'unica decisione, unica essendo la questione da decidere.

2. – Con la sentenza n. 1 del 5 giugno 1956 questa Corte ha dichiarato la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi anche se anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. A tale decisione ed ai motivi che la sorreggono si fa qui espresso riferimento.

3. – Con le ordinanze del Pretore di Finale Emilia del 12 gennaio 1956, aventi identico testo, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 2 della legge di pubblica sicurezza e dell'ordinanza 16 aprile 1950 del Prefetto di Modena, emanata in base a tale disposizione, perché in contrasto con l'art. 77 della Costituzione e, limitatamente all'ordinanza prefettizia, anche con l'art. 21 della Costituzione. L'ordinanza del Pretore di Poppi ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza in relazione, oltre che all'art. 77 della Costituzione, anche agli articoli 1 e 76 della Costituzione stessa.

La difesa di Messori Liseo, dopo aver concluso, con le prime deduzioni, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 650 del Codice penale per incompatibilità con gli artt. 1, 76 e 77 della Costituzione, ha, con successiva memoria, chiesto che fosse dichiarata, in relazione all'ordinanza 16 aprile 1950 del Prefetto di Modena, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza in rapporto all'art. 650 del Codice penale.

Senza prendere in considerazione il generico richiamo all'art. 1 della Costituzione stante la sua manifesta irrilevanza ai fini del decidere, è da osservare che la questione fondamentale da risolvere è se l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza, attribuendo al Prefetto il potere di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sia in contrasto con le norme della Costituzione (artt. 76 e 77) che determinano rigidamente la procedura della formazione delle leggi e degli atti aventi valore di leggi, o comunque sovverta l'ordinamento dei pubblici poteri con menomazione della sfera di attribuzione del legislativo e della libertà dei cittadini.

Rileva la Corte che la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata, al fine

di accertarne la legittimità costituzionale, non nel sistema in cui essa storicamente ebbe nascita, bensì nell'attuale sistema nel quale vive. Ora, la giurisprudenza, tanto della magistratura ordinaria che di quella amministrativa, nell'ultimo decennio può dirsi costante nel ritenere che i provvedimenti in questione – non i soli di questo genere previsti nel nostro ordinamento – hanno il carattere di atti amministrativi, adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico.

Secondo questa interpretazione, che pone in risalto il significato attuale della norma, questa non appare in contrasto con i principii costituzionali che regolano la produzione delle leggi, giacché i provvedimenti amministrativi adottati dal Prefetto, anche se talvolta valgono a fronteggiare una pluralità di situazioni, non sono da confondersi né con le leggi né con i decreti – legge, che hanno altro carattere ed altri effetti.

Nel quadro della esposta interpretazione, l'esercizio di queste facoltà del Prefetto non viene a sovvertire l'ordinamento dei pubblici poteri, restando tali provvedimenti nella legittima sfera delle attribuzioni dell'autorità amministrativa locale.

Non è, poi, a parlare di violazione dell'art. 21 della Costituzione. I provvedimenti emanati sulla base dell'art. 2 possono, in ipotesi, toccare tutti i campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini, garantiti dalla Costituzione (libertà di pensiero, di religione, di circolazione, ecc.). Ma il giudicare se l'ordinanza prefettizia leda tali diritti è indagine da farsi di volta in volta dal giudice, ordinario o amministrativo, competente. In questa sede di legittimità costituzionale, in cui ciò che viene in esame è la norma legislativa e non il provvedimento amministrativo che la applica, un sindacato sulla costituzionalità dell'art. 2 in relazione ai casi concreti in cui tale applicazione potrebbe importare la violazione dei diritti statuari dei cittadini, non è ammissibile. Ed ecco perché questa Corte non può prendere in considerazione, ai fini del decidere, quella parte delle ordinanze del Pretore di Finale Emilia, con cui si denuncia l'illegittimità costituzionale dell'ordinanza del Prefetto di Modena del 16 aprile 1950.

Non è nemmeno deducibile nella presente controversia la questione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 650 del codice penale, giacché tale disposizione, 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.

Non si può negare che la formula dell'art. 2 della legge di p.s., nella sua latitudine, potrebbe dare adito ad arbitrarie applicazioni, se si affermasse ro interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte. Ma in tal caso l'odierna decisione non precluderebbe il riesame della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel citato articolo.

Certo, è auspicabile che, nell'opera di revisione che è in corso presso gli

organi legislativi, il testo dell'art. 2 trovi una formulazione che lo ponga, nella misura massima possibile, al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione. Ed a tal proposito piace alla Corte ricordare come la stessa difesa delle parti private abbia messo in luce, sia pure in via subordinata, specialmente nella discussione orale, l'esigenza che una nuova formulazione dell'art. 2 assicuri l'attuazione di alcuni canoni derivanti principalmente dal carattere amministrativo dei provvedimenti prefettizi di urgenza. Tali canoni, che la Corte ritiene che si debbano tener presente, possono così riassumersi: 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 principii dell'ordinamento giuridico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

giudicando con unica sentenza nei procedimenti riuniti di cui in epigrafe, e respinta l'eccezione di incompetenza proposta dall'Avvocatura dello Stato, dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale nei riguardi dell'art. 2 del T.U. leggi di p.s., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, **salva la opportuna revisione del testo della norma predetta, al fine di renderlo formalmente più adeguato al carattere dei poteri attribuiti al Prefetto.**

Sentenza 225/74

Considerato in diritto

1. – Le ordinanze indicate in epigrafe propongono – in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione – identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni in forza delle quali i servizi di radiodiffusione e televisione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche sono riservati allo Stato e di conseguenza non possono essere esercitati – anche se si tratti di apparecchi ricetrasmittenti per uso privato – da chi non ne abbia avuta la concessione.

I relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, vengono pertanto riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – Con la sentenza n. 59 del 1960, questa Corte ha già dichiarato che gli artt. 21, 41, 33 e 43 della Costituzione non sono violati dalla riserva allo Stato dei servizi di televisione circolare a mezzo di onde radio elettriche, e dal conseguente divieto di impiantare ed esercitare servizi del genere senza avere ottenuto la prescritta concessione. E la decisione si articola sulle seguenti proposizioni:

a) esiste una attuale limitatezza dei canali utilizzabili, talché la televisione si caratterizza indubbiamente come una attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio di fatto;

b) i servizi televisivi si collocano, pertanto, tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio, nel senso in cui all'art. 43 della Costituzione;

c) ricorrono altresì gli altri due requisiti voluti dall'articolo 43 della Costituzione, e cioè l'attività di preminente interesse generale e le ragioni di utilità generale, idonee a giustificare l'avocazione in esclusiva dei servizi allo Stato;

d) non è violato l'art. 21 della Costituzione, perché data la limitatezza di fatto della possibilità di utilizzazione del mezzo televisivo, lo Stato monopolista si trova istituzionalmente nelle condizioni di obiettività e imparzialità più favorevoli per conseguire il superamento delle difficoltà frapposte dalla naturale limitatezza del mezzo alla realizzazione del precetto costituzionale volto ad assicurare a tutti la possibilità di diffondere il pensiero con qualsiasi mezzo.

Quasi tutte le ordinanze dei pretori assumono invece che la limitatezza dei canali di trasmissione, sulla quale fondamentalmente si basa la motivazione suindicata, sarebbe oramai superata dallo sviluppo della scienza e della tecnica delle radiodiffusioni. L'esistenza di ampie bande di frequenza, i moderni metodi di trasmissione multicanale, ed il sistema di emissioni su uno stesso canale da parte di stazioni lontane, fra loro non interferenti, renderebbero pressoché illimitata la possibilità di trasmissioni.

Aggiungono, poi, che la sentenza avrebbe fatto ricorso al concetto di oligopolio, assimilandolo alla situazione di monopolio di cui all'art. 43 della Costituzione, mentre la parificazione fra le due situazioni si rivelerebbe inaccettabile; che la riserva allo Stato, con la conseguente eliminazione degli operatori privati, esige che il fenomeno comporti un beneficio per la collettività, mentre il sistema del monopolio – consentendo allo Stato di lasciare inutilizzata buona parte delle frequenze –, produce “una strozzatura del consumo”, in contrasto con i fini di utilità generale di cui all'art. 43 della Costituzione; che è molto più facile diffondere notizie parziali e non obiettive in regime di monopolio, quando manca il confronto con lo stesso mezzo di diffusione; che è contestabile il presupposto da cui muove la sentenza, che cioè l'attività televisiva costituisca un servizio destinato alla diffusione del pensiero e che lo Stato, avocandolo a sé, ne sia il migliore garante. Dopo aver affermato che l'art. 21 regola la materia in modo autonomo, sottraendola a quella dei rapporti economici, concludono che alla conclamata libertà di diffusione del pensiero dovrebbe accompagnarsi la libertà di fare uso dei mezzi indispensabili ad essa.

3. – La Corte rileva che sussistono tuttora, nonostante il contrario assunto delle ordinanze di rimessione, quelle stesse ragioni giustificative della riserva allo Stato

che nella precedente decisione 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.

4. – Quanto innanzi si è detto consente di affermare che, a causa della limitazione delle bande di trasmissione disponibili, l'attività di radiotelediffusione 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. Né vale l'obiezione che nella specie vi sarebbe, al più, pericolo di un oligopolio, non già di un monopolio. Ed invero le due situazioni, almeno se riferite ai servizi di cui qui si discorre, sostanzialmente si identificano negli effetti, atteso che la disponibilità in poche mani di uno strumento di comunicazione di massa non presenterebbe rischi minori di quelli insiti in un monopolio in senso stretto.

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 radiotelediffusione 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.

Che poi ricorrano "fini di utilità generale" è cosa che già risulta da quanto s'è detto. 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.

5. – 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 riu-

scirebbe 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.

6. – 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 consentirlo.

7. – 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 sbarra 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.

8. – 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 – a parte alcune disposizioni contenute nel d.l.C.P.S. 3 aprile 1947, n.428 (modificato dalla legge 23 agosto 1949, n. 681), palesemente insufficienti ad assicurare serie direttive in ordine ai programmi ed a consentire un efficiente controllo del Parlamento – nulla si rinviene che possa corrispondere a quel minimo di regolamentazione a cui innanzi si é fatto cenno.

9. – Per le ragioni esposte deve essere dichiarata, nei sensi di cui in motivazione e nella parte relativa ai servizi di radioteleddiffusione 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.

10. – L'ordinanza 15 maggio 1971 del pretore di Poggibonsi impugna gli artt. 1, 2 e 18 del r.d. 8 febbraio 1923, n. 1067, ma, correttamente interpretando il provvedimento, le censure devono essere ritenute rivolte alle corrispondenti norme contenute nel r.d. n. 645 del 1936, oggetto della dichiarazione di parziale illegittimità.

L'ordinanza 17 febbraio 1972 del pretore di Macerata impugna l'art. 9 del d.P.R. 5 agosto 1966, n. 1214, e l'ordinanza 22 marzo 1973 del pretore di Perosa Argentina impugna il d.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180. In entrambi i casi si tratta di atti non aventi forza di legge e pertanto le relative questioni devono essere dichiarate inammissibili.

Varie ordinanze impugnano, fra l'altro, l'art. 3 della legge 14 marzo 1952, n. 196. Ma poiché ovviamente tale disposizione, che si limita a disporre l'obbligo di preventiva denuncia della detenzione di apparecchi radiotrasmittenti, non viola gli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione, la questione deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

a) 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 radiotelediffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche;

b) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.P.R. 5 agosto 1966, n. 1214 (Nuove norme sulle concessioni di impianto e di esercizio di stazioni di radioamatori), e del d.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180 (Approvazione ed esecutorietà della convenzione per la concessione alla RAI del servizio di radioaudizioni e televisione circolare e del servizio di telediffusione su filo), sollevata in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 marzo 1952, n. 196, sollevata in riferimento agli artt. 21, 41 e 43 della Costituzione.

5. Le sentenze sostitutive

Sentenza 15/69

Considerato in diritto

1. – 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 dall'ordinanza della Corte d'assise dell'Aquila, in stretta correlazione logica, d'altronde, con la natura delle funzioni che la Corte costituzionale è istituzionalmente chiamata a svolgere a norma dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Tali funzioni – dal sindacato sulla costituzionalità delle leggi statali e regionali, al parere obbligatorio e vincolante sulle richieste di referendum abrogativo; dalla risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni, ai giudizi in sede penale sulle accuse contro il Presidente della Repubblica e i Ministri – 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 struttura collegiale, in guarentigie dell'organo, oggettivamente considerate nella sua astratta impersonalità e continuità.

2. – 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, ai fini della decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale, 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 precedere 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, restando in tal modo assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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**

6. Le sentenze di incostituzionalità sopravvenuta

Sentenza 50/89

Considerato in diritto

1. – La Commissione Tributaria di primo grado di Verbania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, nella parte in cui, escludendo l'applicabilità al procedimento davanti alle Commissioni Tributarie dell'art. 128 del codice di procedura Commissioni Tributarie dell'art. 128 del codice di procedura civile, impedisce la pubblicità dell'udienza, in violazione del l'art. 101, primo comma, della Costituzione, inteso ad assicurare il controllo dell'opinione pubblica su tutte le manifestazioni della sovranità dello Stato.

2. – La questione é fondata.

Questa Corte da tempo (sentenza n. 287 del 1974) ha affermato il carattere di organo giurisdizionale delle Commissioni Tributarie per struttura, funzioni e finalità, e la giurisdizionalità del procedimento che si svolge dinanzi alle stesse, specie a seguito della riforma del contenzioso tributario di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825, ed al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636.

Conseguentemente, poi (sentenza n. 212 del 1986), ha ritenuto l'applicabilità anche ai detti giudizi della regola della pubblicità delle udienze la quale, espressione di civiltà giuridica, é prevista in vari atti internazionali (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950: art. 6; e ratificata con legge n. 848 del 1955; Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici: art. 14; adottato il 16 dicembre 1966 e ratificato con legge n. 881 del 1977; protocolli sullo Statuto della Corte di Giustizia annessi ai trattati CECA, CEE ed EURATOM: artt. 28 e 29).

Alla detta regola si dà ampio spazio negli ordinamenti democratici fondati, come il nostro, sulla sovranità popolare.

Già si era detto (sentenza n. 12 del 1971) che, trovando fondamento l'amministrazione della giustizia nella sovranità popolare, in base al precepto costituzionale dell'art. 101, primo comma, della Costituzione, doveva ritenersi implicita nei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della giurisdizione, la regola generale della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, la quale, peraltro, può subire eccezioni in riferimento a determinati procedimenti, quando abbiano obiettiva e razionale giustificazione.

Ma, per i procedimenti tributari, l'eccezione non può ritenersi sorretta da siffatte giustificazioni: anzi, in base all'art. 53 della Costituzione, l'imposizione tributaria è soggetta al canone della trasparenza, i cui effetti riguardano anche la generalità dei cittadini, nonchè ai principi di universalità ed eguaglianza, onde la posizione del contribuente non è esclusivamente personale e non è tutelabile con il segreto.

La generale conoscenza delle controversie tributarie può giovare alla concreta attuazione del sistema tributario e concorre a ridurre il numero degli inadempimenti e degli evasori in genere.

Lo stesso Governo, in occasione del decreto correttivo n. 739 del 1981, aveva formulato una norma diretta all'introduzione della regola della pubblicità, ma la modifica, nonostante il parere favorevole della Commissione parlamentare, non trovo accoglimento in sede di formulazione definitiva del testo legislativo.

La sentenza n. 212 del 1986 di questa Corte conteneva l'invito al legislatore a provvedere; invito successivamente ribadito nell'ordinanza n. 378 del 1988.

Il Ministro delle Finanze ha presentato un disegno di legge (n. 1298) di modifica dell'impugnato art. 39 nel senso di eliminare l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 128 del codice di procedura civile (pubblicità delle udienze) ai procedimenti tributari proprio al fine di impedire dubbi di incostituzionalità del testo ora vigente e di garantire l'attuazione dei suddetti principi di universalità, di uguaglianza e di trasparenza cui deve essere informato il sistema tributario e messi in luce da questa Corte (sentenza n. 212 del 1986 e ordinanza n. 378 del 1988).

Il disegno di legge è stato approvato solo dal Senato.

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 di chiarata costituzionalmente illegittima (nello stesso senso la Corte si é orientata con la sentenza n. 266 del 1988 sulla magistratura militare).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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.

APPENDICE AL CAPITOLO III

A) Conflitti tra i poteri dello Stato

1. Sentenza n.231/75 (tra l'ordine giudiziario ed il Parlamento)

Considerato in diritto

1. – I giudizi per conflitto di attribuzione, promossi con le due ordinanze dei tribunali di Torino e di Milano nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della "mafia", a seguito del rifiuto da questa opposto di trasmettere ai tribunali medesimi, che ne avevano fatto formale richiesta, determinati atti e documenti in suo possesso, ritenuti dai giudici predetti necessari ai fini dell'accertamento della verità nei rispettivi processi, involgono sostanzialmente le stesse questioni e vanno perciò decisi con unica sentenza.

2. – La difesa della Commissione eccepisce pregiudizialmente l'inammissibilità dei conflitti, sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo. Deduce, infatti, per un verso, che né i tribunali ricorrenti né essa Commissione sarebbero legittimati – rispettivamente – a sollevare i conflitti in oggetto ed a resistervi, non essendo organi "competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono", come prescritto dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e che mancherebbe altresì, per altro verso, la materia di conflitto e difetterebbe nei tribunali l'interesse a ricorrere, perché gli atti e documenti, cui si riferivano le loro richieste e i dinieghi della Commissione, o non sarebbero validamente utilizzabili come mezzi di prova nei processi in corso in sede dibattimentale o avrebbero potuto e potrebbero essere richiesti ai soggetti, pubbliche autorità e privati, che li avevano autonomamente formati e da cui provenivano.

Gli argomenti addotti, peraltro, non sono tali da indurre la Corte a mutare l'avviso già espresso in linea di prima deliberazione nelle ordinanze nn. 228 e 229 del corrente anno, alla motivazione delle quali, con le ulteriori precisazioni che seguono, si fa quindi espresso rinvio.

3. – Più particolarmente, sotto il profilo soggettivo, riecheggiando una nota tesi dottrinale che, nell'interpretazione del primo comma dell'art. 37, tende a distinguere gli organi che possono entrare tra loro in conflitto da quelli legittimati al relativo giudizio (i quali ultimi sarebbero unicamente gli organi supremi dei poteri cui i primi appartengono), si assume che, nella specie, i conflitti avrebbero dovuto essere proposti dalla Corte di cassazione, anziché dai tribunali direttamente interessati, e nei confronti delle Camere, anziché della Commissione d'inchiesta. Senonché, a prescindere dalle difficoltà che all'accoglimento, in generale, di siffatta tesi, derivano dallo stesso testo dell'art. 37, dove parlandosi di "conflitto" si allude all'oggetto del giudizio, e non viceversa al giudizio sul conflitto, e dove

pertanto il riferimento agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri va inteso come rivolto a designare gli organi confliggenti, e non soltanto quelli legittimati ad processum, è significativo rilevare che la difesa della Commissione esplicitamente ammette – da un lato – che alle Commissioni d’inchiesta deve riconoscersi (ed è positivamente riconosciuta) un’amplissima autonomia, tanto più quando, come nel caso in oggetto, siano istituite con legge e senza prefissione di termini, quindi destinati a durare oltre le singole legislature; ed altresì ammette – d’altro lato – che attualmente l’ordinamento non predispone (almeno, “espressamente”) i congegni attraverso i quali l’organo giudiziario “minore” potrebbe sollecitare l’intervento della Corte di cassazione, la quale a sua volta (si aggiunge) non può essere considerata giuridicamente come “superiore” rispetto agli altri, senza dire delle perplessità (anch’esse accennate, ma non risolte, nelle deduzioni di costituzione della Commissione) che la struttura “composita” della stessa Corte di cassazione farebbe sorgere quando si volesse più precisamente stabilire in quale delle sue articolazioni (Primo Presidente, Sezioni Unite, ecc.) dovrebbe ritenersi concentrata la competenza a proporre conflitto.

Ma tutte queste ammissioni, riserve e perplessità finiscono per avvalorare indirettamente, anche sul terreno pratico, le conclusioni cui la Corte ebbe a pervenire nelle ordinanze numeri 228 e 229, evidenziando – da un lato – il carattere “diffuso” che tipicamente contrassegna il potere giudiziario, ciascuna componente del quale è idonea a porre in essere pronunce sulle quali la Corte di cassazione non sarebbe in grado di esercitare il proprio sindacato, se non nei casi previsti dai codici di rito e (con la sola eccezione di cui all’art. 41, primo comma, cod. proc. civ.) sempre dietro iniziativa di chi sia parte in giudizio; nonché – d’altro lato – l’indipendenza di cui godono, durante il corso del loro mandato, le Commissioni parlamentari d’inchiesta, anche nei confronti delle Camere, le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex art. 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori.

È da soggiungere che l’art. 37 della legge n. 87, nel definire i conflitti tra poteri la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale, non muove dal criterio della definitività degli atti che ne possono essere all’origine, ché anzi in tali conflitti (a differenza che in quelli tra Stato e Regioni o tra Regioni) un atto può addirittura mancare, essendo sufficiente a determinarli un mero comportamento, anche omissivo; ma designa gli organi legittimati a sollevarli ed a resistervi alla stregua della loro capacità ad impegnare l’intero potere. Né, in tale ordine di idee, ha riferimento agli organi che – in concreto – abbiano dichiarato definitivamente la volontà del potere, quanto invece agli organi a ciò “competenti”, vale a dire che ne abbiano l’astratta possibilità.

Perde perciò consistenza il rilievo della difesa della Commissione, secondo cui,

a norma dell'art. 200 cod. proc. pen., le ordinanze istruttorie dei tribunali ricorrenti, alle quali seguirono le risposte negative della Commissione, sarebbero state (e sarebbero), oltre che revocabili come ogni ordinanza, impugnabili unitamente alla sentenza di merito.

4. – É anche da disattendere l'eccezione di inammissibilità sotto il profilo oggettivo, per mancanza di materia di conflitto e carenza di interesse, che, peraltro, nella parte in cui accenna a distinguere tra le diverse specie di atti richiesti dai tribunali e rifiutati dalla Commissione, finisce per involgere questioni inerenti al merito della controversia, o comunque con questo strettamente connesse, sulle quali occorrerà soffermarsi in prosieguo.

Ferma restando tale riserva, può e deve essere ribadito che sussiste indubbiamente nei casi in esame materia di conflitto e interesse a sollevarlo, assumendosi dai tribunali ricorrenti che dal rifiuto illegittimamente opposto dalla Commissione risulterebbe menomata la sfera di attribuzioni ad essi garantita dalla Costituzione, per l'impedimento derivantene all'acquisizione delle prove ritenute necessarie per l'accertamento della verità.

Né può contestarsi che ogni valutazione sulla utilità e sulla valida utilizzabilità in giudizio dei mezzi di prova é di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria procedente, sottraendosi pertanto a qualsiasi sindacato che non sia quello espicabile dal giudice eventualmente adito in sede di gravame.

5. – **Nel merito, la controversia concerne determinati atti e documenti dell'inchiesta antimafia, non inseriti negli Atti parlamentari (Documento n. XXIII – 2, Septies, della V Legislatura) come allegati alla "Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura", ivi pubblicata, ma specificatamente indicati nell'elenco, anch'esso allegato alla relazione predetta (n. 62), denominato "Indice analitico della documentazione esistente agli atti della Commissione".** Ed il problema di fondo che si dibatte in entrambi i giudizi é, dunque, più precisamente, se la Commissione abbia l'obbligo giuridico di trasmettere all'autorità giudiziaria tali atti e documenti, potendo esimersene soltanto nei casi ed alle condizioni di cui all'art. 342 cod. proc. pen. (in relazione anche all'art. 352), ovvero se, in considerazione delle finalità di pubblico interesse cui é costituzionalmente preordinato il potere di inchiesta e delle prerogative di cui godono le Assemblee legislative ed i loro organi, nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali (delle quali soltanto é questione nella specie e tra le quali certamente rientra la funzione ispettiva, esprimendosi tra l'altro attraverso le inchieste), sia da riconoscere alla Commissione predetta la facoltà di stabilire se e quali dei suoi atti e relativa documentazione debbano essere coperti da segreto, opponibile anche agli organi giudiziari.

La posizione "di assoluta indipendenza" del Parlamento, come di altri organi "ai vertici dello Stato", anche nei loro rapporti reciproci (sent. n. 143 del 1968), è stata più volte riaffermata da questa Corte (sent. n. 15 del 1969 e sent. numero 110 del 1970: quest'ultima, con particolare riferimento alle deroghe alla giurisdizione, ammissibili nei loro confronti pur se "sempre di stretta interpretazione"), che non ha mancato, in occasione del conflitto insorto tra la Commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa e il giudice istruttore del tribunale di Roma, di sottolineare la necessità di contemperare "l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario da ogni altro potere" con "l'indipendenza del potere politico rispetto ad ogni indebita ingerenza", anche da parte del potere giudiziario (sent. n. 13 del 1975).

Più analiticamente, l'indipendenza delle Camere (riflettentesi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse ("riserva di regolamento": art. 64, primo comma); nella loro esclusiva competenza alla convalida dei propri membri (art. 66); nella non responsabilità dei medesimi "per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 68, primo comma: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, in omaggio al principio democratico rappresentativo, l'art. 122, ultimo comma, estende anche ai membri dei Consigli regionali), oltre che nella immunità, che può dirsi relativa, di cui al secondo comma del detto art. 68 (non perseguibilità dell'azione penale e divieto di arresto e perquisizione personale o domiciliare senza autorizzazione dell'Assemblea, fuori dei casi di flagrante delitto che comporti obbligatorietà di mandato di cattura).

Alle quali disposizioni, contenute nella Costituzione, si aggiungono poi, svolgendone ed applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari, tra cui sono specialmente da ricordare, ai fini che qui interessano, l'art. 62 del Regolamento della Camera e il corrispondente art. 69 del Regolamento del Senato, che attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e la disposizione della forza pubblica nell'interno delle Assemblee: poiché da queste disposizioni, per lunga tradizione, si suole trarre la regola della così detta "immunità della sede" (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, così come precisamente è avvenuto nel caso in oggetto.

6. – Ma è soprattutto da rilevare che, fermo restando che il principio fondamentale in materia è quello della pubblicità degli atti parlamentari (art. 64, secondo comma, Cost.), è tuttavia rimesso alla valutazione delle Camere (e rientra nella

autonomia costituzionale ad esse, come sopra accennato, garantita) di derogarvi in singoli casi, deliberando di riunirsi in seduta segreta (nella quale ipotesi, gli artt. 34, punto 3, Reg. Camera e 60, punto 4, Reg. Senato consentono che possano altresì stabilire di non farne stendere processo verbale). A sua volta, l'art. 72 Cost., nel terzo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di determinare le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni legislative: al che, codificando una prassi già formatasi sotto il vigore dei precedenti regolamenti, provvede ora l'art. 65 del Regolamento della Camera, disponendo che tale pubblicità sia assicurata "mediante resoconti pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari", a cura del Segretario Generale. E del principio implicito in questa disposizione, espressamente dettata per le Commissioni legislative, ha fatto applicazione, nel caso in oggetto, la Commissione di inchiesta, così stabilendo nell'art. 1 del suo Regolamento interno del 31 luglio 1969 e nell'art. 1 del successivo Regolamento del 16 maggio 1973.

Sempre in tema di pubblicità, a parte per ora le disposizioni regolamentari che prevedono il segreto delle Commissioni "nell'interesse dello Stato" (art. 65, punto 3, Reg. Camera, ed analogamente, seppure con formulazione più generica, parlando di "documenti, notizie o discussioni che interessano lo Stato", l'art. 31, punto 3, Reg. Senato), sulle quali dovrà tornarsi subito appresso, mette conto rammentare in particolar modo quelle dettate per le indagini conoscitive esperite dalle Commissioni, cui viene data facoltà di decidere di non fare verbale né resoconto stenografico delle sedute a dette indagini dedicate (art. 144, punto 4, Reg. Camera, e art. 48, Reg. Senato): trattandosi evidentemente di un settore di attività parlamentare molto vicino a quello delle inchieste.

7. – Dal complesso dei principi e delle disposizioni richiamate nei precedenti nn. 5 e 6 si ricava, dunque, che le Commissioni parlamentari d'inchiesta, le quali, sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il plenum delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta, sono libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo – in tutto od in parte – il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri, specificamente indicati, nel caso in oggetto, dall'art. 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1720, a termini del quale "La Commissione, esaminate la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia, dovrà proporre le misure necessarie per reprimerne le manifestazioni ed eliminarne le cause".

Non vale in contrario l'argomento che l'ordinanza del tribunale di Milano vorrebbe trarre proprio dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari, ricordate alla fine del punto precedente, relative al segreto "nell'interesse dello Stato", poiché

tali disposizioni, che letteralmente non tanto consentono, quanto impongono, la segretezza di determinate sedute delle Commissioni, in realtà rimettono pur sempre all'apprezzamento politico delle stesse (sicuramente non sindacabile dall'Autorità giudiziaria) di verificare se e quando l'ipotesi prevista concretamente ricorra; e perciò, nella sostanza, lungi dall'intaccare i principi sopra enunciati, ne offrono indiretta conferma. Senza dire che la circostanza che, per particolari casi, sia prescritto un obbligo non basterebbe ad escludere, per ogni altro, una facoltà, che appare invece, secondo il già detto, insita nell'autonomia delle Camere e dei loro organi, e segnatamente delle Commissioni di inchiesta da esse istituite; per le quali ultime la segretezza, che può circondarne i lavori, è funzionalizzata al conseguimento dei fini alle medesime assegnati.

Ora, com'è riconosciuto, può ben dirsi, unanimemente dalla dottrina antica e recente, tali fini differiscono nettamente da quelli che caratterizzano le istruttorie delle autorità giudiziarie. Compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale. E, ove nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, le Commissioni sono tenute a farne rapporto all'autorità giudiziaria, così come, nel caso in oggetto, la Commissione antimafia si è vincolata a fare con i propri regolamenti interni sopra citati, del 1969 e del 1973, e, stando a quanto affermato nella relazione, in pratica ha fatto.

Come sono diversi i fini, così differiscono o possono differire i mezzi di cui si valgono le Commissioni parlamentari d'inchiesta, rispetto a quelli tipici dell'autorità giudiziaria. Il secondo comma dell'art. 82 Cost. attribuisce, bensì, alle prime a gli stessi poteri", e prescrive a le stesse limitazioni", di quest'ultima, e ciò per consentire loro di superare, occorrendo, anche coercitivamente, gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare. Ma le Commissioni restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari, al contributo di studiosi, ricorrendo allo spoglio di giornali e riviste, e via dicendo. Come esattamente fu notato da una antica dottrina, le persone dalle

Commissioni interrogate non depongono propriamente quali "testimoni", ma forniscono informazioni; e lo stesso é a dirsi delle relazioni varie che pubbliche autorità possono, su richiesta delle Commissioni, ad esse presentare con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui bene possono trovar posto anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia.

Ma siffatti obiettivi e mezzi di azione, nella loro reciproca connessione, postulano logicamente che le Commissioni d'inchiesta abbiano il potere di opporre il segreto alle risultanze di volta in volta acquisite nel corso della loro indagine, libere rimanendo di derogarvi, quando non lo vietino altri principi, ogni qual volta non possano derivarne conseguenze tali da impedire o intralciare gravemente l'assolvimento del loro compito: specie per venire incontro a richieste provenienti da autorità giudiziarie, in uno spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi, per fini di giustizia. In questo senso, il segreto delle Commissioni di inchiesta non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedura penale, ma può qualificarsi piuttosto, più genericamente, come un segreto funzionale, del quale spetta alle Commissioni medesime determinare la necessità ed i limiti. E non importa che, nella specie, la Commissione antimafia, nel suo ricordato regolamento interno del 1973, abbia ritenuto di affermare un "segreto istruttorio" e poi un "segreto di ufficio", ed a quest'ultimo abbia fatto riferimento nelle lettere di risposta ai tribunali ricorrenti, che stanno alle origini dei sollevati conflitti, adoperando anche circonlocuzioni e perifrasi non sempre necessarie, poiché quel che conta é la sostanza, e la sostanza é quella che emerge dalle considerazioni fin qui svolte.

Comunque, che la Commissione antimafia potesse opporre un segreto alle richieste delle autorità giudiziarie non viene contestato, se ben si guarda, dallo stesso tribunale di Torino, che, in un primo momento, nell'ordinanza 4 giugno 1973, dopo aver affermato in premessa che al Parlamento "unicamente spetta, nell'esercizio della discrezionalità politica, di stabilire e in quali limiti dare pubblicità agli atti" dell'inchiesta, invitava l'organo parlamentare al riesame "dell'opportunità di aderire alla richiesta" precedentemente avanzata, con riferimento alla documentazione "non pubblicata, pur se di essa vi é cenno nel testo delle relazioni". Mentre poi, nell'ordinanza – ricorso del 18 aprile 1975, il tribunale medesimo sollevava il conflitto, assumendo che con la intervenuta pubblicazione, nel 1972, della "Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso, al termine della V Legislatura", sarebbe venuto meno il segreto per determinazione della stessa Commissione, per avere questa disposto di pubblicare tra gli allegati alla Relazione predetta l'indice analitico cui si é sopra accennato al punto 5.

Ma si tratta di un equivoco, nel quale d'altronde cade anche la difesa del tri-

bunale di Milano, insistendo, sia pure in linea subordinata, su analoga tesi. Altro é, infatti, pubblicare una serie di documenti, quali appunto quelli di cui agli allegati da 1 a 61 uniti alla relazione presentata al termine della V Legislatura, altro pubblicare un indice di documenti tuttora detenuti dalla Commissione; altra cosa é esteriorizzare il contenuto di certi atti, altro limitarsi a renderne nota l'esistenza.

E poiché, come a suo luogo non si é mancato di rilevare, il contrasto tra Commissione e tribunali ricorrenti verte esclusivamente intorno a documenti inclusi nell'indice, rimangono ferme le conclusioni fin qui raggiunte, nel senso che la Commissione d'inchiesta disponeva e dispone, in funzione delle proprie finalità, del regime di pubblicità o di segretezza dei documenti in questione.

8. – Tali conclusioni, peraltro, come dovrebbe risultare implicito nel già detto, valgono limitatamente alla documentazione relativa ad accertamenti svolti o direttamente disposti dalla Commissione, oltre che alle discussioni che hanno avuto luogo nel corso delle sue sedute e alle valutazioni ed apprezzamenti in quella sede espressi, ma non divulgati attraverso le relazioni pubblicate, e sono logicamente estensibili ad esposti ed anonimi ad essa rivolti.

Le considerazioni che precedono quanto ai particolari metodi di indagine cui una Commissione d'inchiesta può ricorrere, alla natura confidenziale o comunque riservata che possono avere le informazioni ad essa fornite o da essa raccolte, delle quali non sempre la Commissione é in grado di accertare con sufficiente sicurezza la piena conformità al vero, giustificano, infatti, la eventuale segretezza dei risultati in tali forme acquisiti, e di questi soltanto, anche per non esporre quanti forniscono informazioni al rischio di conseguenze dannose. Ed é ovvio che anche la sola prospettiva di consimili rischi costituirebbe una remora non indifferente per gli interessati, minacciando di compromettere il conseguimento, non soltanto delle finalità della singola inchiesta, ma altresì, in prospettiva, di ogni possibile inchiesta futura, vanificando in definitiva il potere che l'art. 82 Cost. conferisce alle Camere.

9. – Entro l'ambito testé precisato, il limite che dal segreto funzionale delle Commissioni d'inchiesta (cui esse soltanto hanno facoltà di derogare) può derivare all'esercizio della funzione giurisdizionale al diritto di difesa delle parti, essenzialmente connaturato al suo vario esplicarsi, non può essere giudicato illegittimo.

A criteri analoghi si é ispirata la sentenza n. 13 del 1975, sopra citata, in tema di rapporti tra giurisdizione penale e potere politico; mentre, per quel che più particolarmente concerne il diritto di difesa garantito nell'art. 24 Cost., la Corte nella sua giurisprudenza, costantemente affermandone il carattere di diritto fondamentale, ha più volte avuto occasione di rilevare come non sia da escludere che esso abbia ad incontrare determinati limiti, necessari a contemperarne la tutela con

quella pure spettante ad altri interessi costituzionalmente rilevanti; purché in ogni caso detti limiti "non siano di entità tale da comprometterne seriamente l'esercizio" (sent. n. 175 del 1970), o peggio da ridurlo ad un nome vano.

Il che non si verifica quando una Commissione d'inchiesta si attenga al criterio, nella specie adottato, come risulta dal resoconto della seduta del 16 novembre 1972, di indicare alle autorità che ad essa richiedono documenti coperti dal suo segreto "le fonti delle notizie raccolte... in modo che le predette autorità siano poste in grado di svolgere in materia propri autonomi accertamenti".

Può aggiungersi, con specifico riguardo alla presente controversia, che non soltanto l'ampiezza delle relazioni già pubblicate e l'abbondanza della documentazione allegata, ma la stessa formulazione dell'indice, che costituisce, come accennato, un vero e proprio sommario, sono suscettibili di offrire ai tribunali ricorrenti una traccia tutt'altro che esigua per procedere essi stessi, ove lo ritengano, agli incombenzi istruttori del caso, nei modi e nelle forme previste dal codice di rito.

10. – D'altro canto, non tutti i documenti nella specie richiesti dai tribunali ricorrenti e rifiutati dalla Commissione si riferiscono ad atti da questa formati o direttamente disposti ai propri fini e secondo i propri metodi di lavoro. Sono, infatti, tra essi ricompresi anche atti precostituiti da altre autorità o da enti pubblici, nell'esplicazione dei loro compiti istituzionali; come pure documenti privati e scritti anonimi.

Di questi ultimi, consistenti in un esposto rivolto alla Commissione da Michele Pantaleone nonché in lettere anonime aventi riguardo al medesimo, del pari indirizzate alla Commissione (doc. di cui al n. 846 dell'indice allegato alla relazione pubblicata nel 1972, nn. 2 e 3), si è già detto sopra, al punto 8 della motivazione, che debbono essere assimilati a quelli formati o disposti dalla Commissione, perché nessuna differenza sostanziale sussiste tra deposizioni o confidenze da questa raccolte ed esposti o lettere, anche se anonime, ad essa direttamente pervenuti. Non vi è, pertanto, obbligo di trasmetterli ai giudici richiedenti.

Tra gli altri atti che la Commissione semplicemente detiene, una considerazione a parte meritano quelli indicati ai nn. 787 e 788 dell'indice più volte citato, e precisamente i verbali di trascrizione delle intercettazioni telefoniche, nonché le trascrizioni dei relativi nastri magnetici, riferentisi all'apparecchio di Italo Jalongo, trasmessi dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma e dalla Questura di Roma.

Questi documenti, inerendo ad un procedimento penale in corso di istruttoria, erano e sono già a disposizione del potere giudiziario, complessivamente considerato, entro l'ambito del quale non mancano gli strumenti suscettibili di consentir-

ne ai giudici che vi abbiano interesse l'acquisizione, né gli strumenti per dirimere eventuali contrasti tra l'una e l'altra autorità giudiziaria (art. 51 cod. proc. pen.). E non può ritenersi illegittimamente menomata la sfera di attribuzioni del potere giudiziario, per il fatto che la Commissione parlamentare, organo di un diverso potere, abbia rifiutato di consegnarli al tribunale di Milano, invitandolo per l'appunto a procurarseli presso l'altra autorità giudiziaria investita del processo cui originariamente pertengono.

Per tutto il resto, e sempre nell'ambito della specie di atti e documenti di cui ora si discorre, in ordine ai quali la Commissione non può invocare il proprio segreto funzionale (e non lo ha, in effetti, invocato), si tratta di accertare se e per quali tra essi i soggetti da cui originariamente provengono fossero alla stregua di specifiche norme di legge (della cui legittimità costituzionale non sorge questione nei presenti conflitti) tenuti ad un segreto opponibile anche all'autorità giudiziaria penale.

Ma l'ipotesi non ricorre nella specie. Ed infatti:

1) il prospetto dei voti preferenziali delle elezioni regionali 1963 nella Provincia di Palermo, trasmesso da quella Prefettura (doc. di cui al n. 69 dell'indice, richiesto dal tribunale di Torino) non può considerarsi comunque segreto e la Commissione pertanto ha l'obbligo di trasmetterlo al tribunale predetto;

2) considerazioni analoghe e identiche conclusioni valgono per gli atti della Commissione d'inchiesta del Consiglio della Regione Lazio sul caso Rimi ed i relativi resoconti stenografici (doc. di cui ai nn. 736 e 784 dell'indice, richiesti dal tribunale di Milano);

3) appartengono alla categoria di atti coperti da segreto d'ufficio o professionale, non opponibile peraltro all'autorità giudiziaria in sede penale:

– le copie delle deliberazioni della Cassa di Risparmio "Vittorio Emanuele" di Palermo, relative ai rapporti tra la Cassa medesima ed il Vassallo, e gli estratti conti delle varie operazioni (doc. di cui al n. 8, nn. 1 e 2, richiesti dal tribunale di Torino);

– la "documentazione varia" della Questura di Palermo, relativa alla proposta di assegnazione a soggiorno obbligato di Francesco Vassallo (doc. di cui al n. 627, richiesto dal tribunale di Torino);

– il fascicolo personale intestato al medesimo presso il Comando della Guardia di finanza di Palermo, riferentesi alle infrazioni valutarie accertate nei suoi confronti e comprendente altresì note informative, documentazione e corrispondenza varia (doc. di cui al n. 12, richiesto dal tribunale di Torino);

– l'altro fascicolo personale, intestato ad Italo Jalongo e trasmesso dalla Questura di Roma (doc. di cui al n. 790, richiesto dal tribunale di Milano).

In ordine ai quali tutti va pertanto affermato l'obbligo della Commissione parlamentare di trasmetterli ai tribunali richiedenti, restando pur sempre esclusi, in conformità dei principi sopra affermati ai punti 7 e 8 della motivazione, eventuali atti inseriti nei documenti ora elencati, ma formati dietro specifica richiesta della Commissione medesima e ad essa rivolti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) che la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia non ha l'obbligo di trasmettere ai tribunali di Torino e di Milano gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, atti tutti che la Commissione medesima abbia ritenuto di mantenere segreti ai fini dell'adempimento delle proprie funzioni; nonché gli atti già a disposizione di organi del potere giudiziario;

b) che ha l'obbligo di trasmettere ai tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso, che, a norma di legge, non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria penale,

e in conseguenza:

annulla le note della Commissione n. 1250/D – 4369, in data 21 febbraio 1975, e n. 1294/D – 4399 in data 26 marzo 1975, in relazione anche alla precedente n. 1139/D – 4340 del 6 dicembre 1974, indirizzate rispettivamente al presidente della II sezione penale del tribunale di Torino e alla cancelleria della I sezione penale del tribunale di Milano, limitatamente al rifiuto di trasmettere gli atti e documenti di cui alla lettera b, indicati nel punto 10 della motivazione.

2. Sentenza 69/78
(tra promotori del referendum ed Ufficio centrale per il referendum)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso di cui in epigrafe il comitato promotore del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, in rappresentanza dei firmatari della relativa richiesta, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti

dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, impugnando l'ordinanza 6 dicembre 1977 con cui quell'Ufficio aveva dichiarato legittima la suindicata richiesta ad eccezione dell'art. 5 di detta legge, in quanto integralmente sostituito dall'art. 2 della successiva legge 8 agosto 1977, n. 533. Si assume nel ricorso che l'Ufficio, modificando la formula di proposizione con espressa eccezione dell'art. 5, avrebbe leso la competenza attribuita ai firmatari della richiesta di referendum in ordine alla formulazione definitiva del quesito da proporre al corpo elettorale, e conseguentemente si chiede a questa Corte di dichiarare che "all'Ufficio centrale per il referendum non é attribuito dall'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 il potere di disporre la cessazione delle operazioni del referendum relativo alle norme comuni contenute prima nella disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 152 del 1975, ed ora formalmente inserite nella disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 533 del 1977".

2. – Con ordinanza 3 marzo 1978, n. 17, la Corte ha ritenuto, in via di prima deliberazione, l'ammissibilità del conflitto ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87; e nel corso del susseguente giudizio, con ordinanza 12 aprile 1978, n. 44, ha sollevato di ufficio, in riferimento all'art. 75 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che il blocco delle operazioni referendarie si produca anche quando la sopravvenuta abrogazione sia accompagnata dalla emanazione di altra normativa che regoli la stessa materia apportando solo innovazioni formali o di dettaglio, senza modificare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, né i principi ispiratori della complessa disciplina sottoposta a referendum.

3. – La Corte ha deciso tale giudizio di costituzionalità con sentenza 17 maggio 1978, n. 68, dichiarando la 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".

4. – Definitivamente pronunciando circa l'ammissibilità del ricorso, questa Corte conferma le considerazioni già svolte nell'ordinanza n. 17 circa la sussistenza, nella fattispecie, dei requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo contemplati dal primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Per quanto concerne, in particolare, la legittimazione dei ricorrenti, può osservarsi che se "poteri dello Stato", legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato – apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato – apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed

organi statuali in senso proprio. Tale é appunto il caso del gruppo degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum abrogativo – istituzionalmente rappresentati dai promotori – a cui l'art. 75 Cost. riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l'effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale, quando ricorrano i requisiti previsti dagli artt. 27 e seguenti della legge n. 352 del 1970. Nel procedimento referendario i promotori e i sottoscrittori, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale concorrono all'effettuazione della consultazione popolare, e sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo alla organizzazione dello Stato – persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione.

A conferma di quanto ora osservato si può rilevare che nell'analogo caso del referendum previsto dall'art. 138, secondo comma, Cost., nell'ambito del procedimento formativo delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, per cui l'iniziativa referendaria può essere assunta da un quinto dei membri di una Camera, o da 500.000 elettori, o da cinque Consigli regionali, sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti, e non quello di 500.000 elettori.

5. – Non può, del pari, dubitarsi della capacità del comitato dei promotori, in numero non inferiore a dieci (cfr. artt. 7 e 40 della legge n. 352 del 1970), a rappresentare gli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari della richiesta di referendum, e della facoltà conferita dalla legge ad almeno tre dei promotori di agire in nome e per conto del comitato promotore. Ed invero la legge stabilisce che almeno tre dei promotori possano: provvedere al deposito dei fogli con le firme dei sottoscrittori e dei relativi certificati elettorali (articolo 28); alla sanatoria di eventuali irregolarità della richiesta, e alla presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza (art. 32, terzo comma); alla ricezione da parte dell'Ufficio centrale e di questa Corte, delle notificazioni e comunicazioni dei provvedimenti relativi alla legittimità ed ammissibilità delle richieste di referendum (art. 32, terzo e quinto comma, art. 33, secondo e quinto comma). Nel presente caso, il ricorso é stato proposto da tre componenti del comitato promotore, i quali, come si desume dall'ordinanza 6 dicembre 1977, sono tra i presentatori della richiesta.

6. – Nel merito, occorre premettere che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, facendo puntuale applicazione del disposto dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, aveva con l'ordinanza impugnata ritenuto che la richiesta di referendum relativa all'intero testo della legge 22 maggio 1975, n. 152, "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", non potesse più avere corso per l'art. 5, abrogato e sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533, (contenente un più ampio

divieto dell'uso di caschi protettivi o di altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, con più gravi sanzioni per i contravventori); ed aveva conseguentemente disposto la modificazione della formula di proposizione con espressa eccezione dell'art. 5.

La già ricordata decisione di questa Corte, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nei sensi e nei termini sopra riferiti, impone di riconoscere che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione è ora chiamato a valutare se la nuova normativa contenuta nell'art. 2 della legge n. 533 del 1977 abbia introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare sulla preesistente disciplina offerta dall'art. 5 della legge n. 152 del 1975, o se invece il referendum debba effettuarsi sulla nuova disciplina legislativa.

Di conseguenza, il ricorso per conflitto di attribuzione deve essere accolto, annullando in parte qua l'ordinanza 6 dicembre 1977 dell'Ufficio centrale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che l'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, non attribuisce all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione il potere di disporre la cessazione delle operazioni del referendum relative alla disposizione dell'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, abrogata e sostituita dalla disposizione dell'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533, senza avere previamente valutato se il referendum non debba effettuarsi sulla nuova disciplina legislativa;

e in conseguenza annulla l'ordinanza dell'Ufficio stesso in data 6 dicembre 1977, nella parte in cui modifica il quesito referendario relativo alla legge n. 152 del 1975 eccettuandone l'art. 5.

3. Sentenza 379/92 **(tra il Consiglio Superiore Magistratura ed il Ministro di grazia e giustizia)**

Considerato in diritto

I. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Consiglio superiore della magistratura ha elevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al rifiuto opposto dal predetto Ministro di dare corso, mediante la proposta del relativo decreto del Presidente della Repubblica, alla nomina del Presidente della Corte di appello di Palermo deliberata dallo stesso Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991.

Il ricorrente, nel lamentare la menomazione delle attribuzioni ad esso garantite

dagli artt. 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, domanda a questa Corte di dichiarare che non spetta al Ministro di grazia e giustizia il potere di rifiutare di dare corso alle deliberazioni che egli ritenga illegittime e, ove questa possibilità dovesse essere ritenuta inerente al potere di proposta del decreto presidenziale disciplinato dall'art. 17, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, domanda che la Corte medesima sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale del citato art. 17 per violazione degli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione.

In via subordinata, il Consiglio superiore della magistratura chiede che questa Corte dichiari che non spetta al Ministro di grazia e giustizia il potere di impedire allo stesso Consiglio, negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina, di deliberare legittimamente il conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo. Anche in tal caso, ove la prestazione del positivo concerto da parte del Ministro rispetto alla proposta della Commissione per gli incarichi direttivi dovesse essere ritenuta condizionante la formazione della proposta stessa, il ricorrente chiede che questa Corte sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, nella parte in cui, prevedendo il concerto del Ministro sulla proposta di conferimento dell'ufficio direttivo, impedisce al Consiglio superiore della magistratura di deliberare tale conferimento a favore del candidato da esso ritenuto più idoneo anche in assenza del positivo concerto del Ministro o in presenza di un diniego di concerto del Ministro sul nominativo del candidato medesimo.

2. – Occorre, innanzitutto, verificare in via definitiva l'ammissibilità del conflitto di attribuzione in questione, che questa Corte ha già dichiarato, in linea di prima e sommaria deliberazione, con l'ordinanza n. 184 del 1992.

Sotto il profilo oggettivo non v'è dubbio che ricorrono i requisiti previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte), in base al quale sono risolti dalla Corte costituzionale i conflitti tra i poteri dello Stato insorti "per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali". Nel caso, infatti, vengono in questione competenze – come quelle relative alla proposta ministeriale del decreto presidenziale che dà forma alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli incarichi direttivi e quelle relative alla formulazione, "di concerto" con il Ministro della giustizia, della proposta di conferimento dei predetti incarichi da parte della commissione competente del Consiglio stesso – le quali si riferiscono alle attribuzioni del Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione) in relazione a quelle spettanti al Consiglio superiore della magistratura (art. 105 della Costituzione).

Eguale valutazione deve darsi sotto il profilo soggettivo, poichè non v'è dubbio che il Consiglio superiore della magistratura è l'organo direttamente investito delle funzioni previste dall'art.105 della Costituzione e il solo competente a esercitarle in via definitiva e in posizione di indipendenza da altri poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. Allo stesso modo, il Ministro della giustizia deve essere considerato legittimato a resistere nel presente conflitto, sempre in base al ricordato art. 37, essendo il diretto titolare delle competenze determinate dall'art. 110 della Costituzione, afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, il cui esercizio è assunto in questo giudizio come causa di menomazione delle competenze in ordine allo status dei magistrati attribuite al ricorrente dall'art. 105 della Costituzione.

Non legittimato a resistere nel presente giudizio è, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri – il cui intervento pertanto va dichiarato inammissibile – dal momento che le attribuzioni in contestazione sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministro della giustizia (art.110 della Costituzione) sulla base di una ripartizione di competenze che non può considerarsi alterata dal potere di sospensione degli atti ministeriali e di sottoposizione delle relative questioni al Consiglio dei ministri, che gli artt. 5, secondo comma, lettera c), e 2, terzo comma, lettera q), della legge 23 agosto 1988, n. 400, riconoscono al Presidente del Consiglio dei ministri.

3. – Il conflitto di attribuzione in esame è insorto a seguito della comunicazione del Presidente della Repubblica al Consiglio superiore della magistratura, inviata il 17 dicembre 1991, con la quale si riferiva che il Ministro di grazia e giustizia, con lettera del 14 dicembre 1991, aveva portato a conoscenza del Capo dello Stato che egli non intendeva proporre l'emanazione del decreto presidenziale relativo alla deliberazione del predetto Consiglio, adottata nella seduta dell'11 dicembre 1991, concernente il conferimento dell'incarico direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo. Con la stessa comunicazione si precisava che la determinazione del Ministro dipendeva dal fatto che egli riteneva invalida la deliberazione adottata dal Consiglio superiore della magistratura, dal momento che quest'ultimo aveva deliberato in violazione dell'art. 11, terzo comma, della legge n.195 del 1958, il quale, in attuazione del precetto costituzionale che attribuisce al Ministro della giustizia la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, dispone che il conferimento degli uffici direttivi venga deliberato dal Consiglio superiore su proposta della competente commissione formulata di concerto con il Ministro. E nel caso, aveva rilevato quest'ultimo, il Consiglio aveva deliberato su una proposta sulla quale non era stato raggiunto il prescritto concerto tra la commissione e il Ministro stesso.

Il ricorrente Consiglio superiore afferma che l'espresso rifiuto del Ministro della giustizia di dar corso al procedimento previsto dall'art. 17 della legge n. 195 del 1958 in sede di proposta di emanazione con decreto presidenziale delle deliberazioni dello stesso Consiglio appare lesivo delle competenze ad esso attribuite dagli artt. 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, i quali attribuiscono all'esclusiva competenza del Consiglio superiore della magistratura tutti i provvedimenti di stato comunque riguardanti i magistrati. In base a tale attribuzione di competenza, prosegue il ricorrente, una volta che il Consiglio abbia deliberato, sorge in capo al Ministro della giustizia un dovere giuridico di proporre l'emanazione di un decreto presidenziale volto ad adottare integralmente il contenuto della relativa deliberazione, dal momento che, non trattandosi di atti sostanzialmente governativi, non si potrebbe riconoscere al Ministro nè un potere di assenso o di compartecipazione decisionale al provvedimento, nè un potere di controllo sulla conformità del procedimento seguito rispetto alle norme di legge che lo regolano.

4. – L'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), dispone che "tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia".

Nel valutare la legittimità costituzionale di tale disposizione – che, per la parte qui interessante, è stata successivamente confermata, anche con esplicito riferimento al conferimento degli incarichi direttivi, dall'art. 1, primo comma, lettera f), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, – questa Corte, dopo aver premesso che l'attribuzione in via esclusiva al Consiglio superiore di tutti i poteri in ordine allo status dei magistrati costituisce una garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, pur se non comporta una forma piena di autogoverno sulla stessa (v. spec. sentt. nn. 168 del 1963, 44 del 1968, 4 del 1986), ha affermato che non rappresenta una lesione dell'art. 105 della Costituzione la previsione che le deliberazioni del Consiglio superiore debbano avere la forma del decreto presidenziale (o di quello ministeriale), dal momento che tale veste, oltre ad essere conforme alla natura effettiva dell'atto da adottare e a permettere che su questo si svolgano gli ordinari controlli finanziari e di legittimità previsti per gli atti amministrativi, non implica alcuna limitazione dell'autonomia di determinazione costituzionalmente garantita al Consiglio superiore (v. spec. sentt. nn. 168 del 1963 e 44 del 1968).

Il ricordato art. 17, infatti, precisa espressamente che i decreti del Presidente della Repubblica ivi previsti sono adottati <in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore>, con ciò imponendo al Ministro della giustizia, in sede di proposta, e al Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, un vincolo di legittimità.

timità consistente nel dovere di conferire al decreto presidenziale un contenuto decisionale identico a quello adottato dalla correlativa deliberazione del Consiglio superiore.

Dallo stesso art. 17, tuttavia, deriva un vincolo in ordine al potere del Ministro della giustizia di inoltrare la predetta proposta al Presidente della Repubblica per l'emanazione del relativo decreto (sul quale v. già la sentenza n. 44 del 1968 di questa Corte), che corrisponde ai principi sul procedimento, in base ai quali, quando a quest'ultimo partecipano più organi o più soggetti pubblici, questi hanno il dovere giuridico di cooperare lealmente in vista del raggiungimento del risultato cui il procedimento medesimo è costituzionalmente o legislativamente finalizzato.

Quando l'organo o il soggetto che deve dar corso al procedimento non è investito di particolari poteri di rinvio o di riesame, come nel caso del Ministro della giustizia in sede di proposta ai sensi dell'art. 17 della legge n. 195 del 1958, ricade su di lui il dovere di adottare l'atto di propria competenza, cioè la proposta di decreto presidenziale, a meno che il sub – procedimento costituente la fase dell'iniziativa e quella della deliberazione manchi di un elemento essenziale, necessario per il perfezionamento della fattispecie procedimentale o del suo atto conclusivo.

5. – Sulla base dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, che contiene la disciplina legislativa della fase dell'iniziativa presso il Consiglio superiore riguardo al conferimento degli incarichi direttivi, il concerto del Ministro della giustizia sulla proposta della commissione ivi menzionata costituisce un elemento essenziale del procedimento. Tale articolo, infatti, dispone che "sul conferimento degli uffici direttivi (...) il Consiglio delibera su proposta, formulata di concerto col Ministro per la grazia e giustizia, di una commissione formata da sei dei suoi componenti, di cui quattro eletti dai magistrati e due eletti dal Parlamento".

Salvo a precisare nei punti seguenti che cosa si intenda per concerto nella disposizione ora citata e salvo ad accertare se nel caso contestato il concerto si sia concretamente realizzato, al fine di verificare se il Ministro della giustizia si trovava di fronte a un'ipotesi di mancanza di un elemento necessario per il compimento del procedimento di formazione della deliberazione del Consiglio superiore, che lo legittimava a sospendere direttamente l'iter procedimentale, occorre sottolineare che nel caso lo strumento del concerto costituisce la modalità con cui il legislatore ha configurato il dovere di collaborazione, che questa Corte (v. sentenza n.168 del 1963) ha già individuato come punto di equilibrio interpretativo fra la disposizione costituzionale che attribuisce al Consiglio superiore l'esclusiva competenza sui provvedimenti concernenti lo status dei magistrati (art. 105) e quella che affida al Ministro della giustizia la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110).

Le garanzie costituzionali predisposte per la tutela dello status d'indipendenza dei magistrati e dell'ordine giudiziario ricomprendono nel proprio ambito di applicazione – come è stato già affermato da questa Corte (v. sentenza n. 72 del 1991) – anche la nomina dei magistrati negli uffici direttivi. E, inverso, il conferimento di tali uffici, non soltanto incide sullo status dei magistrati, poichè concorre a connotare la loro posizione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso la titolarità di poteri specifici concernenti, fra l'altro, le proposte di formazione delle tabelle, l'assegnazione degli affari e, in genere, la "amministrazione della giurisdizione", ma comporta altresì una connessione con l'assegnazione delle funzioni e il trasferimento dei giudici, che, a norma dell'art. 105 della Costituzione, spettano in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura.

Ciò non toglie, tuttavia, che nell'attuale assetto ordinamentale, la direzione degli uffici giudiziari attenga anche all'amministrazione dei servizi giudiziari, amministrazione che, come questa Corte ha già precisato (v. sentt. nn. 168 del 1963 e 142 del 1973), non concerne semplicemente i mezzi (locali, arredi, personale ausiliario, etc.) necessari per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma riguarda altresì "sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti". In considerazione di questo suo oggetto specifico e dell'indubbia incidenza oggettivamente esercitata sullo status dei magistrati, il conferimento degli uffici direttivi attraverso la deliberazione del Consiglio superiore su proposta della commissione competente, formulata a seguito della partecipazione del Ministro della giustizia, rappresenta un bilanciamento non irragionevole dei valori costituzionali contenuti negli artt. 105 e 110 della Costituzione e, in particolare, del principio affermato da questa Corte (v. sent. n. 168 del 1963), secondo il quale, se l'autonomia della magistratura esclude ogni intervento determinante del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, non impedisce, tuttavia, che tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, sussista un rapporto di collaborazione.

Tutto ciò comporta che il concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 non costituisce soltanto un elemento essenziale del procedimento, legislativamente determinato, circa il conferimento degli uffici direttivi, ma rappresenta anche una congrua soluzione procedimentale prescelta dal legislatore in attuazione della funzione assegnata dall'art. 110 della Costituzione al Ministro della giustizia relativa all'organizzazione e al funzionamento dei servizi giudiziari.

6. – Il conflitto di attribuzioni in esame è dovuto, in larga misura, al diverso significato che le parti assegnano alla nozione di concerto contenuta nel ricordato art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958.

Sebbene non si possa dubitare che consista in un modulo procedimentale volto al coordinamento di una pluralità di interessi, spesso eterogenei e imputabili ad autorità distinte, il concerto dà luogo nel diritto pubblico a una molteplicità di figure alla quale è in ogni caso estranea la connotazione del parere. Allo stato attuale della legislazione deve pertanto escludersi che l'art. 11, terzo comma, possa essere interpretato nel senso di riferirsi semplicemente a un parere non vincolante che il Ministro della giustizia deve esprimere nei confronti della proposta formulata dalla commissione per il conferimento degli incarichi direttivi.

D'altra parte, la nozione di concerto cui si riferisce l'art. 11 non si identifica neppure con quella di accordo. A questa conclusione si perviene attraverso un'interpretazione adeguatrice dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958.

Infatti, poichè questa Corte ha più volte escluso la conformità a Costituzione di interventi ministeriali di carattere determinante sulle decisioni di competenza del Consiglio superiore (v. sentt. nn. 168 del 1963, 44 del 1968 e 12 del 1971), occorre verificare, prima di dar corpo a un sospetto d'illegittimità costituzionale nei confronti del ricordato terzo comma dell'art. 11, se quest'ultimo possa plausibilmente avere un significato diverso da quello dell'accordo, che non sia incompatibile con i principi costituzionali. E non v'è dubbio che tale significato sia identificabile in quello che fa coincidere il concerto, non già con un atto sostanziale di assenso o divieto, ma con un'attività di concertazione finalizzata alla formulazione di una proposta comune.

Più precisamente, sulla base di un'interpretazione dell'art. 11, terzo comma, adeguata ai principi costituzionali, la commissione del Consiglio superiore competente a formulare le proposte di conferimento degli incarichi direttivi non può inoltrare le proprie designazioni al plenum del Consiglio medesimo se non dopo aver svolto una seria e approfondita opera di concertazione diretta al fine sopra indicato. E, poichè tale attività inerisce a un procedimento comportante il concorso di organi o soggetti distinti nell'esercizio di una funzione pubblica di rilievo costituzionale – i quali pertanto, come questa Corte ha già precisato (v. sent. n. 80 del 1989), sono tenuti a comportarsi secondo i principi della correttezza nei loro rapporti reciproci e nel rispetto sostanziale dell'altrui autonomo ruolo – e poichè, come s'è prima ricordato, in base agli artt. 105 e 110 della Costituzione, tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia sussiste, pur nella salvaguardia delle reciproche competenze, un dovere specifico di collaborazione, il modulo procedimentale del concerto, previsto dal citato art. 11, comporta che la relativa attività debba essere svolta nel pieno rispetto del principio costituzionale di leale cooperazione.

7. – In definitiva, il concerto del Ministro della giustizia sulla proposta

della commissione per gli incarichi direttivi, disciplinato dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, implica un vincolo di metodo, non già di risultato. Ciò significa, innanzitutto, che, anche se al termine della loro attività di concertazione non perverranno in concreto a una proposta unitaria, la commissione e il Ministro sono tenuti a porre in essere una discussione e un confronto realmente orientati al superiore interesse pubblico di operare – a seguito di un esame effettivo ed obiettivo, dialetticamente svolto, di tutti gli elementi ai fini della copertura di quel determinato incarico direttivo – la scelta più idonea. Oltre a dover essere effettive e obiettivamente finalizzate all'interesse pubblico indicato, la discussione e il confronto tra la commissione e il Ministro devono metodologicamente svolgersi in base al principio di leale cooperazione e, in particolare, in base ai paradigmi e alle regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell'altrui autonomia.

Sotto il primo profilo, occorre osservare che la commissione concertante è tenuta a formulare una valutazione preliminare da comunicare al Ministro, la quale deve essere basata su motivazioni non rituali o stereotipe, ma dirette a evidenziare i reali motivi della scelta proposta e la non incidenza sulla stessa di logiche estranee alla valutazione obiettiva e imparziale dei candidati.

Alla valutazione preliminare, ove una delle parti ne ravvisasse la necessità, deve esser allegata copia della documentazione utile per la formulazione della proposta e devono esser fornite, su richiesta, le eventuali integrazioni di dati e di informazioni.

Analoghi vincoli ricadono sul Ministro, il quale, in particolare, se utilizza una propria documentazione, ha il dovere di renderla nota alla commissione, in modo che il confronto sugli argomenti e sulle valutazioni risulti serio, approfondito, esauriente e costruttivo. In ogni caso, quando la valutazione preliminare della commissione incontrasse iniziale ostacolo nelle valutazioni difformi del Ministro sulle capacità organizzative e gestionali del candidato indicato, il dovere di discussione ricadente sull'autorità procedente comporta che si ponga in essere, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze attraverso le necessarie fasi dialogiche, quantomeno articolate nello schema proposta – risposta, replica – controp replica.

Sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in relazione alla specifica proposta da formulare, quanto in relazione a pregresse proposte riguardanti lo stesso magistrato o lo stesso incarico. Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni.

Così precisata in base all'interesse pubblico da perseguire e al metodo della leale cooperazione, l'attività di concertazione tra commissione e Ministro, prevista dal ricordato art. 11, risponde all'esigenza costituzionale, per la quale, quando si tratta di preposizione a uffici, come quelli relativi agli incarichi direttivi, dove forte è l'incidenza delle capacità organizzative e gestionali nell'assegnazione da compiere, l'esercizio delle competenze del Consiglio superiore sui provvedimenti di stato dei magistrati (art. 105 della Costituzione) deve tenere ragionevolmente conto degli interessi relativi all'organizzazione e al funzionamento dei servizi giudiziari, imputati al Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione). Il dovere di reciproca collaborazione, che deve ispirare l'esercizio delle predette competenze, comporta che, se l'attività di concertazione deve essere soggettivamente ed oggettivamente orientata a ricercare, per quanto possibile, la convergenza fra le parti, allo stesso modo il "rifiuto del concerto" da parte del Ministro dev'essere motivato, non già da semplici divergenze, ma da gravi e insuperabili contrasti sulla proposta da formulare. In quest'ultima evenienza spetterà al plenum del Consiglio superiore la deliberazione sull'incarico da conferire in relazione alla proposta della commissione competente e alle eventuali diverse indicazioni del Ministro, con il dovere per il Consiglio di motivare adeguatamente la propria scelta anche in riferimento alle valutazioni e alle argomentazioni formulate in sede di proposta.

8. – Il conflitto di attribuzioni in esame e, più in particolare, la questione se tra la commissione per gli incarichi direttivi e il Ministro della giustizia si sia realizzato il concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, in attuazione degli artt. 105 e 110 della Costituzione, vanno risolti sulla base dei criteri ora precisati. A fine di verificare se si sia effettivamente svolta ovvero sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio della leale cooperazione, occorre procedere all'esame dei comportamenti in concreto tenuti dalle parti in sede di concerto.

Dopo che, in ossequio al previgente art. 22 del regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura, la commissione per gli incarichi direttivi, il 18 luglio 1991, aveva inviato al plenum l'elenco degli aspiranti al posto di Presidente della Corte d'appello di Palermo, le proprie valutazioni e le conseguenti motivate conclusioni e dopo che, in osservanza dello stesso art.22, il plenum aveva espresso il proprio avviso, il Ministro della giustizia, richiesto del concerto dalla predetta commissione, inviava una lettera al Vicepresidente del Consiglio superiore con la quale faceva presente che, in relazione all'interesse pubblico a che siano conferiti incarichi direttivi a magistrati idonei a dirigere i servizi – servizi di cui lo stesso Ministro è costituzionalmente responsabile –, egli era indotto a chiedere urgentemente una sostanziale modifica del ricordato art. 22. A parere del Ministro, infatti, quest'ultimo articolo, nel prevedere in fase di proposta la valutazione della commissione e l'avviso del plenum anteriormente al concerto con il Ministro, riduceva la partecipazione di quest'ultimo a un atto formale di

assenso o di rifiuto nei confronti di una scelta sostanzialmente già effettuata dal Consiglio superiore. In ragione di ciò il Ministro chiedeva una modifica dell'art. 22 che, per essere in armonia con la legge e con la Costituzione, avrebbe dovuto promuovere una più proficua collaborazione tra il Consiglio e il Ministro stesso, ferma restando l'autonomia della decisione finale da parte del plenum.

Con lettera del 30 luglio 1991, il Vicepresidente del Consiglio superiore rispondeva al Ministro che, pur ritenendo il testo allora in vigore dell'art. 22 pienamente legittimo, concordava sull'esigenza della collaborazione nel rispetto delle reciproche competenze e, pertanto, non poteva non ravvisare un fondamento nella richiesta del Ministro, specialmente con riguardo alla sottolineatura da questo compiuta sull'autonomia di decisione del Consiglio. Il 5 agosto dello stesso anno, il Presidente della Repubblica scriveva al Vicepresidente del Consiglio superiore rilevando la delicatezza della questione sollevata dal Ministro e manifestando l'intenzione di non porre all'ordine del giorno dei lavori consiliari il conferimento degli incarichi direttivi finché le procedure interne si prestavano a critiche sotto il profilo del rispetto delle competenze degli organi partecipanti.

Anche a questa lettera il Vicepresidente del Consiglio superiore rispondeva il 9 agosto 1991 dichiarandosi d'accordo e comunicando di aver già pregato la commissione per il regolamento di varare la modifica dell'art. 22 con sollecitudine, onde evitare la paralisi nel conferimento degli incarichi direttivi.

Raccogliendo la preoccupazione manifestata dal Vicepresidente del Consiglio superiore circa l'urgenza del provvedere alla copertura degli incarichi, il Ministro, in data 18 settembre 1991, dava il proprio assenso al conferimento di tutti gli incarichi direttivi, ad eccezione di due (fra cui quello contestato), ribadendo, tuttavia, riguardo a questi ultimi, che, fino a quando non fosse adottata una nuova norma regolamentare resa conforme alla legge e alla Costituzione, non avrebbe preso in considerazione ulteriori provvedimenti adottati secondo l'art. 22 allora in vigore, ritenendo che quest'ultimo fosse in contrasto con la legge.

In conseguenza della nuova lettera del Ministro, il Consiglio superiore decideva di riunire il suo plenum per prendere posizione sulla situazione.

Il 3 ottobre 1991 quest'ultimo adottava una risoluzione, con la quale, dopo aver premesso che le nuove procedure per il concerto non potevano avere applicazione ai conferimenti di incarichi direttivi in corso o, comunque, alle fasi pregresse del procedimento in atto, chiedeva al Ministro un sollecito perfezionamento delle proposte già avviate sulla base dell'art. 22 nel testo da lui contestato. Nel corso della stessa seduta, il Consiglio approvava poi il nuovo testo dell'art. 22, con il quale si stabilisce che in fase di proposta la Commissione per gli incarichi direttivi indica al Ministro l'elenco degli aspiranti, le proprie valutazioni, le conseguenti

motivate conclusioni e quelle dei dissenzienti al fine di procedere al con certo e, all'esito di questo, riferisce al Consiglio che delibera sull'incarico da assegnare.

A seguito della richiesta del Consiglio superiore, il Ministro, in data 11 novembre 1991, "rifiuta il concerto" sulla proposta di conferimento dell'incarico di Presidente della Corte d'appello di Palermo nella persona del dott. Pasquale Giardina, allegando motivazioni relative tanto al merito della scelta quanto alle capacità organizzative dei candidati e affermando di preferire sotto entrambi i profili il dott. Antonino Palmeri, già indicato da alcuni commissari.

Il 18 novembre 1991 la Commissione competente, invocando ancora il testo dell'art. 22 contestato, riteneva di essere priva di qualsiasi ulteriore potere sulla procedura in corso e, conseguentemente, investiva per la decisione il plenum comunicando tanto la propria proposta quanto quella del Ministro. In data 11 dicembre, il Consiglio, dopo aver deciso che non occorreva tornare in commissione per la riformulazione della proposta o per la prosecuzione dell'istruttoria e che occorreva procedere alla decisione definitiva, conferiva l'incarico in questione al dott. Giardina.

Il 17 dicembre 1991 il Presidente della Repubblica inviava una lettera al Consiglio superiore con la quale portava a conoscenza dello stesso che il Ministro della giustizia non intendeva proporre l'emanazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 17 della legge n. 195 del 1958 per il fatto che considerava irricevibile la deliberazione del Consiglio, essendo questa avvenuta su una proposta sulla quale non era stato effettuato il prescritto concerto. In particolare, il Ministro affermava di non poter partecipare alla formazione di un atto illegittimo, perchè privo del richiesto concorso della volontà ministeriale alla proposta della commissione, e lamentava l'applicazione nel caso del vecchio art. 22 del regolamento, il quale, a suo giudizio, costituiva un intralcio a un'effettiva collaborazione, dal momento che limitava, ad un tempo, la discrezionalità della commissione e la libertà di valutazione del Ministro.

Su questa decisione del Ministro della giustizia di non dar corso al predetto decreto, il Consiglio superiore, in data 29 gennaio 1992, deliberava di elevare il conflitto di attribuzioni ora in esame.

9. – Dal complesso dei comportamenti osservati dalle due parti in relazione all'attività di concertazione svolta per il conferimento dell'incarico direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo risulta che il contestuale rifiuto del Ministro della giustizia di "dare il concerto" e di applicare il testo allora vigente dell'art. 22 del regolamento interno esprimeva l'esigenza di procedere, specialmente con riguardo agli incarichi più delicati, a una più intensa e fattiva collaborazione tra i partecipanti al concerto prescritto dall'art. 11, terzo comma, della

legge n. 195 del 1958. Questa richiesta è stata sostanzialmente condivisa dal Consiglio superiore, tanto che, per un verso, ha ripetutamente manifestato su di essa il consenso attraverso il suo Vicepresidente e, per altro verso, ha posto sollecitamente mano a una modifica dell'art. 22 del regolamento interno, diretta a disciplinare le modalità del concerto in una direzione collimante con quella postulata dal Ministro della giustizia.

Tuttavia, mentre esprimeva questa posizione generale concordante con quella del Ministro, il Consiglio superiore, in relazione al caso di specie, teneva un comportamento contraddittorio rispetto a quella posizione. Infatti, nella seduta della Commissione per gli incarichi direttivi del 18 novembre 1991, di fronte a un primo rifiuto del Ministro di "dare il concerto" e di fronte alle sue osservazioni critiche, la Commissione medesima negava la propria disponibilità a proseguire il confronto in relazione a un incarico direttivo di estrema delicatezza, allegando una carenza di potere riguardo a ulteriori confronti, che, a ben vedere, avrebbe potuto essere affermata soltanto sull'erroneo presupposto che il concerto fosse equiparabile a un parere obbligatorio, ma non vincolante. In realtà, così facendo, la commissione per gli incarichi direttivi ha mancato di esplicitare l'attività di concertazione, venendo meno al dovere di leale cooperazione cui deve ispirarsi il concerto, per il quale ricade sull'organo procedente il vincolo di fare quanto è possibile per tentare di superare le eventuali divergenze insorte in vista del miglior perseguimento dell'interesse pubblico in discussione. E ciò vale tanto più in relazione al conferimento di un incarico direttivo di importanza fondamentale qual era, nel caso, quello di Presidente della Corte d'appello di Palermo.

In base alle considerazioni suesposte, che portano a negare la sussistenza in concreto di un'adequata attività di concertazione, questa Corte, in riferimento al conflitto di attribuzioni promosso in via principale, dichiara che spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli uffici direttivi quando, da parte della commissione competente, sia mancata un'adequata attività di concertazione, ispirata al principio della leale cooperazione in vista della formulazione della proposta.

Conseguentemente, la stessa Corte dichiara che, essendo mancata, nel caso di specie, la detta attività, spetta al Ministro non proporre al Presidente della Repubblica il decreto di conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo, relativo alla deliberazione adottata dal Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991.

10. – In via sub ordinata, il Consiglio superiore della magistratura chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta al Ministro della giustizia il potere di impedire allo stesso Consiglio, negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina, di deliberare il conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte

d'appello di Palermo.

Le argomentazioni svolte e le conclusioni raggiunte nei punti precedenti della motivazione contengono già i motivi e la risoluzione da dare anche alla domanda subordinata. Se alla nozione di concerto non può associarsi la figura del parere non vincolante, ancorchè obbligatorio, allo stesso modo deve negarsi che, a un'interpretazione dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 non incompatibile con la Costituzione, il concerto possa coincidere con la necessità che tra commissione per gli incarichi direttivi e Ministro si raggiunga un accordo sul nome da proporre per la decisione del plenum.

Il concerto, s'è prima detto, comporta un vincolo di metodo, non di risultato: un vincolo che obbliga le parti a una leale cooperazione, finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva.

Pertanto, posto che l'attività di concertazione deve essere effettuata in modo adeguato, nel senso sopra precisato, e posto che le parti non debbono tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, nè usare espedienti dilatori o pretestuosi, i tempi ragionevoli della concertazione sono quelli necessari a un'effettiva e leale discussione, quantomeno secondo lo schema dialogico indicato in precedenza: i tempi irragionevoli, infatti, sono quelli utilizzati per manovre dilatorie e per comportamenti non conferenti rispetto al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso al conferimento dell'incarico direttivo al candidato professionalmente più idoneo.

In considerazione del fatto che, in caso di mancato raggiungimento di un accordo, non può, dunque, essere impedito l'ulteriore corso del procedimento (v., per l'applicazione di tale modulo in altro ambito, sentt. nn. 21 e 482 del 1991) e, in considerazione del fatto che, come pure convengono le due parti, non può essere arbitrariamente ostacolata la decisione finale di spettanza del plenum e l'autonomia del Consiglio superiore relativamente al conferimento dell'incarico direttivo, questa Corte, in riferimento alla domanda subordinata del ricorrente, dichiara che non spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sul conferimento degli uffici direttivi, quando, nonostante che sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione nel senso sopra precisato, non si sia convenuto in tempi ragionevoli, tra la commissione e il Ministro sulla proposta da formulare.

11. – Le interpretazioni degli artt. 11, terzo comma, e 17, primo comma, della legge n. 195 del 1958 accolte ai fini della risoluzione del presente conflitto di attribuzioni precludono la possibilità che ai suddetti articoli si conferiscano i significati in relazione ai quali il ricorrente ha prospettato i dubbi di legittimità costituzionale

menzionati all'inizio della motivazione in diritto. Il che fa venir meno le condizioni perchè questa Corte sia tenuta a valutare se sollevare, o meno, le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto fra poteri dello Stato, indicato in epigrafe, promosso dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

dichiara che spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli uffici direttivi quando, da parte della commissione competente, sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio di leale cooperazione ai fini della formulazione della proposta e, conseguentemente, essendo mancata nella specie la detta attività, spetta al Ministro non proporre al Presidente della Repubblica il decreto di conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo relativo alla delibera del Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991;

dichiara che non spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sul conferimento degli uffici direttivi quando, nonostante che sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione nei sensi indicati nel capo precedente, non si sia convenuto in tempi ragionevoli tra la commissione e il Ministro sulla proposta da formulare.

4. Sentenza 7/96 (tra il Ministro di Grazia e Giustizia ed il Senato)

Considerato in diritto

1.— Come risulta dalla narrativa di fatto, sono stati portati all'esame della Corte due ricorsi per conflitto di attribuzione. Con il primo, depositato il 19 ottobre 1995, il dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia — Guardasigilli *pro tempore*, ha proposto censure nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla mozione presentata il 4 luglio 1995, da discutere nella seduta del 18 ottobre 1995, con la quale il Senato stesso "esprimeva sfiducia" nei suoi confronti, "ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, quale responsabile individuale degli atti del proprio dicastero".

Con il secondo, depositato il successivo 23 ottobre 1995, lo stesso ricorrente ha chiesto — nei confronti del medesimo Senato della Repubblica, nonché del

Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica — l'annullamento dei seguenti atti "in quanto invasivi della sfera di attribuzioni conferita al Ministro di grazia e giustizia sia dall'art. 95, che, e soprattutto, dagli artt. 107 e 110 della Costituzione":

1) la mozione presentata in data 4 luglio 1995 al Senato della Repubblica, posta all'ordine del giorno della seduta del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale nella seduta del 19 ottobre 1995;

2) l'atto con cui il Presidente del Senato, "per implicito o per esplicito", ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;

3) la proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

4) la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a sé medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim*;

5) il decreto in data 19 ottobre 1995 del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim* al Presidente del Consiglio dei ministri dott. Lamberto Dini;

6) l'atto successivo in data 20 ottobre 1995 con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia.

.....

.....

6. – Nel merito il ricorso deve essere respinto.

Come già rilevato nell'ordinanza adottata in sede di giudizio sull'ammissibilità del conflitto, gli atti che il ricorrente assume lesivi delle sue attribuzioni sono da individuare essenzialmente nella mozione di sfiducia votata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995, nonché nel decreto, in pari data, con il quale il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ha conferito a quest'ultimo l'incarico di Ministro di grazia e giustizia *ad interim*.

Nei confronti degli stessi, il ricorso prospetta tre ordini di censura generali:

a) l'inammissibilità della personalizzazione dell'istituto della mozione parlamentare di sfiducia;

b) l'inesistenza di una responsabilità politica (e di qualsiasi ulteriore responsabilità) del Ministro da sfiduciare;

c) la lesione degli specifici poteri che costituzionalmente competono al Guardasigilli e che vengono perciò fatti valere sotto il profilo della *vindicatio potestatis*.

7. – Con la prima delle richiamate censure, il ricorrente sostiene che “il rapporto fiduciario Camere – Governo nel suo complesso non sarebbe suscettibile di essere parzializzato, e parzialmente revocato”, a scapito della unitarietà e della collegialità delle funzioni del Governo.

Si solleva, in tal modo, il problema dell'ammissibilità, nell'ordinamento costituzionale italiano, dell'istituto della sfiducia individuale, quale conseguenza della responsabilità politica dei singoli ministri.

Pur nel silenzio della Costituzione, il dibattito in argomento è risalente, tanto che se ne trova traccia nei lavori preparatori della Costituzione stessa, soprattutto negli aspetti della responsabilità politica del singolo componente del Governo e dell'obbligo di dimissioni eventualmente sul medesimo incombente. Già nella Commissione Forti, istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente, si discusse ampiamente della possibilità di far valere la responsabilità politica dei singoli ministri, pervenendo, però, alla conclusione della inopportunità di “enunciare esplicitamente che la responsabilità politica, oltre che dell'intero Gabinetto, possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principi non scritti”.

Che l'argomento, sia pure nella sua problematicità, fosse presente nel dibattito allora in corso, si evince anche dal progetto che venne sottoposto dalla “Commissione dei settantacinque” all'Assemblea costituente; progetto che prevedeva, in quello che poi sarebbe divenuto l'art. 94 della Costituzione, che la fiducia del Parlamento dovesse investire “primo ministro e ministri”, mentre solo in seguito il destinatario divenne, con formula più sintetica, “il Governo”. Aggiungasi che vari emendamenti presentati, in tema di conseguenze di un voto contrario ad una proposta governativa, prevedevano che esso non avrebbe comportato “come conseguenza le dimissioni del Governo o del ministro interessato”.

D'altro canto, il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tratto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale. Non avendo l'Assemblea costituente preso esplicita posizione sul tema, è da ritenere che essa non abbia inteso pregiudicare le modalità attuative che la forma di governo, così come definita, avrebbe consentito. Nella interpretazione della Costituzione, occorre privilegiare l'argomento logico – sistematico: si tratta, allora, di accertare se la sfiducia individuale, benché non contemplata espressa-

mente, possa, tuttavia, reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione, suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare.

8. – La Costituzione, nel prevedere, all’art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall’altro. Risulta dai lavori preparatori che, nella discussione relativa alla responsabilità del singolo ministro, la stessa, qualificata in un primo momento come “personale”, diventò nel testo definitivo “individuale”, con una modifica alla quale sarebbe ingiustificato attribuire solo rilievo lessicale, ignorando così il ben più sostanziale intento, che è invece dato cogliere, di stabilire una correlazione fra le due forme di responsabilità — collegiale ed individuale — nel comune quadro della responsabilità politica.

Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, nelle due accennate varianti, e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario.

L’indirizzo politico che si colloca al centro di una siffatta articolazione di rapporti è assicurato, dunque, nella sua attuazione, dalla responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale contemplate dall’art. 95 della Costituzione; responsabilità che fanno capo ai soggetti specificamente indicati dall’art. 92 della Costituzione, vale a dire il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, nella duplice veste di componenti del Governo e di vertici dei dicasteri; e responsabilità, infine, definite, giusta l’art. 94 della Costituzione, nei loro termini anche temporali di riferimento, dall’instaurazione, da un canto, e dal venir meno, dall’altro, del rapporto fiduciario.

L’attività collegiale del Governo e l’attività individuale del singolo ministro — svolgendosi in armonica correlazione — si raccordano all’unitario obiettivo della realizzazione dell’indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l’ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell’esecutivo, attraverso le dimissioni dell’intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall’esercizio dei poteri spettantigli.

Né a smentire tali conclusioni può valere il rapporto di simmetria che il ricor-

rente tende a delineare fra mozione di fiducia e mozione di sfiducia. Ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, donde una identica conseguente finalizzazione all'organo nella sua collegialità, è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro.

Il vizio di fondo che inficia il ragionamento del ricorrente sta non certo nella convinzione che l'attività di governo debba ispirarsi al criterio della collegialità, quale mezzo necessario per assicurarne l'unitarietà dell'indirizzo, quanto piuttosto nella tesi che il principio della collegialità debba astringere tutti i componenti del Governo ad una comune sorte nella simultanea permanenza in carica ovvero nella cessazione dalla medesima, senza considerare che la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e che il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale.

Se una corrispondenza sul piano logico è dato istituire, essa attiene, invece, al rapporto fra responsabilità e sfiducia, giacché la Costituzione — in particolare nell'art. 95, secondo comma — configura una responsabilità politica individuale che non può non avere correlate implicazioni per quanto attiene alle conseguenze. Né v'è da temere che dall'ammissibilità dell'istituto della sfiducia individuale derivi, nel rapporto fra Parlamento e Governo, il rischio di una preminenza dell'organo parlamentare tale da amplificarne il ruolo e tale da esporre individualmente i singoli componenti dell'esecutivo ai mutevoli e contingenti orientamenti di maggioranze parlamentari, anche occasionali. Di fronte a mozioni di sfiducia presentate nei confronti dei singoli ministri, il Presidente del Consiglio che ne condivida l'operato può sempre, come del resto già accaduto in passato, trasferire la questione della fiducia sull'intero Governo.

9. – A disegnare il modello di rapporti sopra indicato concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari, che il ricorrente definisce figure non consolidate, quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione.

In tal senso, e al fine di assicurare alla sfiducia individuale le stesse garanzie procedurali previste dalla Costituzione in via generale per la

mozione di sfiducia, va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che "alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro", si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento.

A questi elementi — quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie — non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.

10. – Sotto altro profilo, il ricorrente, dopo aver negato che, nei suoi comportamenti, possano ravvisarsi gli estremi di una responsabilità sia politica che di qualsiasi altro tipo, lamenta che si sia fatto un uso dello strumento della sfiducia individuale in vista di un fine diverso da quello proprio di tale mezzo, con lo scopo di censurare iniziative rientranti nell'ambito delle competenze amministrative del Guardasigilli.

La Corte osserva che la sfiducia — quali che ne possano essere le varianti, di atto indirizzato al Governo ovvero al singolo ministro — comporta un giudizio soltanto politico; e, in ogni caso, che la doglianza con la quale il ricorrente deduce che si sarebbe fatto ricorso all'istituto della mozione di sfiducia in vista di un risultato improprio — indipendentemente dal fondamento o meno delle ipotesi avanzate in ordine ai motivi ispiratori della mozione stessa — si risolve in una prospettazione di per sé inammissibile, perché presuppone la sindacabilità nelle ragioni e nel fine dell'iniziativa assunta dal Senato. L'atto oggetto del ricorso contiene valutazioni del Senato che, proprio perché espressione della politicità dei giudizi a quest'ultimo spettanti, si sottraggono, in questa sede, a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico. Nel caso della mozione di sfiducia, si tratta di un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico, il cui svolgimento spetta a quest'ultimo; ruolo che muove dall'approvazione del programma governativo e che, attraverso successive specificazioni, integrazioni ed anche modifiche degli orientamenti dettati, si traduce in un apprezzamento continuo e costante dell'attività svolta.

11. – Per motivi analoghi sono da disattendere le censure con le quali il ricor-

rente sostiene che l'iniziativa del Senato avrebbe il fine di dettare regole di buona amministrazione utilizzando un mezzo assolutamente non preordinato dal Costituente a tale scopo. Peraltro, poiché il ricorrente stesso si dà carico di precisare di agire in chiave di *vindicatio potestatis* "in relazione ai poteri specifici che costituzionalmente gli competono", sembra opportuno chiarire che la previsione in Costituzione delle funzioni del Ministro di grazia e giustizia, specie per quanto attiene all'art. 110 e ai poteri di organizzazione ivi contemplati, fu introdotta, a suo tempo, essenzialmente con l'intento, nel momento in cui si prevedeva l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, di definire anche le competenze del Ministro della giustizia.

Se, pertanto, la *ratio* delle disposizioni costituzionali in parola è di delimitare il campo di intervento del Ministro rispetto a quello riservato al Consiglio superiore della magistratura, il sindacato del Parlamento, nei confronti degli atti del Guardasigilli, è identico a quello che si esercita nei confronti di qualsiasi componente del Governo, salva la particolare garanzia che circonda le relative competenze che, discendendo direttamente dalla Costituzione, non potrebbero essere caducate con una legge ordinaria.

Il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro, considerato che lo stesso è, ad un tempo, organo politico e vertice del dicastero, e che il suo compito è quello di raccordare l'ambito delle scelte politiche con i tempi e i modi di attuazione delle stesse da parte dell'amministrazione.

A mutare una siffatta conclusione non possono valere le osservazioni del ricorrente, secondo le quali l'intervento parlamentare troverebbe ostacolo nell'incidenza sulla sfera di funzioni tipicamente amministrative, giacché non v'è incompatibilità fra natura amministrativa delle funzioni e controllo del Parlamento, nella prospettiva propria di quest'ultimo.

Né può valere l'ulteriore considerazione del ricorrente secondo cui un'eventuale incompatibilità tra l'indirizzo del Governo e l'azione del singolo ministro avrebbe dovuto trovare soluzione nell'ambito del Consiglio dei ministri, attraverso iniziative del Presidente. Ed invero, anche se detta via appare in astratto coerente con i poteri e le responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, quale garante dell'unità di indirizzo del Governo, non è questa la sede per indagare sulle ragioni che non hanno consentito, nel caso di specie, una soluzione siffatta, essendo, invece, compito della Corte accertare solo se il potere di controllo del Parlamento sia stato legittimamente esercitato, nel rispetto dei limiti derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello Stato.

12. – Restano da esaminare, a questo punto, le doglianze che riguardano in modo specifico il provvedimento assunto dal Presidente della Repubblica, nel conferire al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta di quest'ultimo, l'incarico *ad interim* di Ministro di grazia e giustizia.

Il provvedimento viene censurato sotto un duplice profilo: sia perché adottato senza nulla disporre riguardo al Ministro in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca, sia perché le dimissioni, ancorché obbligatorie per effetto della pronuncia di sfiducia, costituirebbero — ad avviso del ricorrente — pur sempre un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo.

Anche queste doglianze non sono fondate.

Muovendo dal secondo profilo che, per la sua portata di principio, precede, dal punto di vista logico, l'altro, la Corte rammenta che, per pacifica e comune opinione in materia, la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare. In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere — oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 — dall'argomento desumibile *a contrario* dal quarto comma di tale disposizione, secondo la quale "il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni". Se la fiducia vale a creare il raccordo politico tra Parlamento e Governo, la volontarietà delle dimissioni, dopo un voto di sfiducia, non significa, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, libertà di valutazione in ordine al se ed al quando.

Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento – Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso qui in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della propo-

sta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione in conformità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che:

a) spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo ministro e, pertanto, spettava al Senato approvare la mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia votata il 19 ottobre 1995;

b) spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso e, pertanto, spettava al Presidente della Repubblica adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto del 19 ottobre 1995, col quale è stata conferita al medesimo Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità *ad interim* del Ministero di grazia e giustizia in sostituzione del ministro nei cui confronti il Senato aveva approvato la mozione di sfiducia.

5. Sentenza 375/97 (tra l'Ordine giudiziario ed il Senato)

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato con riferimento alla delibera del 7 maggio 1997 con la quale l'Assemblea del Senato, disattendendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità, ha qualificato come opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il fatto attribuito a Erminio Boso, senatore nella XII legislatura.

Contestando la fondatezza del ricorso, si è costituito in giudizio il Senato, osservando come il contesto in cui sono state pronunciate le parole in esame permetta di ricondurle all'esercizio delle funzioni parlamentari.

.....

.....

3. – Passando al merito, occorre ricordare quanto già è stato chiarito sull'ambito del giudizio, allorché il conflitto fra poteri verta su una delibera parlamentare

affermativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte non é giudice dell'impugnazione: lo ha precisato la sentenza n. 265 del 1997; ma già in precedenza le sentenze n. 1150 del 1988 e n. 443 del 1993 ne avevano circoscritto il vaglio, qualificandolo come controllo sulla "non arbitrarietà della delibera parlamentare" (sentenza n. 1150 del 1988) e, dunque, come "verifica esterna" (sentenza n. 443 del 1993). A significare che la Corte non può rivalutare la ponderazione compiuta dalle Camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio.

Questa verifica ha per oggetto la regolarità dell'*iter* procedurale e, nei limiti sopra indicati, la sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'art. 68, e cioè la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari: é il nesso funzionale, infatti, il discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche – che ricorrono così di frequente nell'attività politica di deputati e senatori – e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione. Nel sistema delineato dalla norma costituzionale, spetta alle Camere valutare la sussistenza delle condizioni dell'insindacabilità (sentenza n. 443 del 1993, *Considerato in diritto*, n. 4). E va altresì ricordato che la prerogativa riconosciuta ai membri del Parlamento é, sul piano del diritto sostanziale, una causa che esonera dalla responsabilità l'autore delle dichiarazioni contestate; e sul piano processuale vi é l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale sulla "correttezza" di essa (v. le sentenze nn. 265 del 1997 e 129 del 1996).

4. – Esperendo il relativo controllo, questa Corte deve tener conto che la funzione parlamentare ha natura generale ed é libera nel fine; ciò che la differenzia da altre funzioni costituzionalmente tutelate, ma "specializzate", con conseguenze significative in ordine alle garanzie accordate per le opinioni espresse e i voti dati (v. la sentenza n. 148 del 1983, *Considerato in diritto*, n. 4).

La funzione parlamentare ha quindi una dimensione peculiare nel sistema. Se essa non si risolve negli atti tipici, e ricomprende quelli presupposti e consequenziali, non si può però ricondurvi l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale.

5. – Spetta alle Camere, sulla base di questi essenziali riferimenti, il compito di applicare la prerogativa, senza essere condizionate dagli orientamenti della giuri-

sprudenza ordinaria (sentenza n. 443 del 1993; ma v. anche la sentenza n. 265 del 1997, *Considerato in diritto*, n. 4, ove si ricorda che l'esercizio, in concreto, della potestà da parte della Camera inibisce l'inizio o la prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni).

Nel corso delle varie legislature si é registrata una certa oscillazione nell'interpretazione della norma costituzionale, e da ultimo sembra prevalere una prassi di tipo estensivo, quasi a compensare l'avvenuta soppressione dell'autorizzazione a procedere, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1993, soprattutto per quanto attiene al reato di diffamazione, per il quale poteva, in precedenza, accadere che si facesse ricorso al diniego dell'autorizzazione a procedere. Ma la Corte, in questa sede, non é chiamata a giudicare sul *merito* della scelta parlamentare: essa deve accertare se vi sia stato corretto esercizio del potere parlamentare, o se la valutazione dei presupposti per la sua applicazione risulti inconciliabile con la previsione costituzionale, determinando invasione o interferenza con le attribuzioni giudiziarie (sentenze nn. 265 del 1997, 129 del 1996, 1150 del 1988).

6. – Si può ora definire il conflitto promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma.

Il dibattito, prima in Giunta e poi in Assemblea, si é concluso con la deliberazione di insindacabilità: le valutazioni contenute nella relazione della Giunta sono state ampiamente ponderate nel corso della discussione e quindi superate, in Assemblea, dalla considerazione che le dichiarazioni erano state rese mentre si procedeva alla conversione del decreto – legge sugli immigrati extracomunitari (il n. 489 del 1995, poi decaduto).

È vero che dette espressioni non possono ritenersi, sul piano strettamente formale, riprodotte degli interventi del senatore Boso in commissione affari costituzionali, ove si esaminavano numerosi emendamenti, fra i quali ve ne erano molti presentati dallo stesso Boso e da altri senatori del Gruppo della Lega Nord. Tuttavia non é arbitraria la valutazione effettuata dall'organo parlamentare: il Senato, investito della questione nella legislatura successiva a quella in cui si erano svolti i fatti, ha qualificato le dichiarazioni come "divulgative di una scelta politica", che si é tradotta in puntuali atti funzionali (v. gli emendamenti testè menzionati e il disegno di legge sulla "regolamentazione dell'ingresso e della permanenza degli extracomunitari nel territorio dello Stato", di iniziativa dei senatori Bedoni, Boso e altri, XII legislatura, n. 1780, assegnato alla prima commissione congiuntamente al disegno di legge di conversione del citato decreto – legge n. 489 del 1995).

Con riguardo alla ponderazione compiuta dal Senato, che ha accentuato il rilievo politico – istituzionale di tale esternazione, va sottolineato che su questi temi il con-

fronto politico era talmente aspro, nel gennaio del 1996, da impedire l'utile conclusione dei lavori in commissione, impegnata – come si è detto – dal 30 novembre 1995 al 16 gennaio 1996: il giorno successivo il decreto – legge decadde.

Siffatte circostanze spiegano perchè nel dibattito in Assemblea sia stata messa in luce da più parti l'esigenza di garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare, così tutelando l'indipendenza delle Camere e gli essenziali spazi di libertà della rappresentanza politica (Senato, 7 maggio 1997, seduta pomeridiana dell'Assemblea).

Va dunque escluso che la deliberazione, adottata in seguito al dibattito che si è richiamato, configuri quell'esercizio arbitrario del potere parlamentare che risulterebbe invasivo delle attribuzioni degli organi giurisdizionali, recando ingiustificato *vulnus* ai diritti fondamentali della persona.

7. – Gli effetti della dichiarazione d'insindacabilità – non limitata alla durata della legislatura – e i suoi innegabili riflessi sull'esercizio della giurisdizione pongono, al tempo stesso, l'esigenza che le Camere si attengano a canoni il più possibile chiari e univoci nell'esplicazione di detto potere. Con riguardo ai profili procedurali, va segnalato che nel sistema attuale la proposta (argomentata) della Giunta può essere disattesa dall'Assemblea senza alcun dibattito, il che peraltro non è accaduto in questo caso. In proposito si può notare che, per assicurare il massimo di trasparenza della procedura, si era già discusso in sede parlamentare sull'opportunità di integrare il regolamento (si veda, infatti, l'art. 18, comma 2 – *bis*, del regolamento della Camera dei deputati, come risulta modificato nella seduta del 20 maggio 1993, destinato a valere, però, soltanto per l'autorizzazione a procedere, poi soppressa dalla legge costituzionale n. 3 del 1993).

Va infine ricordato quanto si è osservato nella decisione su un altro conflitto fra organo giudiziario e Camere che pure si collocava in un contesto parzialmente diverso (sentenza n. 379 del 1996, *Considerato in diritto*, n. 9); e va qui ribadito che la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adequatezza delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parlamento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità, ai

sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Boso, diffuse il 15 gennaio 1996, secondo quanto deliberato dall'Assemblea del Senato il 7 maggio 1997.

6. Sentenza n.200/06

(tra il Presidente della Repubblica e il Ministro di grazia e giustizia)

Considerato in diritto

1. – Il presente conflitto è occasionato dal rifiuto opposto dal Ministro della giustizia di «dare corso alla determinazione, da parte del Presidente della Repubblica, di concedere la grazia ad Ovidio Bompressi», rifiuto risultante dalla nota del 24 novembre 2004 inviata dal medesimo Ministro al Capo dello Stato.

Con il ricorso – muovendosi dal presupposto che il potere di grazia sia riservato «espressamente e in via esclusiva al Capo dello Stato dall'art. 87 della Costituzione» – si lamenta che il Guardasigilli si sia rifiutato «di formulare la proposta di grazia» e di predisporre il relativo decreto di concessione, malgrado il Presidente della Repubblica, con nota dell'8 novembre 2004, avesse manifestato la propria determinazione di volere concedere a favore dell'interessato il provvedimento di clemenza. Da qui la dedotta violazione degli articoli 87 e 89 della Costituzione, atteso che la mancata «formulazione della proposta da parte del Ministro» si sostanzierebbe, di fatto, nella rivendicazione di una attribuzione costituzionalmente spettante al Capo dello Stato, laddove, invece, sia la predisposizione del decreto che la successiva controfirma da parte del Guardasigilli costituirebbero «atti dovuti».

In particolare, si sostiene nel ricorso che la *ratio* dell'istituto della grazia sia «umanitaria ed equitativa», assolvendo alla funzione di «attenuare l'applicazione della legge penale in tutte quelle ipotesi nelle quali essa viene a confliggere con il più alto sentimento della giustizia sostanziale». Da questa peculiare connotazione del potere di grazia, da cui esula ogni valutazione di «natura politica», deriverebbe la sua «naturale» attribuzione al Capo dello Stato «quale organo rappresentante dell'unità nazionale», nonché «garante *super partes* della Costituzione».

2. – Con ordinanza n. 354 del 2005 questa Corte ha dichiarato, *prima facie*, ammissibile il conflitto che ha dato origine al presente giudizio e, lasciando impregiudicata ogni diversa successiva determinazione in ordine alla sua stessa ammissibilità, ha disposto la notificazione del ricorso al Ministro Guardasigilli.

3. – Ciò premesso, sul piano processuale, ferma la legittimazione del Presidente della Repubblica a proporre il conflitto, deve essere confermata la legittimazione passiva del solo Ministro della giustizia, il quale – competente, *ratione materiae*, ad effettuare l'istruttoria sulla grazia, a predisporre il relativo decreto di

concessione, a controfirmarlo ed a curarne l'esecuzione – è il legittimo contraddittore. È dal Ministro, infatti, che proviene l'atto, la nota datata 24 novembre 2004, con cui viene rivendicata una compartecipazione sostanziale nella determinazione di concedere o negare l'atto di clemenza e dunque, nello stesso tempo, viene implicitamente limitato l'ambito di autonomia decisionale del Capo dello Stato. La legittimazione passiva del Ministro della giustizia trova il suo fondamento direttamente nella previsione di cui all'art. 110 Cost., atteso che, delle attribuzioni contemplate da tale norma, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso la necessità di «un'interpretazione restrittiva» (sentenze n. 142 del 1973 e n. 168 del 1963). In tali attribuzioni devono essere inclusi tutti i compiti spettanti al suddetto Ministro in forza di precise disposizioni normative, purché essi siano in rapporto di strumentalità rispetto alle funzioni «afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», comprese dunque quelle concernenti «l'organizzazione dei servizi relativi all'esecuzione delle pene e delle misure detentive» (sentenza n. 383 del 1993), e così, per quel che qui specificamente interessa, anche l'attività di istruttoria delle domande di grazia e di esecuzione dei relativi provvedimenti secondo quanto previsto dall'art. 681 del codice di procedura penale.

Alla luce di tale premessa può, pertanto, ribadirsi quanto già affermato da questa Corte, sia pure in riferimento ad una diversa fattispecie, e cioè che il Ministro della giustizia deve ritenersi legittimato a resistere nei giudizi per conflitto quale «diretto titolare delle competenze determinate dall'art. 110 della Costituzione», il cui esercizio venga assunto come causa di menomazione delle attribuzioni di altri poteri dello Stato (sentenza n. 379 del 1992).

4. – Così determinata la legittimazione a stare in giudizio delle parti, in relazione alla esatta individuazione del *thema decidendum*, deve preliminarmente osservarsi come la questione all'esame di questa Corte concerna non già la titolarità del potere di grazia, espressamente attribuita dalla Costituzione (art. 87, penultimo comma) al Presidente della Repubblica, bensì le concrete modalità del suo esercizio. Nel ricorso si assume, in particolare, che il ruolo del Ministro si risolverebbe in una doverosa collaborazione con il Capo dello Stato nelle varie fasi del procedimento. Il Ministro in tal modo sarebbe chiamato a contribuire, nel segno di una leale collaborazione tra poteri, alla formazione della volontà presidenziale mediante lo svolgimento di attività cui dovrebbe essere attribuita valenza essenzialmente "istruttoria".

5. – Ciò precisato, il ricorso, nel merito, deve ritenersi fondato sulla base delle considerazioni che seguono.

5.1. – **Prerogativa personale dei sovrani assoluti, la concessione della grazia ha sostanzialmente mantenuto tale carattere anche dopo l'avvento della Monarchia costituzionale, essendo quello di dispensare dalle pene il segno massimo del potere, che attribuiva particolare autorità e prestigio alla figura del Monarca.**

È, dunque, in tale contesto storico – quanto all'esperienza italiana – che, dap-

prima, nell'art. 5 del Proclama dell'8 febbraio 1848 (atto con il quale veniva preannunciata da Carlo Alberto l'emanazione dello Statuto), e, successivamente, nell'art. 8 dello Statuto stesso, venne riconosciuto al Re il potere di «far grazia e commutare le pene». Prerogativa, evidentemente, concepita in stretta connessione con i caratteri della «inviolabilità» e «sacralità» della persona del Monarca. Non irrilevante, tuttavia, appare la circostanza che, mentre nel primo dei citati testi normativi l'esercizio del potere *de quo* veniva ascritto alla sfera del "giudiziario" (il predetto art. 5, difatti, recitava: «ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene»), nel secondo, viceversa, si recideva tale legame. Alla previsione, difatti, dell'art. 8 dello Statuto («il Re può far grazia, e commutare le pene») corrispondeva quella autonoma dell'art. 68 (secondo cui «la Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce»), e ciò quasi a sottolineare che l'adozione del provvedimento di clemenza si poneva, già allora, come l'esito di un giudizio equitativo del tutto diverso da quello riservato agli organi giurisdizionali; ciò che rendeva l'esercizio del potere di grazia non idoneo ad essere gestito dalla magistratura il cui compito è "fare giustizia" applicando la legge.

Non è quindi casuale, nella medesima prospettiva, che già il primo codice di rito penale del Regno d'Italia (quello del 1865) prevedesse – all'art. 826 – che le «suppliche per grazia di pene pronunziate» fossero «dirette al re, e presentate al Ministro di grazia e giustizia», dettando così una norma che, se non dirimeva la questione circa la natura della grazia (e la sua titolarità), indicava tuttavia il luogo opportuno della sua trattazione, distinto dalla sede giurisdizionale.

5.2. – Mutato il quadro istituzionale con il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, va ricordato il punto saliente del dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente, che portò a riconfermare – nel testo della Costituzione del 1948 – il Capo dello Stato quale titolare di un potere intimamente connesso, almeno da un punto di vista storico, alla figura del Monarca. L'art. 87, undicesimo comma, della Costituzione, dettando una disposizione sostanzialmente identica all'art. 8 dello Statuto albertino, ha infatti stabilito che il Presidente della Repubblica «può concedere grazia e commutare le pene».

Si discusse, allora, in ordine alle implicazioni di tale scelta, ponendosi prevalentemente l'accento sull'evoluzione conosciuta – già nella prassi statutaria – dall'istituto in esame. In particolare, si sottolineò nella seduta assembleare del 22 ottobre del 1947 come il potere di concedere la grazia, rientrando in origine tra quelle «attribuzioni (...) ancora di natura personale, residui dei diritti propri dei monarchi, senza alcun concorso di altri organi costituzionali», avesse progressivamente mutato natura già sotto il vigore del regime monarchico. Dalla affermazione secondo cui, allorché «il re fa la grazia, la fa come persona, non la fa in quanto rappresenta lo Stato», si era progressivamente passati al riconoscimento che «il Capo dello Stato della monarchia, secondo lo Statuto albertino, non ha nessun potere personale; tutti i suoi poteri sono esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale».

Non casualmente, quindi, nel medesimo impianto costituzionale configurato nel 1948, venne ribadita la necessità che tutti gli atti del Presidente della Repubblica, a pena di invalidità, dovessero essere controfirmati dai Ministri «proponenti» (espressione equivalente, secondo l'interpretazione successivamente invalsa, a quella di Ministri «competenti»), respingendo l'Assemblea costituente la proposta – avanzata nel corso di quella stessa seduta del 22 ottobre 1947 – di escludere dall'obbligo della controfirma gli atti presidenziali adottati «in via di prerogativa».

6. – Inquadrato storicamente l'istituto, diventa rilevante stabilire – ai fini della risoluzione del presente conflitto – quale tipo di relazione intercorra tra il Capo dello Stato, titolare del potere di grazia, ed il Ministro della giustizia, il quale, responsabile dell'attività istruttoria e quindi a tale titolo partecipe del procedimento complesso in cui si snoda l'esercizio del potere in esame, è chiamato a predisporre il decreto che dà forma al provvedimento di clemenza, nonché a controfirmarlo e, successivamente, a curarne l'esecuzione.

Sul punto, come è noto, si è sviluppato un ampio dibattito nel corso del quale sono emersi diversi orientamenti che, sulla base di percorsi argomentativi anche molto diversificati, vanno dalla configurazione della grazia come atto costituente "prerogativa presidenziale" a quella di un "atto complesso", alla cui formazione dovrebbero concorrere, in modo paritario, le due volontà del Presidente della Repubblica e del Ministro Guardasigilli, non senza passare attraverso altre distinte ed intermedie opzioni interpretative.

È, dunque, rilevante, per la soluzione della questione posta, individuare la funzione propria del potere di grazia, anche alla luce della prassi sviluppata, nel periodo repubblicano, nelle relazioni tra Capo dello Stato e Ministro Guardasigilli.

6.1. – Orbene, deve ritenersi, al riguardo, che l'esercizio del potere di grazia risponda a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale, il quale incide pur sempre sull'esecuzione di una pena validamente e definitivamente inflitta da un organo imparziale, il giudice, con le garanzie formali e sostanziali offerte dall'ordinamento del processo penale.

La funzione della grazia è, dunque, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., garantendo soprattutto il «senso di umanità», cuidevono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di «rieducazione» proprio della pena.

Questa peculiare connotazione funzionale del potere di grazia appare, del resto, coerente con quanto affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Questa Corte nello scrutinare, in particolare, l'istituto della grazia "condizionata",

ha osservato come esso assolve ad un compito «logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, consacrata in linea di principio dall'art. 133 c.p.», tenendo «a temperare il rigorismo dell'applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale» (sentenza n. 134 del 1976).

È evidente, altresì, come – determinando l'esercizio del potere di grazia una deroga al principio di legalità – il suo impiego debba essere contenuto entro ambiti circoscritti destinati a valorizzare soltanto eccezionali esigenze di natura umanitaria. Ciò vale a superare il dubbio – al quale ha sostanzialmente fatto riferimento lo stesso Guardasigilli nella nota 24 novembre 2004, che ha occasionato il conflitto – che il suo esercizio possa dare luogo ad una violazione del principio di eguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. – La stessa disamina della prassi formatasi sulla concessione della grazia dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, pone in evidenza, in base a dati statistici ministeriali, l'esistenza di una ulteriore evoluzione dell'istituto, o meglio della funzione assolta con il suo impiego.

Se infatti molto frequente, fino alla metà degli anni '80 del secolo appena concluso, si è presentato il ricorso a tale strumento, tanto da legittimare l'idea di un suo possibile uso a fini di politica penitenziaria, a partire dal 1986 – ed in coincidenza, non casualmente, con l'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) – si è assistito ad un ridimensionamento nella sua utilizzazione: valga, a titolo esemplificativo, il raffronto tra i 1.003 provvedimenti di clemenza dell'anno 1966 e gli appena 104 adottati nel 1987, ma il dato numerico è ulteriormente diminuito negli anni successivi, riducendosi fino a poche decine.

Un'evenienza, quella appena indicata, da ascrivere – come si notava – all'introduzione di una apposita legislazione in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena detentiva. Ciò nella convinzione che le ordinarie esigenze di adeguamento delle sanzioni applicate ai condannati alle peculiarità dei casi concreti – esigenze fino a quel momento soddisfatte in via pressoché esclusiva attraverso l'esercizio del potere di grazia – dovessero realizzarsi mediante l'impiego, certamente più appropriato anche per la loro riconduzione alla sfera giurisdizionale, degli strumenti tipici previsti dall'ordinamento penale, processual – penale e penitenziario (ad esempio, liberazione condizionale, detenzione domiciliare, affidamento ai servizi sociali ed altri).

Ciò ha fatto sì, dunque, che l'istituto della grazia sia stato restituito – correggendo la prassi, per certi versi distorsiva, sviluppatasi nel corso dei primi decenni di applicazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 87, undicesimo comma, Cost. – alla sua funzione di eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria.

7. – L'evoluzione legislativa e della prassi appena illustrata concorre a meglio definire i rispettivi ruoli esercitati dal Presidente della Repubblica e dal Ministro Guardasigilli nel procedimento complesso che culmina nell'emanazione del decreto di concessione della grazia o di commutazione della pena.

7.1. – In particolare, una volta recuperato l'atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico – governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza.

Infine, si deve rilevare come l'indicata conclusione risponda ad un'ulteriore esigenza, quella cioè di evitare che nella valutazione dei presupposti per l'adozione di un provvedimento avente efficacia "ablativa" di un giudicato penale possano assumere rilievo le determinazioni di organi appartenenti al potere esecutivo.

L'esame della giurisprudenza della Corte (sentenze n. 274 del 1990, n. 114 del 1979, n. 192 del 1976, n. 204 e n. 110 del 1974) induce a ritenere ormai consolidato l'orientamento che, con implicito riferimento al principio di separazione dei poteri, esclude ogni coinvolgimento di esponenti del Governo nella fase dell'esecuzione delle sentenze penali di condanna, in ragione della sua giurisdizionalizzazione ed in ossequio al principio secondo il quale solo l'autorità giudiziaria può interloquire in materia di esecuzione penale.

Significativa, a tale proposito, è la già citata sentenza n. 274 del 1990 con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, il quale stabiliva che «nel caso previsto dall'art. 147, primo comma, n. 1, del codice penale» (presentazione della domanda di grazia), spettasse «al Ministro di Grazia e Giustizia e non al Tribunale di sorveglianza il potere di differire l'esecuzione della pena». Alla declaratoria di illegittimità della norma censurata questa Corte perveniva in base al rilievo secondo cui l'ipotesi contemplata nell'art. 147, primo comma, n. 1, del codice penale è, unitamente ad altre analoghe, «espressione d'uno stesso principio, attinente all'ingerenza del potere esecutivo, dopo la pronuncia di sentenza definitiva di condanna, in decisioni riservate all'autorità giudiziaria», e dunque evidenziando la necessità «che i residui poteri ministeriali in tema di differimento dell'esecuzione della pena detentiva» venissero, invece, «rimessi alla competenza dell'autorità giudiziaria di sorveglianza».

7.2. – Detto ciò, rimane da chiarire – ai fini della risoluzione del presente conflitto – quali siano i compiti spettanti al Guardasigilli nell'ambito dell'attività finalizzata all'adozione del provvedimento di clemenza.

In via preliminare, occorre puntualizzare che il decreto di grazia è la risultante

di un vero e proprio procedimento – così è qualificato nella stessa rubrica dell'abrogato art. 595 del codice di procedura penale del 1930 – che si snoda attraverso una pluralità di atti e di fasi. Tale procedimento è stato tenuto ben presente dallo stesso legislatore costituente nel momento in cui, con l'art. 87, undicesimo comma, Cost. ha annoverato tra i poteri del Capo dello Stato quello di concedere la grazia e commutare le pene.

7.2.1. – L'analisi di tale complessa procedura deve muovere dalla lettura dell'art. 681 cod. proc. pen., il quale prevede, innanzitutto, che l'“iniziativa” – salva l'ipotesi della «proposta» proveniente dal presidente del consiglio di disciplina (comma 3) – possa essere assunta dal condannato ovvero da un suo prossimo congiunto, dal convivente, dal tutore, dal curatore, da un avvocato, che sottoscrivono la «domanda» di grazia, «diretta al Presidente della Repubblica» e «presentata» al Ministro della giustizia (comma 1).

La medesima disposizione – con un'innovazione significativa rispetto alle previgenti discipline contenute nei codici di rito penale del 1865 (artt. da 826 a 829), del 1913 (art. 592), ed infine del 1930 (art. 595) – ha, peraltro, riconosciuto espressamente la possibilità che la grazia sia «concessa anche in assenza di domanda o proposta» (art. 681, comma 4, cod. proc. pen.). In ogni caso l'iniziativa potrà essere assunta direttamente dal Presidente della Repubblica al quale da tempo si è riconosciuto tale potere.

E si è anche chiarito quanto era dato per presupposto sotto il vigore della legislazione previgente, cioè nell'esperienza costituzionale statutaria: già da allora si riteneva, infatti, che la presentazione della domanda non fosse indispensabile affinché potesse esplicarsi la prerogativa regia prevista dall'art. 8 dello Statuto, giacché altrimenti, sarebbe stata introdotta, con legge ordinaria, una limitazione incompatibile con la natura dell'istituto.

7.2.2. – Instaurato, dunque, il procedimento, la prima fase è quella dell'“istruttoria”, che ai sensi dell'art. 681, comma 2, cod. proc. pen. prevede uno svolgimento differenziato a seconda che il condannato risulti, o meno, detenuto o internato.

Nel primo caso è il magistrato di sorveglianza che, acquisiti tutti gli elementi di giudizio utili e le osservazioni del Procuratore generale presso la competente Corte di appello, provvede alla loro trasmissione al Ministro della giustizia, unitamente ad un motivato parere.

Nella seconda ipotesi è, invece, direttamente il Procuratore generale a trasmettere al Guardasigilli le opportune informazioni con le proprie osservazioni.

La prassi delle relazioni tra il Ministro e gli organi giurisdizionali ha poi portato a meglio precisare quali siano le «informazioni» e gli «elementi di giudizio» da utilizzare ai fini della determinazione circa la concessione, o meno, della clemenza nei singoli casi.

Tra tali elementi vanno ricompresi – oltre ovviamente quelli desumibili dalla sentenza di condanna, dai precedenti dell'interessato e dai procedimenti in corso a suo carico – anche le dichiarazioni delle parti lese o dei prossimi congiunti della

vittima, circa il risarcimento del danno e la concessione del perdono, nonché, in relazione alla valutazione della personalità del soggetto, le informazioni inerenti alle condizioni familiari e a quelle economiche, alla condotta dell'interessato, richiedendosi, infine, per i detenuti anche l'estratto della cartella personale ed il c.d. rapporto di condotta.

7.2.3. – La valutazione di suddetti elementi, ed in particolare dei pareri espressi dagli organi giurisdizionali, è effettuata in sede ministeriale. A conclusione della istruttoria il Ministro decide se formulare motivatamente la “proposta” di grazia al Presidente della Repubblica ovvero se adottare un provvedimento di archiviazione. E delle avvenute archiviazioni è da qualche tempo data notizia periodicamente al Capo dello Stato.

7.2.4. – Se il Guardasigilli formula la “proposta” motivata di grazia e predispone lo schema del provvedimento mostra ovviamente con ciò di ritenere sussistenti i presupposti, sia di legittimità che di merito, per la concessione dell'atto di clemenza.

Spetterà, poi, al Presidente della Repubblica valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell'insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l'esercizio del potere in esame. In caso di valutazione positiva del Capo dello Stato seguirà la controfirma del decreto di grazia da parte del Ministro, che provvederà a curare anche gli adempimenti esecutivi.

Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione.

7.2.5. – Qualora, invece, il Ministro valuti negativamente i risultati della istruttoria effettuata e ritenga non sussistenti i necessari requisiti di legittimità e/o di merito per la concessione della grazia, l'esito della procedura può conoscere talune varianti, dipendenti dalle peculiarità delle circostanze concrete.

Innanzitutto, come si è detto, può essere disposta l'archiviazione. Ma se il Capo dello Stato abbia, a seguito della comunicazione e/o conoscenza della decisione di archiviazione, sollecitato, previa eventuale acquisizione di una apposita informativa orale o scritta (c.d. “relazione obiettiva”), il compimento dell'attività istruttoria, il Ministro non ha il potere di impedire la prosecuzione del procedimento.

Qualora, invece, l'iniziativa sia direttamente presidenziale, il Capo dello Stato può chiedere al Ministro l'apertura della procedura di concessione della grazia; anche in questo caso il Guardasigilli ha l'obbligo di iniziare e concludere la richiesta attività istruttoria, formulando la relativa proposta.

Nelle suddette ipotesi, un eventuale rifiuto da parte del Ministro precluderebbe, sostanzialmente, l'esercizio del potere di grazia, con conseguente menomazione di una attribuzione che la Costituzione conferisce – quanto alla determinazione finale – al Capo dello Stato.

In definitiva, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell'attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l'iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all'istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento.

Ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all'adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivida, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro.

Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito.

Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza.

8. – Sulla base delle considerazioni che precedono, facendo applicazione di tali principi al caso di specie, deve concludersi per l'accoglimento del ricorso proposto dal Presidente della Repubblica.

Il Ministro della giustizia, difatti, ha ommesso di dar corso alla procedura per la concessione della grazia ad Ovidio Bompressi, sebbene, con nota dell'8 novembre 2004, l'odierno ricorrente abbia manifestato la propria determinazione di volere concedere il provvedimento di clemenza.

Va, pertanto, dichiarato che non spettava al Ministro della giustizia impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione presiden-

ziale relativa alla concessione della grazia, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento della impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, in accoglimento del ricorso, che non spettava al Ministro della giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi e, pertanto, dispone l'annullamento della impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004.

7. Sentenza 26/08 (tra l'ordine giudiziario e il Parlamento)

Considerato in diritto

1. – Viene nuovamente all'esame di questa Corte il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, già dichiarato ammissibile con ordinanza n. 73 del 2006, nonché oggetto di decisione non definitiva, adottata con sentenza n. 241 del 2007, quanto alle pregiudiziali eccezioni, sollevate dalla Camera dei deputati, di inammissibilità del conflitto "per nullità assoluta della notificazione, nonché di improcedibilità dello stesso per sopravvenuta carenza di interesse". Il conflitto è stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.

Oggetto del giudizio è la richiesta di declaratoria di non spettanza alla predetta Commissione parlamentare – e per essa, ormai, alla Camera dei deputati, essendosi riconosciuto, nella citata sentenza n. 241 del 2007, che "nell'ipotesi di cessazione, per qualsiasi causa, del funzionamento della Commissione (quali, ad esempio, la scadenza del suo termine di durata o l'esaurimento della sua funzione), la legittimazione processuale ad agire o a resistere è riassunta dalla Camera medesima" – del potere di interferire nell'esercizio delle attribuzioni demandate dalla Costituzione alla ricorrente autorità giudiziaria, in particolare precludendole lo svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici non ripetibili sulla vettura a bordo della quale la Alpi ed il Hrovatin si trovavano in occasione dell'attentato nel quale persero la vita.

La ricorrente, difatti, promuovendo un conflitto da menomazione, assume che il predetto organismo parlamentare abbia interferito – negandole la possibilità di partecipare all'accertamento tecnico non ripetibile disposto sulla vettura costi-

tuate "corpo di reato" – nell'attività ad essa istituzionalmente demandata e consistente nel "raccolgere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale", con palese violazione del principio della obbligatorietà della stessa, "sancito dall'art. 112 della Costituzione", oltre che di quelli "di indipendenza ed autonomia della magistratura" (ex artt. 101, 104 e 107 Cost.).

Su tali basi, quindi, la ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti con i quali la predetta Commissione, in persona del suo Presidente, dopo aver conferito – con atto del 17 settembre 2005 (prot. n. 3490/ALPI) – incarico peritale per l'espletamento di accertamenti tecnici anche non ripetibili sulla autovettura, ha rifiutato di acconsentire alla partecipazione della ricorrente, agli accertamenti tecnici da espletarsi sulla stessa autovettura (nota del 21 settembre 2005, prot. n. 2005/0001389/SG-CIV).

2 – Così ricostruito l'oggetto del contendere, devono essere preliminarmente esaminate le ulteriori eccezioni pregiudiziali sollevate in questa fase di giudizio dalla Camera dei deputati.

La resistente assume, per un verso, che, dopo la richiesta della Procura della Repubblica di archiviazione del procedimento penale relativo all'individuazione dei mandanti del duplice omicidio (e ciò indipendentemente dal fatto che tale richiesta sia stata rigettata, a norma dell'art. 409, comma 4, del codice di procedura penale, dal Giudice per le indagini preliminari, giacché nei giudizi per conflitto di attribuzione "l'interesse alla pronuncia sul conflitto si può desumere solo ed unicamente dagli atti e dai comportamenti delle parti del conflitto stesso"), l'eventuale "annullamento degli atti impugnati sarebbe *inutiliter datum*". Ciò tenuto conto sia del fatto che il giudizio per conflitto di attribuzione deve riguardare "conflitti non astratti o ipotetici, ma attuali e concreti" (è citata, sul punto, l'ordinanza n. 404 del 2005), sia della circostanza che la Commissione parlamentare ha, comunque, messo a disposizione della ricorrente le risultanze dell'espletata consulenza.

Per altro verso, poi, è eccepita l'inammissibilità del ricorso in ragione di una presunta "contraddizione del *petitum* e della *causa petendi*", atteso che la ricorrente – sebbene lamenti di essere stata ostacolata nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionalmente rilevanti – "svolge argomenti e, nel merito, formula domande che avrebbero senso solo in un conflitto da *vindicatio potestatis*", e non da menomazione, come lo stesso è stato invece espressamente qualificato nel ricorso.

3. – Entrambe le eccezioni sono destituite di fondamento.

3.1. – Quanto alla prima, infatti, è sufficiente osservare che, costituendo oggetto del conflitto proprio il riconoscimento della non spettanza alla Commissione parlamentare di inchiesta di interferire – attraverso la negazione della possibilità della ricorrente di partecipare agli accertamenti tecnici non ripetibili sulla vettura – nell'esercizio delle funzioni di indagini istituzionalmente spettanti all'autorità giudiziaria, le vicende successive all'assunzione di tale determina-

zione da parte dell'organo parlamentare si presentano prive di rilevanza rispetto al *thema decidendum*. E ciò vale tanto per la scelta compiuta dalla Procura della Repubblica di chiedere l'archiviazione a norma dell'art. 415, comma 1, cod. proc. pen. (e che giustifica la determinazione di questa Corte di non prendere neppure visione, attesa la sua irrilevanza ai fini della decisione, dell'ordinanza adottata dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ex art. 409, comma 4, cod. proc. pen., atto di cui va disposta la restituzione in plico chiuso alla ricorrente), quanto per quella assunta dalla Commissione parlamentare di mettere a disposizione della Procura le risultanze della indagine tecnica autonomamente disposta.

In relazione, in particolare, a questa seconda circostanza, deve nuovamente ribadirsi che attraverso il presente conflitto la ricorrente autorità giudiziaria si duole di essere stata privata del potere di *partecipare* allo svolgimento dell'accertamento tecnico disposto dalla Commissione parlamentare (ciò che avrebbe permesso alla Procura di orientarne lo svolgimento anche verso temi d'indagine più immediatamente riconducibili a quelli oggetto delle proprie attribuzioni costituzionalmente rilevanti); sicché la possibilità di avvalersi *ex post* delle risultanze dell'indagine svolta dal tecnico nominato dall'organo parlamentare non può ritenersi idonea a soddisfare la pretesa fatta valere con il ricorso.

Sotto questo profilo è, quindi, evidente la diversità che intercorre tra la fattispecie ora in esame e quella in relazione alla quale è intervenuta l'ordinanza di questa Corte n. 404 del 2005, richiamata nelle sue difese dalla Camera dei deputati. In tale pronuncia, difatti, si è rilevato che "il compimento dell'ispezione, ai sensi dell'art. 244 e seguenti del codice di procedura penale, da parte dell'autorità giudiziaria ricorrente" – atto al quale il Presidente del Consiglio dei ministri si era inizialmente opposto, salvo successivamente mutare avviso, consentendo in via espressa al "Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tempio Pausania di accedere all'area già oggetto del provvedimento di apposizione del segreto di Stato" – "ha rimosso l'ostacolo frapposto all'esercizio del potere d'indagine spettante alla stessa autorità giudiziaria, così da far venir meno, allo stato, l'oggetto del conflitto".

Un'evenienza differente è, viceversa, quella verificatasi nel caso di specie, atteso che, pur a seguito della messa a disposizione dei risultati dell'accertamento espletato e della vettura oggetto dello stesso (*recte*: di ciò che resta di essa all'esito dell'indagine tecnica, anche in ragione della sua natura irripetibile), l'atto con cui la Commissione parlamentare ha rifiutato di accogliere la richiesta della ricorrente conserva inalterata la sua idoneità a menomare le attribuzioni della ricorrente.

3.2. – Né, d'altra parte, sussiste – con riferimento all'altra eccezione pregiudiziale sollevata dalla Camera dei deputati – alcuna "contraddizione" tra *petitum* e *causa petendi* del ricorso: la Procura della Repubblica di Roma non mira, infatti, né a contestare la competenza della Commissione di inchiesta, né a "rivendicare" per sé una competenza esclusiva, bensì solo a far accertare la menomazione delle

proprie attribuzioni costituzionali derivante dalla scelta della Commissione parlamentare di negarle qualunque forma di partecipazione allo svolgimento di accertamenti tecnici che (anche) la ricorrente avrebbe potuto effettuare ai sensi dell'art. 360 cod. proc. pen.

4. – Nel merito il ricorso è fondato, nei limiti di seguito precisati.

4.1. – La Commissione d'inchiesta – certamente legittimata a disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili, potendo nell'espletamento delle indagini e degli esami ad essa demandati esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost. (ciò che, quindi, esclude l'annullabilità della nota adottata il 17 settembre 2005 dal Presidente della predetta Commissione parlamentare e relativa al conferimento dell'incarico peritale) – avrebbe dovuto, però, salvaguardare le prerogative della ricorrente autorità giudiziaria, anch'essa titolare di un parallelo potere d'investigazione, costituzionalmente rilevante.

Del resto, non è senza significato – in tale prospettiva – che a norma dell'art. 371 cod. proc. pen., in caso di indagini collegate svolte da uffici diversi del pubblico ministero (e dunque da soggetti ordinariamente titolari di poteri investigativi), sia previsto non solo un reciproco coordinamento, al fine di assicurare “la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime”, ma anche la possibilità di “procedere, congiuntamente, al compimento di singoli atti”. E alla suddetta disposizione del codice di rito penale deve essere, per certo, riconosciuta valenza di principio generale, come tale, applicabile ben oltre l'ambito specifico suo proprio.

Che poi l'espletamento congiunto dell'atto di indagine fosse addirittura doveroso, nel caso di specie, è conclusione imposta dalla necessità di rispettare il principio di leale collaborazione.

4.2. – Rilevano in tale prospettiva, innanzitutto, le previsioni contenute sia nell'atto istitutivo della Commissione (art. 6, comma 3, della deliberazione della Camera 31 luglio 2003), sia nel suo regolamento interno (art. 22, comma 1, reg. interno approvato dalla Commissione nella seduta del 4 febbraio 2004), le quali, nel contemplare un “opportuno coordinamento” della Commissione “con le strutture giudiziarie”, in particolare proprio per quanto concerne la nomina di consulenti ed esperti, hanno inteso confermare la necessità che anche le attività di indagine peritale dovessero essere espletate in applicazione del suddetto principio.

L'osservanza dello stesso avrebbe, dunque, imposto di accogliere la richiesta avanzata dalla Procura della Repubblica di Roma; ciò al fine evidente di consentire il più ampio spettro di indagine nella ricerca della verità dei fatti.

D'altronde, detta soluzione appariva come la sola conforme anche alla diversità di ambiti e di funzioni che caratterizza i poteri d'indagine delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e degli organi giudiziari; diversità che fa sì che, se anche il loro esercizio possa sovrapporsi, restino tuttavia

sempre distinte le finalità al perseguimento delle quali i poteri stessi sono preordinati.

Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di chiarire che il compito delle Commissioni parlamentari d'inchiesta "non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere", attingendo così "lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso" (così, incisivamente, la sentenza n. 231 del 1975).

Orbene, è appunto la diversità degli scopi propri dei poteri d'indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari d'inchiesta ed agli organi della magistratura requirente, che impone di ritenere che l'esercizio degli uni non possa mai avvenire a danno degli altri (e viceversa); e dunque impone, altresì, di ribadire quanto già affermato da questa Corte, ovvero che "il normale corso della giustizia (...) non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari" (come, invece, avvenuto nel presente caso), "potendo e dovendo arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio di questa verrebbe illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente ed oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari" (sentenza n. 13 del 1975).

4.3. – Né, d'altra parte, può sostenersi – come invece ipotizzato dalla resistente Camera dei deputati – che l'accoglimento della richiesta di partecipazione agli accertamenti tecnici, formulata dalla Procura della Repubblica, equivarrebbe a snaturare il principio di leale collaborazione, finendo con il legittimare una "interferenza in corso d'opera di un potere sull'altro".

Se è vero, infatti, che il principio di leale collaborazione "per la sua elasticità consente di avere riguardo alla peculiarità delle singole situazioni" (sentenza n. 50 del 2005), deve rilevarsi come proprio le specifiche caratteristiche della presente fattispecie – e segnatamente il fatto che la Commissione di inchiesta avesse tra i propri compiti (art. 1 dell'atto istitutivo) anche quello, tipicamente investigativo, di "verificare la dinamica dei fatti" che "portarono all'omicidio" della Alpi e del Hrovatin – imponessero di accogliere la richiesta avanzata dalla Procura di semplice partecipazione agli accertamenti tecnici, non essendo la richiesta stessa diretta a "rivendicare" alcuna potestà esclusiva di indagine (interferendo, così, sulle prerogative costituzionali della Commissione), bensì solo a garantire l'integrità delle attribuzioni che, per dettato costituzionale, spettano all'autorità giudiziaria.

Alla luce delle considerazioni che precedono risulta violato il principio di leale collaborazione che deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato e violati, di conseguenza, anche i parametri costituzionali, evocati nel ricorso, di cui agli artt. 101, 104, 107 e 112 Cost. Si deve pertanto riconoscere che non spettava alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin precludere lo svolgimento – che, come richiesto dalla ricorrente, avrebbe

dovuto compiersi congiuntamente da parte dei due soggetti – di quell'attività di accertamento, il cui mancato espletamento, proprio per il suo carattere "non ripetibile" ex art. 360 cod. proc. pen., si è tradotto in una menomazione delle prerogative dell'organo requirente, con evidenti riflessi sul "normale corso" del procedimento ad esso demandato.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin adottare la nota del 21 settembre 2005 (prot. n. 2005/0001389/SG-CIV), con la quale è stato opposto il rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, di acconsentire allo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura corpo di reato, ed annulla, per l'effetto, tale atto.

B) GIUDIZI SULL'AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO

1. Sentenza 16/78

Considerato in diritto

1. – Le varie questioni che la Corte é tenuta a proporsi, per accertare l'ammissibilità delle otto richieste in discussione, sono tanto interferenti che le relative soluzioni si connettono e si condizionano a vicenda, venendo tutte a dipendere da comuni premesse concernenti la definizione dell'istituto del referendum abrogativo, ai sensi dell'art. 75 Cost. Pertanto gli otto giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. – La novità e la vastità dei problemi, che nella presente occasione si prospettano alla Corte, impongono anzitutto di considerare e di determinare – in via preventiva e generale – i fondamenti, gli scopi, i criteri del giudizio riguardante l'ammissibilità delle richieste di referendum: al fine di tracciare un quadro unitario di riferimento, entro il quale si possano coerentemente effettuare le singole valutazioni che la Corte stessa deve in questa sede svolgere.

Rimane ferma, anche nell'attuale prospettiva, la sistemazione già operata dalla sentenza n. 251 del 1975, quanto ai compiti rispettivamente attribuiti – nel procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 – a questa Corte ed all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione. Conseguentemente, va riaffermato che spetta all'Ufficio centrale "accertare che la richiesta di referendum sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della richiesta medesima"; mentre a questa Corte é conferita la sola "cognizione dell'ammissibilità del referendum", secondo i disposti degli artt. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, 32 secondo comma e 33 della legge ordinaria n. 352 del 1970. E va ribadito che tale competenza si é aggiunta a quelle previste dall'art. 134 Cost.; atteggiandosi dunque – come precisava la sentenza testé ricordata – "con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge".

Ciò non toglie, però, che si dimostra troppo restrittiva quella configurazione del giudizio di ammissibilità, per cui sarebbe affidato alla Corte il solo compito di verificare se le richieste di referendum abrogativo riguardino materie che l'art. 75 secondo comma Cost. esclude dalla votazione popolare: con espresso ed esclusivo riguardo alle "leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". Tale interpretazione non ha nessuna altra base, in effetti, al di fuori dell'assunto – postulato più che dimostrato – che la testuale indicazione delle cause d'inammissibilità, contenuta nel capoverso dell'art. 75, sia rigorosamente tassativa; laddove é altrettanto sostenibile – in ipotesi – che essa

presuppone una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo.

Vero é che questa Corte giudica dell'ammissibilità dei referendum – stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1 del 1953 e della legge ordinaria n. 352 del 1970 – “ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione”. Ma non per questo si può sostenere che il secondo comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo. Il processo interpretativo deve muoversi invece nella direzione opposta. Occorre cioè stabilire, in via preliminare, se non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa. Diversamente, infatti, si determinerebbe la contraddizione consistente nel ritenere – da un lato – che siano presenti, nel nostro ordinamento costituzionale, ipotesi implicite d'inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del referendum abrogativo; e che questa Corte non possa – d'altro lato – ricavarne conseguenze di sorta, solo perché il testo dell'art. 75 secondo comma Cost. non le considera specificamente.

Del resto, una testuale conferma di ciò deriva per l'appunto da quell'art. 2 primo comma della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, per cui “spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso”. Chiarendo che deve comunque trattarsi di richieste “presentate a norma dell'articolo 75”, tale disposizione riconosce alla Corte il potere – dovere di valutare l'ammissibilità dei referendum in via sistematica; per verificare in particolar modo, sulla base dell'art. 75 primo comma, se le richieste medesime siano realmente destinate a concretare un “referendum popolare” e se gli atti che ne formano l'oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale.

3. – Salve le ulteriori indicazioni contenute nel seguito dell'attuale sentenza, ai fini dei singoli giudizi di ammissibilità, questa Corte ritiene che esistono in effetti valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost. E di qui conseguono, precisamente, non uno ma quattro distinti complessi di ragioni d'inammissibilità.

In primo luogo, cioè, sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo é stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare.

In secondo luogo, sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare – del tutto od in parte – la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le “altre leggi costituzionali” considerate dall’art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive).

In terzo luogo, vanno del pari preclusi i referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali).

In quarto luogo, valgono infine le cause d’inammissibilità testualmente descritte nell’art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione, proprio perché esse rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale, anziché inerire alla stessa natura dell’istituto in questione. Ma, anche in tal campo, resta inteso che l’interpretazione letterale deve essere integrata – ove occorra – da un’interpretazione logico – sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa.

.....
.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le richieste di referendum:

a) per l’abrogazione dell’art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 – sull’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 al contenuto degli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato e all’intero contenuto del Concordato;

b) per l’abrogazione di 97 articoli del codice penale approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni, nei termini indicati in epigrafe;

c) per l’abrogazione dell’art. 1 del r.d. 20 febbraio 1941, n. 303 (“Codici penali militari di pace e di guerra”), limitatamente alle parole “il testo del codice (penale) militare di pace”;

d) per l’abrogazione del r.d. 9 settembre 1941, n. 1022 (“ordinamento giudiziario militare”);

2) dichiara ammissibili le richieste di referendum: a) per l’abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico”, ad eccezione dell’art. 5 (sostituito dall’art. 2 della legge 8 agosto 1977, n.

533), secondo il quesito modificato dall'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza 6 dicembre 1977; b) per l'abrogazione di 12 articoli della legge 25 gennaio 1962, n. 20 ("Norme sui procedimenti e giudizi di accusa"), nei termini indicati in epigrafe; c) per l'abrogazione della legge 2 maggio 1974, n. 195 ("Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"); d) per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 3 – bis della legge 14 febbraio 1904, n. 36 ("Legge sui manicomi e sugli alienati"), e successive modificazioni.

2. Sentenza 32/93

Considerato in diritto

1. Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento del "Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione" per le medesime ragioni già indicate nella sentenza n. 47 del 1991, contro le quali la memoria depositata dal Comitato non ha addotto nuovi argomenti pertinenti alla questione della legittimazione a interloquire sulla ammissibilità della richiesta di referendum.

2. Ai fini di tale giudizio occorre prendere le mosse dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e più specificamente dalle premesse fissate dalla sentenza ora citata, relativa a una richiesta avente oggetto e finalità analoghi a quella in esame, ma formulata in termini diversi.

Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo.

Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sè irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.

3. Il fine intrinseco dell'atto abrogativo proposto e le conseguenze dell'abrogazione sono apprensibili con chiarezza e compiutezza dal primo quesito, concernente l'art. 17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948, nel testo modificato dalla legge n. 33 del 1992. Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per

cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315).

Questa conseguenza si produce necessariamente in base alla disciplina residua dell'art. 17, secondo comma, senza alterare "la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art.19" (cfr. sent. n. 47 del 1991 cit., punto 5 in diritto): il candidato designato dal voto maggioritario è proclamato eletto dal presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, a norma dell'art. 17, prima dell'inizio delle operazioni regolate dall'art. 19, non, alla fine di queste, dal presidente dell'ufficio regionale a norma dell'ultimo comma dell'art. 19, come prevedeva la richiesta referendaria del 1990 dichiarata inammissibile. Il significato normativo dell'art. 19 viene ridefinito alla stregua di una rilettura della legge che valorizza la potenziale coerenza funzionale della sua struttura logico – sistematica col principio maggioritario corretto, in una certa misura, dal principio proporzionale. Con tale principio non appare incompatibile nemmeno l'art. 9, che prescrive la presentazione delle candidature "per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione".

4. Le ulteriori modifiche della legge n. 29 del 1948, proposte in ordine agli artt. 18 e 19, sono strettamente consequenziali all'abrogazione parziale dell'art. 17, secondo comma, nei termini e con gli esiti suddetti.

La più importante investe l'art. 19, secondo comma, espungendo l'inciso "presentatisi nei collegi", il quale determina l'inutilizzabilità, ai fini del calcolo della cifra elettorale dei singoli gruppi di candidati, di tutti i voti espressi nei collegi in cui è avvenuta la proclamazione dell'eletto ai sensi dell'art. 17. Nel sistema risultante dall'abrogazione del quorum del 65 per cento, l'assegnazione di tutti i 238 seggi col criterio maggioritario comporterebbe l'azzeramento dei voti validi espressi dagli elettori, rendendo impossibile l'assegnazione dei restanti 77 seggi col criterio proporzionale. La soppressione dell'inciso modifica la regola in guisa da escludere dalla base di calcolo i soli voti ottenuti dai candidati proclamati eletti nei collegi col sistema maggioritario.

Tale modifica – oltre a richiedere una lieve correzione formale dell'art. 19, terzo comma, dove non ha più senso l'aggettivo "suddetti", essendo caduto il suo referente nel comma precedente – esige a sua volta che, venuta meno l'alternativa del "caso contrario" prevista nell'art. 18, primo comma, l'incidenza su questa norma dell'abrogazione del quorum del 65 per cento sia rovesciata nel senso di prevedere

in ogni caso l'invio immediato di un esemplare del verbale delle operazioni dell'ufficio circoscrizionale all'ufficio regionale, senza di che questo non sarebbe in grado di calcolare le cifre elettorali di gruppo. Non per ciò il Senato resta escluso da ogni comunicazione: resta fermo l'obbligo dei presidenti degli uffici circoscrizionali di dare immediata notizia alla segreteria del Senato dell'avvenuta proclamazione degli eletti col sistema maggioritario (art. 17, terzo comma).

All'alternativa formulata nell'art. 18, primo comma, è correlata, in termini invertiti, l'alternativa prevista nell'art. 19, primo comma, la quale, pertanto, deve pure essere eliminata, non potendo più verificarsi il caso di invio all'ufficio elettorale regionale soltanto della comunicazione di avvenuta proclamazione ai sensi dell'art. 17, anziché di un esemplare del verbale delle operazioni elettorali dell'ufficio circoscrizionale.

Infine la richiesta in esame provvede coerentemente a modificare l'ultimo comma dell'art. 19 sostituendo all'attuale fattispecie, che non avrebbe più senso dopo l'eliminazione del quorum del 65 per cento, l'ipotesi di parità di voti conseguiti dai candidati più votati in un collegio. Provvede allora alla proclamazione dell'eletto, dopo gli opportuni accertamenti, il presidente dell'ufficio regionale scegliendo il candidato più anziano di età.

5. La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro – fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 – gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, nè paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 17, secondo comma, 18, primo comma,

19, primo, secondo, terzo e ottavo comma, della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), modificata dalla legge 23 gennaio 1992, n. 33 (Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica), richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza del 15 dicembre 1992.

3. Sentenza 15/08

Considerato in diritto

1. – La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 28 novembre 2007, ha ad oggetto alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati).

2. – Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze numeri 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005), questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso – come già avvenuto più volte in passato – all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, come più volte ricordato da questa Corte, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento – che comunque deve “tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita” (sentenza n. 31 del 2000) – con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, cioè per i promotori del referendum e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno – come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 – di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. – Il quesito n. 1 – recante il titolo “Elezione della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste” – è ammissibile.

4. – Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di referendum abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare (sentenza n.

47 del 1991, confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le "caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante" (sentenza n. 13 del 1999). L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata "alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sentenza n. 32 del 1993).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei referendum abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un referendum in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché "il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza "una matrice razionalmente unitaria"" (sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 16 del 1978, n. 25 del 1981 e n. 29 del 1987).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei referendum elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e

interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, "è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo" (sentenza n. 32 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.

Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di referendum "per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge", con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.

5. – Il quesito referendario n. 1 mira all'abrogazione di tutte le proposizioni normative, e di tutte le frasi o parole collegate, che prevedono la possibilità per le liste concorrenti alle elezioni politiche della Camera dei deputati di collegarsi tra loro e di essere, di conseguenza, attributarie del premio di maggioranza previsto dal d.P.R. n. 361 del 1957, nel testo risultante dalle successive modificazioni.

5.1. – In particolare, il risultato voluto viene perseguito dai proponenti mediante la richiesta di abrogazione, principalmente, del primo e del secondo comma dell'art. 14-bis del d.P.R. n. 361 del 1957, e conseguentemente di tutte le altre disposizioni o parti di disposizioni, contenute nello stesso testo unico, che fanno riferimento al collegamento tra liste. L'effetto più rilevante di tale operazione – evidenziato nello stesso titolo del quesito referendario – è quello di restringere alle sole liste singole la possibilità di ottenere il "premio di maggioranza". Quest'ultimo consiste, secondo il testo vigente dell'art. 83, commi 2 e 3, del citato d.P.R. n. 361 del 1957, nell'attribuzione alla coalizione di liste o alla singola lista di maggioranza relativa, che non abbia conseguito almeno 340 seggi, del numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

Il fine incorporato nel quesito emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria. L'esame della disciplina attualmente in vigore consente infatti di rilevare due aspetti distinti: a) l'esistenza necessaria di liste di candidati; b) l'esistenza solo eventuale di coalizioni di liste. Mentre l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che il voto degli elettori è "attribuito a liste di candidati concorrenti", l'art. 14-bis dello stesso decreto dispone: "I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettiva-

mente presentate”.

Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione.

5.2. – L'intenzione dei promotori del referendum in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.

Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il referendum. Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.

5.3. – Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato – per i motivi sopra esposti – chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Accanto alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente. La loro eliminazione corrisponde a quell'opera di “cosmesi normativa”, ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo (sentenza n. 26 del 1997). In altre parole, ciascuno dei “ritagli” previsti non è fine a se stes-

so, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito.

5.4. – L’espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l’abrogazione. Questa Corte nel 1993 ha ritenuto ammissibile l’espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verificaione – perché legata all’elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell’ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza (sentenza n. 32 del 1993).

La ratio della citata decisione, confermata dalla successiva giurisprudenza, è quella di lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un referendum abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta.

6. – Questa Corte ha escluso – ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum sia della normativa di risulta (sentenze numeri 45, 46, 47 e 48 del 2005); “ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all’applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell’assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale” (sentenza n. 45 del 2005).

6.1. – In particolare, un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta non potrebbe essere anticipato in tale sede per varie ragioni.

Innanzitutto, la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall’ablazione referendaria è frutto dell’opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti. Il giudizio di ragionevolezza è sempre espresso da questa Corte in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell’originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni. Un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall’avvenuta, in ipotesi, abrogazione referendaria, verterebbe su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta

in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata.

Del resto, l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza – che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito, in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa – è carenza riscontrabile già nella normativa vigente che, giova ricordare, non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili. L'abrogazione richiesta dal quesito referendario avrebbe, per esplicita ammissione dei sostenitori dell'inammissibilità, solo l'effetto di rendere più probabile l'attribuzione dei 340 seggi ad una lista con un numero di voti relativamente esiguo. Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza.

Altre ipotesi potrebbero farsi, ma è sufficiente, ai fini della valutazione del quesito in sé e per sé, rilevare che la sua ammissibilità non può dipendere da possibili esiti futuri, molteplici e imprevedibili, tali da aggravare, o non, carenze già esistenti nella legge vigente.

Questa Corte può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi.

L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.

6.2. – Si deve escludere altresì che il quesito sia in contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto. Senza entrare nel merito della normativa di risulta, che, come detto sopra, non può essere sindacata in questa sede, bisogna dire che un referendum abrogativo che tenda ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e di diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico non è, in sé e per sé, in contrasto né con l'art. 48 né con l'art. 49 Cost.

In ordine al primo dubbio prospettato, si deve ricordare che questa Corte ha precisato che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo (sentenza n. 429 del 1995). Qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. Nella sede presente è sufficiente tale osservazione per ritenere che il fine intrinseco del referendum, oggi all'esame di questa Corte, non può essere causa di inammissibilità dello stesso. Altro problema è quello, cui si è accennato nel paragrafo precedente, del grado di distorsione in concreto prodotto. Ciò richiederebbe tuttavia una analisi

della normativa di risulta ed, ancor prima, della legge vigente, estranea alla natura del giudizio di ammissibilità.

A proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell'art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche – perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale –, si deve rammentare come questa Corte, nella sentenza n. 429 del 1995, abbia affermato che “la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti”.

Le scelte che i partiti ritengono di dover fare, allo scopo di sfruttare al massimo in proprio favore le potenzialità del sistema elettorale vigente, non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione. Il fine del referendum oggetto del presente giudizio non è quello di impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma di predisporre meccanismi premiali per favorire un più stringente processo di integrazione. Tale finalità può essere valutata in modo positivo o negativo da diversi punti di vista, ma non lede alcun principio costituzionale.

7. – Si è già ricordato che questa Corte ha posto una precisa condizione perché un referendum elettorale sia ammissibile: la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative (sentenza n. 13 del 1999).

7.1. – La condizione di cui sopra deve ritenersi soddisfatta quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi. L'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività di un sistema elettorale, che resta uguale a se stesso nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole. Del resto, come si è già osservato, la formazione di coalizioni non è obbligatoria secondo la legge vigente. Tutti gli inconvenienti che possono essere individuati, dal punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria sono già insiti nella legge vigente. Difatti, se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga a legge invariata.

7.2. – È stato segnalato che l'eventuale presentazione di liste formate complessivamente da un numero di candidati pari anche soltanto ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione (in base a quanto previsto dall'art. 18-bis, comma 3, d.P.R. n. 361 del 1957) potrebbe condurre, in ipotesi estreme, alla mancata asse-

gnazione di seggi ed alla possibilità che il premio di maggioranza non venga assegnato. Come s'è detto prima, una tale evenienza è ipotizzabile anche a legislazione invariata, salva l'applicabilità di norme di chiusura, che non spetta a questa Corte individuare ed il cui reperimento è proprio dei soggetti istituzionali cui è affidato il compito di applicare la legge elettorale. Del resto, qualunque sistema elettorale manifesta gradi diversi di inefficienza nei casi estremi. Questi ultimi sono evitabili se si pongono in risalto le condizioni in cui possono verificarsi, allo scopo di sollecitare comportamenti non manifestamente irrazionali delle forze politiche.

In definitiva su questo punto: se ci si mantiene sul piano delle ipotesi astratte, il paventato inconveniente è possibile sia a legge invariata sia dopo l'eventuale abrogazione referendaria; se invece ci si pone sul piano delle probabilità concrete, allora si deve riconoscere che si tratta di eventualità remote nell'una e nell'altra situazione normativa.

7.3. – Come ha già fatto in passato in altri casi (sentenza n. 32 del 1993), questa Corte richiama l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'inconveniente di cui sopra e ripete anche in questa occasione quanto ebbe a ricordare in una precedente pronuncia (sentenza n. 26 del 1981), e cioè che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 14-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 18-bis, comma 2, 24, numero 2), 31, comma 2, 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 84, commi 3 e 4, 86, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 28 novembre 2007 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

4. Sentenza 27/11

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo popolare: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e

finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «, nonché in materia di acqua»; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,», nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,».

.....

In proposito, deve essere ribadito che questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum*, anche nel caso in cui (come nella specie) sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia (servizi pubblici locali di rilevanza economica). Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di «concentrare» le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di "concentrazione"), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi (anche opposti) evidenziano che la Corte costituzionale deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri *referendum* potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori. Ne consegue che ciascun quesito deve essere esaminato separatamente dagli altri.

Il quesito n. 4 è inammissibile.

4. – Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 4 sono due diverse disposizioni: a) una parte della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; b) una parte del comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.

Più precisamente, si chiede l'abrogazione, in primo luogo, della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («Il Governo [...] adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23

agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] *d*) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;»), limitatamente alle parole: «, nonché in materia di acqua». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbero i seguenti enunciati dell'alinea del comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 e della lettera *d*) dello stesso comma 10: «Il Governo [...] adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] *d*) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas;».

In secondo luogo (e contestualmente) si chiede l'abrogazione del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 («Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio»), limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,» nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbe il seguente enunciato del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009: «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

Il quesito referendario è privo degli indispensabili requisiti di chiarezza e di univocità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'ammissibilità.

Al riguardo, deve osservarsi che il quadro normativo in cui si inserisce la richiesta referendaria è costituito dalla disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (specie nei commi 1, 2 e 3). **Tale disciplina risponde alla ratio di favorire la gestione dei suddetti servizi da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione. In particolare, il citato art. 23-*bis* consente la**

gestione *in house* (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». In forza del comma 1 di tale articolo, la suddetta disciplina si applica «a tutti i servizi pubblici locali» – e, quindi, anche al servizio idrico integrato, come precisato anche da questa Corte nelle sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009 –, prevalendo sulle «discipline di settore [...] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti “settori esclusi” (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale).

La richiesta di abrogazione referendaria non ha ad oggetto l'indicata complessiva disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato), ma solo frammenti di disposizioni non idonei ad incidere in modo significativo su di essa.

Ne consegue che l'abrogazione delle parole «, nonché in materia di acqua», contenute nel menzionato comma 10, lettera d), di tale articolo, avrebbe il solo effetto di far venire meno la possibilità per il Governo di armonizzare la disciplina generale dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato (non toccata dal quesito) con la disciplina di settore dello stesso servizio. Tale effetto è intrinsecamente contraddittorio e rende obiettivamente oscuro il quesito, in quanto questo appare contemporaneamente diretto, da un lato, a rispettare l'intervenuta riforma generale dell'affidamento della gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica (anche idrico) e, dall'altro, ad impedire l'armonizzazione della disciplina del settore idrico con quella generale.

Inoltre, mentre la suddetta abrogazione di parte del comma 10, lettera d), dell'art. 23-*bis* sembra volta ad ostacolare, in qualche misura, l'armonica applicazione al servizio idrico della normativa generale concernente l'affidamento mediante gara pubblica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'abrogazione del sopra indicato frammento del comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, per un verso, sembra diretta a produrre l'opposto effetto di favorire l'ente pubblico locale, in quanto non più tenuto ad applicare il principio di autonomia del soggetto gestore del servizio idrico, e, per altro verso, pare avere l'intento di indebolire la posizione dell'ente locale, sembrando voler escludere, per il servizio idrico integrato, l'operatività dei principi della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse.

Sul punto, deve essere ricordato che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'intento dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali

esprese in sede di giudizio di ammissibilità), **ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento.** Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (*ex plurimis*, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997). Ne deriva che l'eterogeneità e la frammentarietà delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, in una con la sottolineata intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario, rendono il quesito n. 4 obiettivamente privo di univocità e di chiarezza e, quindi, inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 4 – per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, delle seguenti disposizioni: a) dell'art. 23-*bis*, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive; b) dell'art. 15, comma 1-*ter*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

F.to:

5. Sentenza 28/11

Considerato in diritto

1. – La richiesta di *referendum* abrogativo, così come modificata dall'Ufficio centrale per il *referendum* ed innanzi trascritta, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda una molteplicità di disposizioni, e di frammenti di disposizioni, che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica, contenute: nel 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; nella legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); nel 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); nel decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

.....

3. – Il quesito è ammissibile.

3.1. – **La richiesta referendaria non viola, anzitutto, i limiti stabiliti dall'art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, poiché le leggi delle quali si chiede l'abrogazione, di cui in epigrafe, non rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario.** In particolare, essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in base alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

Al riguardo, occorre osservare che questa Corte, in relazione a proposte referendarie concernenti profili della disciplina in materia di energia nucleare, con una prima, risalente, sentenza, ritenne che il Trattato EURATOM mirasse ad agevolare investimenti e ad incoraggiare iniziative in grado di «assicurare la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità» (art. 2, lettera c) ed il «progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare». Da tale premessa la pronuncia desunse che l'eventuale abrogazione della normativa investita dal quesito, in quanto «strettamente collegata al richiamato ambito di operatività del Trattato di Roma, indirizzato alla finalità di progresso nella utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, che lo Stato italiano ha fatto propria», avrebbe comportato una «violazione di un fondamentale impegno assunto dallo Stato italiano con l'adesione al Trattato di Roma», vanificando l'obbligo di cooperazione imposto dall'articolo 192 del Trattato medesimo (sentenza n. 31 del 1981).

In seguito, questa premessa non è stata, sostanzialmente, disattesa dalla sentenza n. 25 del 1987, che pure ritenne ammissibili tre richieste di *referendum* relative ad alcune disposizioni in materia di disciplina delle centrali elettronucleari, avendo tuttavia cura di sottolineare, significativamente, che esse avevano «un

oggetto diverso da quella che ha dato luogo alla sentenza n. 31 del 1981», poiché concernevano esclusivamente profili di politica interna relativi ai rapporti economici tra enti che operano nell'ordinamento nazionale, alla distribuzione della competenza tra i vari organi ed enti nazionali al fine di determinare la localizzazione delle centrali elettronucleari, nonché alla facoltà dell'Enel di promuovere la costituzione di società con imprese o enti stranieri ovvero di assumervi partecipazioni, se aventi quale scopo la realizzazione o l'esercizio di impianti elettronucleari.

L'interpretazione delle norme del Trattato EURATOM, da ultimo, ha costituito oggetto della sentenza n. 278 del 2010 che, in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ha, invece, affermato che le norme di detto Trattato, quelle della direttiva 25 giugno 2009, n. 2009/71/EURATOM (Direttiva del consiglio che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari) e quelle contenute nella legge 19 gennaio 1998, n. 10 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla sicurezza nucleare degli impianti nucleari, fatta a Vienna il 20 settembre 1994), non pregiudicano «la discrezionalità dello Stato italiano nello "stabilire il proprio mix energetico in base alle politiche nazionali in materia" (punto 9 del Considerando della direttiva n. 2009/71/EURATOM)», ma impongono «solo, una volta che il legislatore nazionale abbia optato per l'energia atomica, nella misura ritenuta opportuna, misure e standard di garanzia "per la protezione della popolazione e dell'ambiente contro i rischi di contaminazione" (punto 5 dell'appena citato Considerando)».

A questo recente orientamento va data continuità, in considerazione sia dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina in esame, sia **della precisazione pure operata da questa Corte, secondo la quale, affinché il limite in questione operi, «non è sufficiente che la richiesta referendaria si riferisca a materia la quale abbia formato oggetto di Convenzioni internazionali, ma è necessario che essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione dell'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato»** (sentenza n. 63 del 1990).

L'art. 2, lettera c), del citato Trattato, benché indichi che tra le finalità dell'EURATOM vi è quella di assicurare la «realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità», precisa, infatti, che essa deve essere realizzata «nelle condizioni previste dal presente trattato». Tuttavia, quest'ultimo non contiene prescrizioni specifiche, che vincolino gli Stati ad installare centrali nucleari, o a non vietarle, e ciò neppure a livello di collaborazione nel quadro degli obiettivi dei Trattati, contenendo, invece, obblighi specifici in tema di ricerca e sicurezza. L'esatta identificazione dell'obbligo di cooperazione menzionato dall'art. 192 del Trattato richiede, inoltre, di tenere conto dell'evoluzione della disciplina in questione, da esaminare altresì nel contesto di quella più generale stabilita dall'Unione europea in materia di energia.

Al riguardo, assume rilievo la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, avente ad oggetto «Una politica energetica per l'Europa», del 10 gennaio 2007, la quale, al punto 3.8, dedicato al «futuro dell'energia nucleare», indica espressamente che «spetta ad ogni Stato membro decidere se ricorrere all'energia nucleare», pur precisando che, «qualora il livello di energia nucleare diminuisse nell'UE, questa riduzione deve assolutamente essere sincronizzata con l'introduzione di altre fonti energetiche a basse emissioni di carbonio per la produzione di elettricità».

Inoltre, e con riferimento ad un più generale contesto, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha inserito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Titolo XXI, dedicato alla «Energia», il cui **art. 194, paragrafo 2, attribuisce al Parlamento europeo ed al Consiglio l'adozione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ma stabilisce che «esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico**, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c)» (art. 194, n. 2). L'art. 192, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, a sua volta, prevede che «il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni» può adottare «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo» che, tuttavia, fino ad oggi non sono state adottate, con la conseguenza che la discrezionalità di ciascuno Stato membro dell'Unione europea, in ordine alla scelta di realizzare o meno impianti per la produzione di energia elettrica alimentati con combustibile nucleare, resta piena.

In definitiva, l'inesistenza di un preciso obbligo di realizzare o mantenere in esercizio impianti per la produzione di energia nucleare conduce ad escludere che la richiesta referendaria si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie.

3.2. – Ad un giudizio positivo deve, altresì, pervenirsi in ordine ai requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, benché contenute in molteplici atti legislativi, sono, infatti, tra loro strettamente connesse, in quanto sono tutte accomunate dalla eadem ratio, di essere strumentali a permettere la costruzione o l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica. La matrice razionalmente unitaria di dette norme comporta che il quesito in esame incorpora l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile questo effetto. Pertanto, l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determi-

nata nel contenuto e nelle finalità ed il quesito è idoneo al conseguimento del suscitato scopo, quale risulta anche dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione. L'esigenza di garantire al medesimo univocità ed omogeneità giustifica che in esso siano state talora incluse singole parole o singole frasi di alcune delle disposizioni che ne costituiscono oggetto, benché esse, isolatamente considerate, siano prive di autonomo significato normativo (sentenza n. 17 del 2008).

Il quesito, nonostante sia caratterizzato dalla tecnica del ritaglio, mira, inoltre, a realizzare un effetto di ablazione puro e semplice della disciplina concernente la realizzazione e gestione di nuove centrali nucleari e, perciò, non è connotato dal carattere della manipolatività; tale tecnica, nella specie, è anzi giustificata dall'esigenza di non incidere sulla regolamentazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e degli impianti nucleari non in esercizio, palesemente estranea rispetto allo scopo avuto di mira dai presentatori del *referendum*.

Non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine all'idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* in data 6-7 dicembre 2010, avente ad oggetto "Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme".

6.Sentenza 13/12

ONLINE

Considerato in diritto

1. – Le due richieste di *referendum* abrogativo, dichiarate conformi alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 2 dicembre 2011, riguardano la disciplina elettorale dettata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del

Senato della Repubblica). Poiché le due richieste concernono la stessa legge, perseguono identico fine e presentano identità di oggetto, è opportuno riunire i relativi giudizi di ammissibilità e deciderli con un'unica sentenza.

.....

3. – Entrambi i quesiti hanno ad oggetto la legge n. 270 del 2005, che ha modificato il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Tale legge, in particolare, è intervenuta su quattro distinti atti legislativi. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, essa ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e ha abrogato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536 (Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati). Per il Senato della Repubblica, la predetta legge n. 270 del 2005 ha modificato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e ha abrogato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535 (Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica). Le modifiche sono state effettuate mediante interventi di diversa natura: sostituzione di interi articoli, commi, singole frasi e/o parole; inserimento di nuovi articoli o commi e di nuove frasi e/o parole; abrogazione espressa di disposizioni e di interi atti legislativi (i citati decreti legislativi nn. 535 e 536 del 1993); soppressione di singole frasi e/o parole.

La legge n. 270 del 2005 ha così introdotto una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, basata su un criterio proporzionale di riparto dei seggi tra liste bloccate, corretto da diverse soglie di sbarramento, con premio di maggioranza nazionale (per la Camera) e regionale (per il Senato) a favore della coalizione di liste o della lista più votata, indipendentemente dalla percentuale dei voti riportati. Tale formula ha sostituito quella prima in vigore, prevista nel 1993, fondata invece su un meccanismo di attribuzione dei seggi di tipo misto: per tre quarti, con criterio di tipo maggioritario, sulla base di collegi uninominali a turno unico; per il restante quarto, con criterio di tipo proporzionale.

La difesa del Comitato ha evidenziato quelli che ritiene siano i punti problematici e le «irrazionalità» che caratterizzerebbero la legge n. 270 del 2005: l'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi; l'esclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e degli elettori della «circoscrizione Estero» nel computo della maggioranza ai fini del conseguimento del premio; il meccanismo delle cosiddette liste bloccate; la difformità dei criteri di assegnazione dei premi di maggioranza tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica; la possibilità di presentarsi come candidato in più di una circoscrizione.

Come rilevato anche dalla difesa dei soggetti presentatori, non spetta a questa

Corte – fuori di un giudizio di costituzionalità – esprimere valutazioni su tali aspetti (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e nn. 48, 47, 46 e 45 del 2005). **Già nel 2008**, nel decidere sull'ammissibilità di due richieste referendarie riguardanti disposizioni modificate e/o introdotte dalla legge n. 270 del 2005, **è stato escluso – in conformità a una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (e ciò vale anche in caso di quesito riguardante una intera legge elettorale).** D'altronde, già in quell'occasione, nell'«impossibilità di dare [...] un giudizio anticipato di legittimità costituzionale», fu segnalata al Parlamento «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della legislazione prevista nel 2005, con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi (sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

.....

.....

4. – Le due richieste referendarie hanno lo stesso fine: l'abrogazione della legge n. 270 del 2005, allo scopo di restituire efficacia alla legislazione elettorale in precedenza vigente, introdotta nel 1993. Tale obiettivo – non espressamente indicato nei quesiti, in cui non vi è alcuna menzione della normativa che essi mirano a ripristinare – è perseguito con tecniche diverse: il primo quesito propone l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005; il secondo quesito propone, invece, l'abrogazione delle più significative disposizioni della medesima legge, così da configurare, sostanzialmente, un effetto abrogativo totale.

Le due richieste non soddisfano i requisiti costantemente individuati da questa Corte per i referendum in materia elettorale e sono, pertanto, inammissibili.

In primo luogo, le leggi elettorali, che possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, rientrano nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). **L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti» che dovrebbero essere sottoposti agli elettori «siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria», e che «risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo»** (sentenza n. 32 del 1993, nonché, da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

In secondo luogo, i quesiti referendari in materia elettorale «non pos-

sono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», e debbono perciò essere «necessariamente parzial[i]» e mirati «ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

5. – Il quesito n. 1, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», è inammissibile perché riguarda una legge elettorale nella sua interezza e, ove il *referendum* avesse un esito positivo, determinerebbe la mancanza di una disciplina «operante» costituzionalmente necessaria.

5.1. – La richiesta mira all'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005. Tale legge, come già evidenziato, ha introdotto, mediante una copiosa serie di modifiche normative, una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. L'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005 riguarderebbe l'attuale metodo di scelta dei componenti dei detti organi costituzionali nel suo complesso.

Di conseguenza, il *referendum*, ove avesse un esito favorevole all'abrogazione, produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza (sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti neppure temporaneamente alla eventualità di paralisi di funzionamento, «anche soltanto teorica» (sentenza n. 29 del 1987). Tale principio «postula necessariamente, per la sua effettiva attuazione, la costante operatività delle leggi elettorali relative a tali organi» (sentenza n. 5 del 1995). Ne discende che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, prospettata dalla difesa del Comitato, nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica possa ritardare una sola volta l'entrata in vigore dell'abrogazione, non può superare l'esame preliminare di non manifesta infondatezza: l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del *referendum*, ove questo avesse un esito positivo – potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Viene perciò meno «uno dei presupposti perché la Corte possa accogliere la proposta istanza di autorimessione della relativa questione di costituzionalità» (sentenza n. 304 del 2007).

Una condizione perché un *referendum* elettorale sia ammissibile è «la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi

momento il rinnovo delle assemblee rappresentative» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 13 del 1999). Il quesito n. 1, proponendo l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, non soddisfa questa condizione.

5.2. – **Non può quindi affermarsi, come sostengono i soggetti presentatori, che, laddove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in vigore la precedente legislazione elettorale.** L'abrogazione referendaria, in tal modo, produrrebbe la reviviscenza degli atti legislativi modificati e abrogati dalla legge n. 270 del 2005, nella versione precedente all'approvazione di quest'ultima: il decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, nel testo previgente alla legge n. 270 del 2005, e il decreto legislativo n. 536 del 1993, per la Camera dei deputati; i decreti legislativi n. 533 – nel testo anteriore alla legge n. 270 del 2005 – e n. 535 del 1993, per il Senato della Repubblica.

La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995).

.....

.....

5.3. – Anche recentemente questa Corte ha affermato che «l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento» (sentenza n. 28 del 2011), precisando che **all'abrogazione referendaria «non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate» dalla legge oggetto di referendum, «reviviscenza [...] costantemente esclusa in simili ipotesi» dalla giurisprudenza costituzionale** (sentenze n. 24 del 2011, n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997). Inoltre, l'ipotesi della reviviscenza di norme a séguito di abrogazione referendaria è stata negata da questa Corte con specifico riguardo alla materia elettorale: quando essa ha stabilito che una richiesta di *referendum* avente per oggetto una legislazione elettorale nel suo complesso non può essere ammessa, perché l'esito favorevole del *referendum* produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, ha implicitamente escluso che, per effetto dell'abrogazione referendaria, possa «rivivere» la legislazione elettorale precedentemente in vigore (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (sentenza n. 1 del 1956).

Né l'ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo: ipotesi differente da quella in esame, in quanto la legge n. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia. **Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso.** Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera *d*, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). E anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a séguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*.

Né, infine, nel caso in esame si verificherebbe, ove il *referendum* avesse un esito favorevole all'abrogazione, la cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata. La legge n. 270 del 2005 ha introdotto una nuova legislazione elettorale, alternativa a quella previgente e, rispetto a quest'ultima, né derogatoria né legata da un rapporto di specialità.

5.4. – La volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al **referendum**, che **ha carattere esclusivamente abrogativo, quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa»** (sentenza n. 29 del 1987), e non può «direttamente costruire» una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria rinvirebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il **referendum**, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il **referendum** non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

.....

.....

5.5. – Né infine può essere condivisa la tesi per cui, in materia elettorale, la reviviscenza della legislazione precedente, a séguito di abrogazione referendaria, sarebbe imposta proprio dalla circostanza che la legge elettorale sia costituzionalmente necessaria. Questo ragionamento tramuta un limite dell'ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa ammissibilità: in caso di abrogazione di una legge elettorale abrogatrice di una legge precedente, non rinvive la legge prima in vigore in quanto è costituzionalmente necessaria; è invece costituzionalmente necessaria la legge elettorale più recente che, quindi, non può essere espunta dall'ordinamento tramite *referendum*.

Né è possibile, al riguardo, postulare la vigenza di un principio di continuità delle leggi elettorali, tale da garantire in ogni momento l'esistenza di un sistema elettorale funzionante mediante l'implicita ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova. Dal principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, posto alla base di istituti come la proroga e la supplenza, non può farsi conseguire «l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo; [...] "ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a *referendum*"» (sentenze n. 26 del 1997 e n. 5 del 1995).

.....

.....

6. – **Il quesito n. 2**, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione delle norme specificamente indicate della legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», **è inammissibile, oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per contraddittorietà e per assenza di chia-**

rezza.

Anche questa richiesta concerne l'attuale formula elettorale, pur non riguardando tutta la legge n. 270 del 2005, ma singole disposizioni di essa. Il quesito propone l'abrogazione dell'art. 2 della legge n. 270 del 2005 e di 71 alinea – cioè le frasi iniziali di ognuno dei commi oggetto della richiesta, che dispongono l'abrogazione o la sostituzione delle norme elettorali prima in vigore – contenuti negli artt. 1, 4, 5, 6 e 8 della medesima legge.

Negli alinea sono presenti quattro diverse formule: «è sostituita» o «sono sostituite»; «sono apportate le seguenti modificazioni»; «sono soppresse»; «è abrogata». Tutte queste espressioni hanno efficacia abrogatrice, ma in alcuni casi esse prevedono anche a sostituzioni e modificazioni.

Sono oggetto del quesito solo gli enunciati che ordinano la sostituzione, e non i «sottotesti», vale a dire le disposizioni che sono poste in luogo delle norme abrogate. La richiesta riguarda perciò solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono. Un *referendum* comporta però, in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: esso produce la cessazione non dell'efficacia della norma *pro futuro*, ma della vigenza della disposizione. In questo caso, l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli «ordini di sostituzione» non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime (ossia gli alinea), ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i «sottotesti»); non a caso è su queste ultime che si è svolto il dibattito parlamentare. Il quesito n. 2, quindi, non è idoneo a realizzare l'effetto cui vorrebbe giungere perché, contraddittoriamente, non determinerebbe l'abrogazione proprio delle norme sostitutive della precedente legislazione elettorale.

I «sottotesti», non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario. Ne discende l'assenza di chiarezza del quesito non solo perché non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il *referendum*, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione. Ciò non può ammettersi in una materia come quella delle fonti del diritto, regolata da *leges strictae*, in cui è assente, o comunque minimo, lo spazio per l'interposizione dell'interprete che trae dalla disposizione la norma. Inoltre, i dubbi interpretativi circa l'applicabilità delle norme contenute nei «sottotesti» esporrebbero gli organi costituzionali della Repubblica alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. E, quand'anche si ritenesse che sia gli alinea sia i «sottotesti» siano oggetto di abrogazione referendaria, il quesito presupporrebbe la reviviscenza della legislazione elettorale precedente alla legge n. 270 del 2005 e sarebbe perciò inammissibile per le stesse ragioni precisate con riguardo al primo quesito.

In conclusione, la seconda richiesta di *referendum* popolare è inammissibile per contraddittorietà e per assenza di chiarezza, oltre che per le medesime ragioni di inammissibilità esposte con riferimento al quesito n. 1.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione, nei termini indicati in epigrafe, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), richieste dichiarate legittime con ordinanza del 2 dicembre 2011 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2012.

PARTE TERZA

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI
IN MATERIA REGIONALE



CAPITOLO PRIMO

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO REGIONALE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Sommario: 1. Le riforme costituzionali in materia di ordinamento regionale: dalla Commissione bicamerale al referendum costituzionale del 2006. 2. La preoccupazione del giudice costituzionale di garantire la continuità istituzionale ed il controllo della spesa pubblica nella transizione al nuovo ordinamento. 3. **Le difficoltà della finanza pubblica e il rafforzamento del ruolo di coordinamento del legislatore nazionale.** 4. La giurisprudenza della Corte costituzionale volta a circoscrivere la potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. 5. La forma di governo regionale alla luce degli Statuti e della giurisprudenza costituzionale. 6. Altri profili tipici della forma di governo regionale. 7. L'istituzione degli organi di garanzia statutaria e la determinazione della loro natura giuridica da parte della Corte costituzionale. 8. La distribuzione della competenza tra lo Stato e le Regioni e l'individuazione dei contenuti delle materie. 9. Il contenzioso tra lo Stato e le Regioni in merito ad alcune materie di difficile attribuzione. 10. La legislazione elettorale regionale e il contenzioso relativo alla regolarità delle procedure. 11. **La collaborazione tra lo Stato e le Regioni secondo la giurisprudenza del giudice costituzionale.**

1. Le riforme costituzionali in materia di ordinamento regionale: dalla Commissione bicamerale al referendum costituzionale del 2006.

Nel 1997 il Parlamento italiano, dinanzi all'alternativa tra procedere ad una limitata revisione costituzionale con l'obiettivo di ammodernare il sistema delle relazioni tra Stato ed autonomie regionali o avviare un vero e proprio processo costituente per definire i nuovi caratteri costitutivi della Repubblica italiana, aveva optato per una soluzione intermedia. Per un verso, non seguì le procedure ordinarie di revisione costituzionale regolate dall'art. 138 Cost., per un altro verso, escluse l'ipotesi di creare un'apposita assemblea parlamentare dotata di poteri costituenti.

Né scaturì l'approvazione della legge costituzionale n.1/97, che disciplinò

un **procedimento derogatorio di revisione della Costituzione**, il quale – contrariamente a quanto prevedeva l'art. 138 Cost – affidava la definizione dei contenuti delle nuove norme costituzionali ad una ristretta Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Inoltre, prevedeva che sul testo approvato dalle Camere si dovesse necessariamente pronunciare il corpo elettorale attraverso un apposito referendum.

La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali fu immediatamente costituita ed avviò il lavoro con ritmi intensi, al punto che tale consesso riuscì a trasmettere in data 4 novembre 1997 alla presidenza della Camera dei deputati e del Senato un progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione, corredato tanto dalle relazioni del presidente della commissione e dei presidenti dei singoli gruppi di lavoro, quanto da una relazione di minoranza. Agli inizi dell'anno successivo, il *plenum* della Camera dei deputati iniziò la discussione e la votazione sul disegno di legge, giungendo – in particolare – all'approvazione degli articoli in materia di forma di Stato, i quali ampliavano le competenze normative delle Regioni e degli enti locali territoriali, attribuendo anche più ampi e sostanziali spazi di autonomia statutaria alle Regioni.

Tuttavia, le profonde divisioni tra le forze politiche su diversi, rilevanti aspetti della riforma costituzionale (inerenti, in particolare, alla forma di governo ed all'organizzazione costituzionale dell'ordine giudiziario) determinarono una situazione di stallo, che indusse le Camere ad interrompere la discussione parlamentare sulla riforma della Costituzione. Il Parlamento, pertanto, si trovò dinanzi all'alternativa se continuare a perseguire, nonostante gli esiti deludenti conseguiti, la via di una riforma organica della Costituzione ovvero puntare più realisticamente alla revisione di singoli parti della stessa, e alla integrazione della Costituzione attraverso il ricorso alla legislazione ordinaria.

Per quanto concerne le relazioni istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, il Parlamento optò decisamente per questa seconda soluzione. Con l'approvazione da parte del Governo del decreto legislativo n. 112/98 furono conferite ulteriori, importanti competenze, sia legislative che amministrative, alle Regioni ed agli enti locali, il cui esercizio doveva essere improntato ai principi della sussidiarietà e del regionalismo cooperativo.

Tale scelta scontava indubbiamente il limite di non poter introdurre delle modifiche radicali (si parlò, infatti, di riforme “a Costituzione invariata”) all'assetto istituzionale; tuttavia, presentava il pregio di consentire al sistema di evolversi, di non restare bloccato dalla difficoltà di coagulare una maggioranza parlamentare attorno ad un organico progetto di revisione della Costituzione.

La stagione delle **riforme costituzionali** riprese vigore nel 1999 e si caratterizzò per il ritorno alle procedure costituzionali ordinarie, nel senso di accan-

tonare le ipotesi – rivelatesi velleitarie – di assemblee costituenti o di commissioni bicamerali, a favore dell' *iter* parlamentare disciplinato dall'art.138 Cost. E tale scelta si è rivelata feconda in quanto il Parlamento, prima, ha approvato la legge costituzionale n.1/99 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) che ha modificato in misura significativa la forma di governo ed incrementato l'autonomia statutaria delle Regioni; poi, ha approvato la legge costituzionale n.3/01 che ha modificato sia i criteri di ripartizione delle competenze normative ed amministrative tra i diversi livelli istituzionali, sia le relazioni interistituzionali tra Stato, Regioni ed enti locali. Nel frattempo, con la legge costituzionale n.2/01 ha esteso anche alle Regioni a statuto speciale le novità introdotte dalla legge del 1999 in ordine alla forma di governo regionale.

Le riforme costituzionali del periodo 1999 – 2001 si segnalano essenzialmente per: a) l'ampliamento della potestà statutaria delle Regioni, b) la modifica della loro forma di governo, c) la determinazione di nuovi criteri per distribuire la competenza legislativa ed amministrativa.

Per quanto concerne **la disciplina degli Statuti regionali**, va premesso che la soluzione originariamente prevista dalla Costituzione apparve, sin dai primi commenti, insoddisfacente, tanto dal punto di vista sostanziale, quanto sotto il profilo procedurale.

Per quanto concerneva l'oggetto della potestà statutaria, l'art. 123 Cost. riduceva i margini di autonomia all'organizzazione interna delle Regioni; inoltre, i suoi contenuti dovevano essere in armonia non solo con la Costituzione, ma anche con le leggi della Repubblica. Mentre, per quanto concerne gli aspetti procedurali, in precedenza, gli Statuti, deliberati dai Consigli regionali, venivano approvati dal Parlamento.

Tali limiti sono stati superate dalla legge costituzionale n. 1/99: sotto il profilo sostanziale, essa attribuisce alla Regione la competenza, da un lato, a determinare la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, dall'altro lato, a definire la legge elettorale, sia pure nel rispetto dei principi posti dalla legislazione statale. Viene, in tal modo, codificata la regola che l'autonomia costituzionale degli enti implica una differenziazione delle forme di organizzazione politica.

In relazione, poi, al procedimento previsto per l'approvazione degli Statuti regionali, tale fonte diviene interamente regionale dal momento che la nuova formulazione dell'art.123 Cost. attribuisce al livello regionale l'intera competenza procedurale. Nel fare ciò delinea una procedura che nei suoi profili fondamentali sembra riecheggiare la procedura prevista per l'approvazione di leggi costituzionali ed, in quanto tale, può essere considerata testimonianza della

volontà del legislatore di considerare lo Statuto una sorta di “Costituzione regionale”.

Notevoli sono state le novità introdotte in ordine alla **forma di governo**. È noto che uno dei principali problemi della forma di governo italiana – sia nazionale, che regionale e locale – consiste nell’esigenza di assicurare stabilità ed unitarietà all’azione di governo. Numerose proposte di revisione della Costituzione erano finalizzate esplicitamente a conseguire tale obiettivo, seguendo due distinti percorsi: da un lato, introducendo correttivi alla forma parlamentare; dall’altro lato, modificando il sistema elettorale in senso maggioritario, tale da consentire il formarsi di maggioranze politiche omogenee e salde.

In ambito regionale – sulla base degli esiti complessivamente positivi offerti dall’esperienza dei Comuni e delle Province – si sono individuati due correttivi fondamentali – codificati dalla legge costituzionale n. 1/99 –: l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento automatico dei Consigli regionali (con indizione di nuove elezioni) in caso di sfiducia o dimissioni del Presidente eletto.

Il principio generale dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente determina alcune significative conseguenze di ordine costituzionale: egli ha il potere di nominare e di revocare i componenti della Giunta, inoltre, nelle sue relazioni con il Consiglio regionale viene superato quel rapporto di fiducia che ha connotato la storia del parlamentarismo italiano: l’approvazione di una mozione di sfiducia non produce soltanto la crisi dell’esecutivo, ma provoca l’immediato rinnovo di tutti gli organi elettivi. In altri termini, il potere di scelta del nuovo Presidente è tolto dalle mani dei rappresentanti eletti per essere affidato alle volontarie determinazioni del corpo elettorale.

A tale risultato si è pervenuti attraverso l’inserimento di una nuova fattispecie nell’elenco dei casi che legittimano il ricorso allo scioglimento dei Consigli regionali. A tal fine, la nuova formulazione dell’art. 126 Cost., introdotta dalla legge costituzionale n. 1/99, prevede che lo scioglimento del Consiglio regionale si produca automaticamente nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, ovvero di suo impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie.

Un’ulteriore novità – introdotta dalla legge costituzionale – n. 3/01 – concerne la **rideterminazione della potestà legislativa delle Regioni**.

La scelta tra i possibili criteri di ripartizione delle attribuzioni non è influente ai fini della qualificazione della forma di Stato. È chiaro, ad esempio, che il sistema di elencare le sole competenze centrali è più consono agli ordi-

namenti federali, mentre la definizione puntuale delle materie in cui le Regioni possono legiferare esprime un autonomismo limitato.

Il testo originario dell'art.117 Cost. aveva optato per l'elencazione delle materie di competenza regionale; inoltre, aveva riconosciuto alle Regioni una competenza legislativa tanto di tipo concorrente, quanto di tipo integrativo. Il nuovo sistema di distribuzione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni previsto dalla legge costituzionale n. 3/01 si basa, invece, su di un criterio opposto : vengono enumerate le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente, mentre le altre sono riservate in via residuale alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie.

Se l'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa di tipo concorrente – cioè, da esercitarsi nell'ambito dei principi della materia individuati da leggi statali – non ha carattere innovativo, rappresenta – invece – una novità l'estensione a tutte le Regioni ordinarie di una potestà legislativa di tipo esclusivo, la quale si affianca a quella propria dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale.

Inoltre, la Costituzione ha determinato una parificazione piena tra legge dello Stato e della Regione, non solo dal punto di vista della forza giuridica, ma anche per quanto concerne le limitazioni. La potestà legislativa esclusiva delle Regioni e quella dello Stato incontrano i medesimi limiti: rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali.

Per quanto concerne, infine, **l'attività amministrativa**, va precisato che la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto un criterio generale (Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), demandando successivamente al legislatore – statale e regionale, secondo le rispettive competenze (art.118.2. Cost.) – il compito di provvedere analiticamente alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

La discrezionalità attribuita dalla Costituzione al legislatore (statale e regionale) è assai ampia, anche se non è corretto sostenere che i costituenti gli hanno consegnato una pagina bianca da riempire a proprio piacimento. Esistono, infatti, diverse disposizioni costituzionali che circoscrivono tale discrezionalità: l'art. 114 Cost., secondo il quale le Regioni, i Comuni e le Province hanno funzioni proprie secondo i principi fissati dalla Costituzione; l'art. 118.1. Cost. il quale precisa che l'ente fornito di una potestà amministrativa tendenzialmente generale è il Comune; l'art. 118.2. Cost., che consente ai Comuni ed alle Province di divenire titolare non solo delle funzioni amministrative proprie, ma anche di quelle che vengono loro ulteriormente conferite

dallo Stato e dalle Regioni.

La Costituzione precisa, altresì, che il legislatore, all'atto di distribuire le funzioni amministrative, deve tener presente i criteri di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

I principi introdotti dall'art.118 Cost.sono decisamente innovativi e se realizzati appieno determinerebbero una rottura rispetto alla storia amministrativa dello Stato unitario in Italia. Tuttavia, diversi indizi lasciano intendere che l'attuazione di questa disposizione costituzionale avverrà soltanto sulla base di una interpretazione restrittiva e graduale del dettato costituzionale. Basti considerare che non si sono ancora avuti trasferimenti di funzioni amministrative a favore dei Comuni – anzi, debbono ancora trovare compimento quelli previsti dal decreto n. 112/98 –. Così come le difficoltà indubbie della finanza pubblica rendono – al momento – improbabili nuovi trasferimenti, che richiederebbero un aumento delle risorse da destinare alle Regioni, ai Comuni ed alle Province.

Da ultimo, va considerato che l'opzione compiuta dall'art.118 Cost. di individuare nei Comuni i principali titolari delle funzioni amministrative, se condizionale dal punto di vista teorico, pone – sul piano pratico – dei problemi gestionali difficilmente superabili, a causa delle strutture organizzative limitate di molti Comuni italiani, in gran parte di piccola o media dimensione.

Se, per un verso, è indubbio che le riforme costituzionali in materia di ordinamento regionale e locale (che abbiamo sopra richiamato) hanno introdotto numerose e significative novità; per un altro verso, appare arduo stabilire se si sia in presenza di una nuova fase del regionalismo, di una prosecuzione delle precedenti, ovvero di una rottura della tradizione in direzione di una nuova forma di Stato.

La **difficoltà nel formulare un giudizio** discende sia dal contenuto normativo della revisione costituzionale, sia dalla contraddittorietà del suo processo di attuazione.

In ordine al primo aspetto, va notato che dalla lettura complessiva del nuovo testo costituzionale non emerge una idea univoca circa il futuro ruolo delle Regioni. L'esperienza di diritto comparato ed il dibattito dottrinale sul regionalismo ed il federalismo evidenziano possibili, distinti modelli di distribuzione del potere su base territoriale: tuttavia, il legislatore italiano non sembra intenzionato a scegliere e, spesso, all'interno della Costituzione si rinvengono disposizioni riconducibili a visioni contrapposte.

Ad esempio, le riforme costituzionali non scelgono tra una visione funzionalista – secondo la quale il soddisfacimento di esigenze di prossimità, di sussidiarietà e di partecipazione migliora l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche – o comunitaria – che considera le Regioni non tanto il modo di orga-

nizzarsi di un ente all'interno dell'organizzazione statale, quanto il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo, fornita di propria identità. – del principio di autonomia. Così come nel testo della Costituzione si rinvengono spinte tanto a favore di un regionalismo omogeneo, quanto differenziato (art. 116.3. Cost.).

Inoltre, il dibattito politico che ha preceduto l'approvazione della legge costituzionale n.3/01 ha evidenziato una forte contrapposizione tra posizioni politiche ed istituzionali assai differenziate: tra chi era favorevole a un processo di federalizzazione e chi propendeva, per contro, per processi di mera decentrazione; tra fautori di un regionalismo conflittuale e partigiani di un regionalismo di integrazione. Né tali differenziazioni si sono attenuate in fase di prima attuazione della riforma costituzionale.

Attualmente il futuro del regionalismo vive una **condizione di incertezza**, alimentata dai dubbi relativi al percorso istituzionale da intraprendere: se muovere con decisione e coerenza lunga la via della piena attuazione della legge costituzionale n. 3/01 e della sua legge di attuazione n. 131/03, ovvero se puntare nella direzione di una modificazione di quelle parti della riforma costituzionale che – alla luce dell'esperienza pratica – si sono rivelate inadeguate.

A sua volta, l'attesa è indotta dal fatto che, nella primavera del 2005, le elezioni politiche – precedute da una combattuta e partecipata campagna elettorale – hanno determinato (sia pure di misura) un cambiamento nella maggioranza politica del paese e che il nuovo Governo ha concentrato la sua attenzione prevalentemente sui delicati temi inerenti allo sviluppo economico, alla liberalizzazione dei mercati ed alla riduzione del deficit pubblico: nel corso, quindi, dell'attuale fase della legislatura la tematica istituzionale è rimasta sullo sfondo e non è stata oggetto di alcun significativo intervento legislativo.

Di conseguenza, il processo di attuazione della legge costituzionale n. 3/01 rimane in buona parte ancora disatteso: specie per quanto concerne l'attuazione del principio del federalismo fiscale codificato dall'art. 119 Cost., una nuova ripartizione delle competenze amministrative tra i diversi livelli istituzionali ai sensi dell'art. 118 Cost., la definizione in via legislativa delle norme statali suscettibili da fungere come limite nelle materie di competenza concorrente delle Regioni, l'adattamento del Testo Unico sull'ordinamento dei Comuni e delle Province alle modificazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3/01, l'istituzione delle Città metropolitane che l'art. 114 Cost. ha previsto quali nuovi enti necessari, l'individuazione delle funzioni fondamentali spettanti ai Comuni ed alle Province, l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e del sistema delle autonomie.

D'altra parte, l'inerzia nell'attuazione delle disposizioni costituzionali non è stata compensata dalla prospettazione di una diversa strategia atta a rinvigorire l'autonomia regionale e locale. In particolare, le Regioni hanno dimostrato una limitata capacità progettuale, che non contribuisce certo a chiarire il futuro scenario istituzionale: per cui, in definitiva, sembra prevalere uno stato di "quiete", non si sa se "prima della tempesta".

A nostro avviso, l'alternativa tra attuazione della riforma costituzionale del 2001 o sua messa in discussione appare fuorviante, specie in considerazione del fatto che l'attuale condizione insoddisfacente del regionalismo dipende tanto dalla **mancata attuazione di alcune parti della legge costituzionale n. 3/01**, quanto dalla mancata revisione di alcune disposizioni presenti nel testo attuale della Costituzione.

Si tratta, in altri termini, sia di attuare, sia di riformare. Così come, forse, occorre, in ordine ad alcuni specifici profili, rivedere alcuni meccanismi di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione introdotti dalla legge n. 131/03.

È il caso, ad esempio, della previsione dell'art. 1.3 della legge il quale aveva delegato il Governo ad adottare, entro due anni, (cioè entro il 2005) decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nella materie rientranti nella competenza concorrente delle Regioni.

Al momento, il Parlamento risulta del tutto inadempiente; tuttavia – a sua parziale giustificazione – va sottolineato che la scelta di codificare i principi della materia in apposite leggi risulta poco convincente, stante la varietà delle materie su cui il legislatore dovrebbe intervenire e l'opportunità di cristallizzare nel tempo una normativa che è suscettibile di continue modificazioni.

D'altra parte, tale previsione appare contraddittoria con l'esperienza sinora maturata, considerando che già nei primi anni di funzionamento delle Regioni ordinarie si era tentato invano di risolvere i rapporti tra le leggi regionali e statali nelle materie di competenza concorrente ricorrendo alla codificazione di apposite "leggi – quadro" (cioè indicanti i principi statali delle diverse materie regionali). Al punto che, a fronte della inerzia sostanziale del legislatore, i limiti alla competenza legislative concorrente delle Regioni vennero ricavati in via interpretativa — applicando le usuali regole ermeneutiche — alla luce della legislazione vigente in materia.

Nel nostro caso, la previsione dell'art. 117.3 Cost. secondo la quale la legge statale deve "determinare", cioè individuare ed indicare le disposizioni che, fungendo da principi, rappresentano un limite per la legislazione regionale, avrebbe potuto essere assolta utilizzando il meccanismo individuato dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in tema di relazioni tra

norme locali e regionali o statali, laddove impone alla legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite di "enunciare espressamente i principi che costituiscono un limite inderogabile per la loro autonomia normativa".

Da siffatta precisazione dovrebbe discendere una duplice, rilevante conseguenza: da un lato, i principi della materia non potrebbero più essere ricostruiti in via interpretativa; dall'altro lato, in assenza nella legge dello Stato di un'esplícita individuazione dei principi, le disposizioni in essa contenute dovrebbero ritenersi cedevoli dinanzi al successivo intervento legislativo delle Regioni. La stessa interpretazione avrebbe anche il pregio di ridurre l'incertezza giuridica ed il contenzioso tra lo Stato e le Regioni. Infatti, escludendo, per il futuro, che i principi della materia possano essere ricostruiti in via interpretativa, la discrezionalità regionale troverebbe un vincolo inderogabile soltanto in quelle norme che lo Stato ha espressamente qualificato come di principio.

Ritornando, in conclusione, all'interrogativo circa le possibili, future tappe di sviluppo del regionalismo, mi pare – riprendendo alcune condivisibili indicazioni espresse dalla dottrina più autorevole – che una adeguata riflessione sulle recenti vicende costituzionali che hanno interessato il sistema delle autonomie regionali dovrebbe condurre alle seguenti acquisizioni.

In primo luogo, dovrebbe considerarsi **tramontata la stagione delle "grandi riforme costituzionali" approvate a maggioranza**, senza una più ampia condivisione delle soluzioni istituzionali da introdurre.

È ben vero che la lettera dell'art. 138 Cost. ammette tale possibilità, prevedendo che la legge di revisione costituzionale possa essere approvata a maggioranza assoluta – la quale, in un ordinamento con un sistema elettorale maggioritario, coincide con la maggioranza di governo –, salva la possibilità di attivare un referendum confermativo. Tuttavia, l'esperienza concreta ha dimostrato che le revisioni costituzionali approvate da una maggioranza ristretta stentano a trovare una efficace attuazione; meglio sarebbe, a nostro avviso, introdurre una convenzione costituzionale basata sui seguenti due criteri: da un lato, seguire soltanto la procedura prevista dal primo comma dell'art. 138 Cost. (approvazione della legge di revisione costituzionale con la maggioranza dei due terzi dei componenti le assemblee parlamentari); dall'altro lato, prevedere un maggior coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di revisione costituzionale, ad esempio attribuendo all'interno dell'*iter legis* un più incisivo ruolo alla Commissione bicamerale integrata con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali prevista dall'art. 11 della legge n. 3/01.

In secondo luogo, si dovrebbero abbandonare i tentativi di riformare alcuni

istituti che l'esperienza ha mostrato sostanzialmente non modificabili – come nel caso della c.d. “regionalizzazione” del Senato – per concentrare l'attenzione sull'introduzione di limitati, ma importanti “correttivi” del testo costituzionale: come, ad esempio, la costituzionalizzazione di appositi organi idonei a rafforzare gli istituti cooperativi del sistema, ovvero una eliminazione delle incongruenze dell'art.117 Cost. relative ai rapporti tra la normativa statale e regionale, da un lato, e alla potestà regolamentare, dall'altro lato.

In terzo luogo, **appare necessario mettere ordine nella ripartizione delle materie**, sia alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, sia riflettendo sulle tecniche di ripartizioni emergenti da alcune esperienze comparate – da ultimo, la recente riforma del federalismo tedesco –.

Una ripartizione rigida della potestà legislativa “per materie” si rivela sempre più inidonea a regolare la complessità dei problemi che i legislatori (statali e regionali) debbono disciplinare: come evidenzia la trama del ricco contenzioso costituzionale in materia. Non si tratta soltanto, a nostro avviso, di correggere alcune imperfette attribuzioni compiute dall'art. 117 Cost., ma soprattutto di introdurre un meccanismo meno rigido e statico di ripartizione, che consenta allo Stato ed alla Regione di precisare consensualmente quali siano, all'interno di ciascuna materia, i compiti che debbono essere assegnati allo Stato e quelli da riservare, per contro, all'intervento regionale.

Si tratta, in altri termini, di dar vita ad un meccanismo che, superando una astratta rivendicazione delle competenze, consenta di fornire razionalità e certezza al sistema, attraverso la puntuale determinazione del “chi fa che cosa”.

2. La preoccupazione del giudice costituzionale di garantire la continuità istituzionale ed il controllo della spesa pubblica nella transizione al nuovo ordinamento.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, a causa della mancata inserzione nella legge costituzionale n.3/01 di norme finali e transitorie, si è fatta carico, in più occasioni, dell'esigenza di assicurare la continuità e la funzionalità dei processi istituzionali, nonché di garantire la certezza del diritto e la sicurezza giuridica.

A questo proposito, ha avvertito, innanzitutto, l'esigenza che **il passaggio dal vecchio al nuovo sistema delle competenze** in materia di finanza pubblica avvenisse in modo graduale, stante la estrema delicatezza del tema. In diverse decisioni la Corte costituzionale ha precisato che la piena operatività dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa attribuita alle Regioni dall'art.119 Cost.(Le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia

con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) può decorrere soltanto successivamente alla definizione del nuovo sistema tributario, che lo Stato deve fare con la compartecipazione degli altri livelli istituzionali. Conseguentemente, il giudice costituzionale, dopo aver precisato che deve considerarsi tributo “proprio” della Regione soltanto quello istituito dalle Regioni con propria legge, ha giustificato una temporanea e provvisoria limitazione degli spazi regionali di autonomia in ordine al prelievo tributario, qualora sia motivata dalla necessità di realizzare “un complessivo ridisegno dell’autonomia tributaria delle Regioni nel quadro dell’attuazione del nuovo art.119 Cost.” (sentenza 381/04).

Eguualmente, in altra occasione, la Corte – escludendo l’ammissibilità in materia tributaria di una potestà regionale autonoma rispetto alla approvazione da parte dello Stato della legislazione di coordinamento – ha precisato che l’attuazione del disegno costituzionale delineato dall’art.119 Cost. richiede “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 delineare 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”. Nel frattempo – sempre secondo la Corte – trova razionale giustificazione “**la definizione di una disciplina transitoria** che consenta l’ordinato passaggio dall’attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte “derivata”, cioè dipendente dal bilancio statale, ad un nuovo sistema” (sentenza 37/04).

Così come nella sentenza 320/04 la Corte costituzionale ritiene che, in una situazione transitoria, in attesa che vengano definite le norme di coordinamento della finanza pubblica, sia consentita l’adozione da parte dello Stato di “discipline parzialmente modificative, purchè evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell’autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo titolo V della Costituzione”.

L’esigenza di assicurare una continuità istituzionale nell’erogazione di un servizio fondamentale come quello scolastico è, per un altro verso, alla base della tecnica di decisione utilizzata dal giudice costituzionale in occasione della sentenza 13/04. Nella fattispecie, il giudice – pur riconoscendo che la normativa statale aveva invaso la competenza delle Regioni in materia di programmazione della rete scolastica – evita di pronunciare una sentenza di annullamento della disposizione, preferendo ricorrere ad una sentenza interpretativa di tipo additivo: nel senso che l’illegittimità deriva dalla “mancata previsione che la

competenza degli uffici del Ministero dell'istruzione 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 ”.

Il che significa, in altri termini, che la Corte costituzionale ha consentito transitoriamente la validità degli atti di programmazione della rete scolastica compiuti dal Ministero, in attesa che le Regioni provvedano a dotarsi di apparati burocratici regionali preposti all'esercizio di tale funzione.

Questa sentenza è interessante dal momento che individua un' esigenza di continuità giuridica non soltanto sotto il profilo normativo, ma anche di natura organizzativa ed istituzionale .

In questo contesto si possono richiamare altre sentenze, la cui *ratio decidendi* è data dalla volontà di **assicurare la continuità delle funzioni pubbliche e la sicurezza giuridica**.

Ad esempio, nella sentenza 256/04 il giudice costituzionale considera necessario che, in attesa dell'approvazione di un sistema di finanziamento delle attività culturali coerente con la nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, si determini un periodo transitorio nel quale gli interventi di finanziamento statale delle attività culturali conservino la loro validità. Ciò in quanto, in attesa dell'approvazione di una nuova disciplina, non si possono sacrificare valori costituzionali garantiti dall'art.9 Cost., né si può privare la società civile (beneficiaria degli interventi finanziari) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato.

Sempre in materia di attività culturali, la Corte costituzionale nega che l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/01 abbia determinato l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente: pertanto, la ripartizione dei finanziamenti allo spettacolo può avvenire secondo la normativa vigente, in attesa che venga definita la nuova procedura, la quale deve tener conto che la materia rientra adesso tra quelle di competenza regionale (sentenza 255/04).

3. Le difficoltà della finanza pubblica e il rafforzamento del ruolo di coordinamento del legislatore nazionale.

Nel corso di questi ultimi anni, la crisi della finanza pubblica sta generando significative modificazioni nella distribuzione delle competenze tra lo Stato e gli enti decentrati e sull'ordinamento dello Stato regionale. A questo proposito,

appare di particolare interesse il **rafforzamento del ruolo del legislatore statale**, della sua capacità di coordinamento e di direzione, conseguente alla crescente necessità di controllare la spesa pubblica per fronteggiare la crisi economica e i vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea.

In proposito, si può sinteticamente affermare che l'acquisizione di significative competenze dello Stato al fine di controllare la dinamica della spesa pubblica è stata sicuramente agevolata dalla particolare struttura linguistica dell'art.117 Cost., che regola la distribuzione della potestà normativa (legislativa e regolamentare) tra lo Stato e le Regioni.

I nuovi criteri di ripartizione della competenza tra lo Stato e le Regioni introdotti dalla legge di revisione costituzionale n.3 del 2001 avevano indotto ad ipotizzare un ampliamento quantitativo (nuovi ambiti materiali) e qualitativo (minori limiti) della potestà normativa regionale, con particolare riferimento alla competenza residuale.

In realtà, l'esperienza sinora maturata evidenzia come tale previsione fosse eccessivamente ottimistica; la prima, superficiale impressione che alcuni avevano ricavato dalla lettura del nuovo testo dell'art.117 Cost. deve essere, senza dubbio, corretta nel momento in cui si passa a un esame più sostanziale dei rapporti tra i livelli istituzionali, complicati dalla scelta del legislatore costituzionale sia di dividere la competenza statale e regionale in sub materie ripartite tra lo Stato e le Regioni (come nel caso, ad esempio, della materia ambientale, dei beni culturali, dell'istruzione), sia dall'attribuzione in forma esclusiva allo Stato di importanti materie – c.d. “trasversali” – grazie alle quali lo Stato può intervenire su oggetti rientranti nella gran parte delle materie riservate alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

A quest'ultimo proposito, sono stati numerosi i casi in cui il Governo – attraverso l'adozione di decreti leggi – e il Parlamento hanno posto limiti e vincoli alla legislazione regionale, utilizzando la loro competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di perequazione delle risorse finanziarie, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e politici, di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il che ha consentito di comprimere in misura significativa la discrezionalità decisionale delle Regioni in materie importanti come – ad esempio, la regolazione del commercio, del turismo, di alcune attività economiche, del sistema regionale di governo locale.

Tale tendenza è stata ripetutamente giustificata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: attenta, prima, a evitare che nella fase di transizione dal vecchio al nuovo regime delle competenze in materia di finanza pubblica si determinasse una cesura nella continuità del sistema di reperimento delle risorse finanziarie; preoccupata, poi, di scongiurare che la capacità autonoma di

spesa delle Regioni e degli enti locali possa incrinare il “patto di stabilità interno”, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l’adesione al patto di stabilità e di crescita definito in sede di Unione europea.

Mosso da tali preoccupazioni, il giudice costituzionale italiano, con una giurisprudenza costante, ha fissato alcuni principi. Con riferimento alla necessità di rispettare i vincoli in ordine al disavanzo pubblico derivanti dalla adesione dell’Italia all’ordinamento comunitario, la Corte costituzionale ha riconosciuto la **competenza del legislatore statale a imporre vincoli alle politiche di bilancio delle Regioni e degli enti locali**, a limitare l’autonomia di spesa degli enti decentrati, a porre limiti complessivi alla crescita della spese corrente anche in settori materiali rientranti nella competenza concorrente o residuale delle Regioni.

Tuttavia, la assolutezza di tale affermazione è stata temperata dal richiamo al criterio della “leale collaborazione”, il quale nel caso di specie si traduce nella necessità che le “incursioni” del legislatore statale in ambiti materiali di competenza regionale debbano avvenire con modalità e secondo criteri che non annullino l’autonomia regionale. A tal fine, ha sollecitato il legislatore ad adottare alcuni accorgimenti, come la ricerca di preventive intese con le Regioni, l’utilizzazione della fonte legislativa piuttosto che di quella amministrativa, la produzione di una normativa di principio piuttosto che di dettaglio.

Questa tendenza è, poi, aumentata in tempi recenti in conseguenza dell’acuirsi della crisi economica e si è manifestata, in particolare, utilizzando le **competenze “trasversali” in materia finanziaria e fiscale che l’art.117 Cost. riserva allo Stato** e ha acuito il contenzioso giurisdizionale, attivando numerosi ricorsi innanzi alla Corte costituzionale.

Per offrire un’idea della problematica e della dottrina del giudice costituzionale, riteniamo utile selezionare – tra le molte – alcune recenti i sentenze.

Nella sentenza n.108 del 2011 lo Stato impugna una normativa regionale che trasformava il rapporto di lavoro di alcuni dipendenti da contratti a tempo parziale in rapporti di lavoro a tempo pieno, lamentando - tra l’altro - la lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.: ciò in quanto, secondo il ricorrente, la previsione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, contrastava con la normativa statale che obbliga le Regioni a ridurre le spese per il personale, a contenere la dinamica retributiva, nonché a limitare i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione.

Siffatta impostazione è stata fatta propria dal giudice costituzionale, ad avviso del quale la normativa statale, per il suo contenuto e le finalità, possedeva i caratteri di principio fondamentale della finanza pubblica: coerentemente con una consolidata giurisprudenza la quale ritiene che la spesa per il personale occupa, a causa della sua rilevante entità, una importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna.

Sempre a proposito della riduzione e del contenimento delle spese per il personale pubblico, la Corte costituzionale con la sentenza n.77 del 2011 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che prorogava sia diversi contratti di lavoro con il personale precario, sia alcuni incarichi di direzione: tale proroga si poneva in contrasto con il piano di riduzione progressiva della spesa sanitaria concordato e sottoscritto tra lo Stato e la Regione. Ad avviso del giudice costituzionale, infatti, i contenuti dei piani che in vario modo perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica debbono considerarsi un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in quanto tali, vincolano la legislazione regionale.

Altre sentenze della Corte costituzionale hanno censurato i tentativi dei legislatori regionali di introdurre deroghe agli accordi sottoscritti dalle Regioni per ridurre il forte deficit regionale conseguente alla spesa sanitaria.

Nella sentenza n.123 del 2011, ad esempio, è stata dichiarata incostituzionale una legge regionale che poneva integralmente a carico del bilancio regionale i costi di determinate spese sanitarie. Tale decisione, pur animata da apprezzabili ragioni di politica sociale, contraddiceva l'impegno che il presidente della Regione aveva assunto in ordine all'individuazione delle misure più opportune per conseguire la riduzione della spesa sanitaria. Anche in questo caso, il giudice costituzionale ribadisce che i contenuti di tali accordi sono vincolanti per le Regioni che li hanno sottoscritti, stante la loro natura di principi fondamentali finalizzati al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

A sua volta, con la sentenza n.115 del 2011 la Corte ha precisato che tutti i soggetti istituzionali – e, quindi, anche le Regioni e gli enti locali – sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita: di conseguenza, i vincoli, gli obiettivi e le sanzioni contenute nel cosiddetto “Patto di stabilità interno” costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, rientranti nella competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue, che le Regioni le quali non hanno rispettato il patto di stabilità interno sono legittimamente sottoposte da parte dello Stato alle sanzioni previste dall'ordinamento, ivi compresa quella dell'annullamento di determinati atti.

Infine, la sentenza n.229 del 2011 ha affermato una nozione ampia di prin-

cipio della materia, comprensiva non solo delle disposizioni legislative dello Stato o – come si è visto in precedenza – delle intese sottoscritte dalle Regioni ai fini del contenimento della spesa pubblica, ma anche “ dell’esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo” strumentali alla verifica del rispetto dei vincoli.

Per tale ragione, il giudice costituzionale ha annullato la normativa di una Regione ad autonomia speciale che intendeva derogare dalla tempistica uniforme, prevista per tutte le Regioni, in merito alla trasmissione allo Stato di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica. Tale uniformità – a giudizio della Corte costituzionale - è strumentale all’esigenza di monitorare efficacemente il rispetto del patto di stabilità interno e, indirettamente dei vincoli comunitari: di conseguenza, la Corte costituzionale ha considerato non accettabile che i termini per la comunicazione dei dati possano variare, mettendo in tal modo a rischio lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l’impegno ad osservare il patto di stabilità.

4. La giurisprudenza della Corte costituzionale volta a circoscrivere la potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Gli Statuti costituiscono l’espressione più significativa dell’autonomia politica delle Regioni. Se la potestà legislativa consente a questi enti di manifestare, nei settori materiali di competenza, il proprio indirizzo politico, quella statutaria permette loro di autodeterminare i principi di organizzazione, sia pure nell’ambito della forma di governo delineata dalla Costituzione. Da ciò la necessità che la potestà statutaria assuma i caratteri di una sostanziale, effettiva autonomia statutaria.

La legge costituzionale n.1/99 aveva tentato di superare – come si è evidenziato in precedenza – gli evidenti limiti dell’originaria formulazione dell’art.123 Cost.: tuttavia, sia le concrete scelte operate dai Consigli regionali, sia gli orientamenti restrittivi manifestati dalla Corte costituzionale hanno finito per anestetizzare le potenzialità insite nel testo costituzionale.

I profili più controversi affrontati dal giudice costituzionale hanno riguardato la determinazione degli oggetti disciplinabili negli Statuti ed i limiti che tale fonte incontra.

A proposito di quest’ultimo profilo, la Corte costituzionale ha attribuito all’espressione secondo cui gli Statuti debbono essere **“in armonia con la Costituzione”** un significato estensivo, rispetto alle posizioni in precedenza prevalenti presso la dottrina. Se, in precedenza, si riteneva che gli Statuti potes-

sero derogare alle prescrizioni costituzionali, pur non ispirandosi a principi con le stesse difformi, adesso la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo più restrittivo la portata del limite dell’“armonia con la Costituzione”.

Nella sentenza 306/02 il giudice costituzionale, negando ai Consigli regionali la possibilità di fregiarsi del nome di Parlamento, ha precisato che tale limite “lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali” impone “di rispettarne anche lo spirito”. Egualmente, nella sentenza 303/02 si precisa che l’espressione armonia deve essere inteso come garanzia nel caso che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, “ne eluda lo spirito”.

Dal punto di vista degli oggetti disciplinabili negli Statuti i punti più controversi hanno riguardato, da un lato, la possibilità di introdurre non solo obiettivi e principi dell’azione regionale, ma anche una regolazione dei diritti fondamentali; dall’altro lato, la capacità di individuare una forma di governo “ibrida” rispetto all’alternativa netta offerta dal testo costituzionale (elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale, ovvero da parte del Consiglio con relativa investitura fiduciaria). Così come va ricordata la *querelle* relativa all’ammissibilità di disposizioni statutarie inerenti alla materia elettorale.

A proposito dell’ammissibilità di **norme statutarie in materia di diritti**, la Corte costituzionale ha espresso la propria posizione (invero contestata con buone ragioni da parte di autorevoli settori della dottrina) decidendo su ricorso del Governo avverso lo Statuto della Regione Toscana. In particolare, il Governo aveva impugnato le disposizioni statutarie aventi ad oggetto i principi generali e le finalità principali della Regione.

Nella sentenza 372/04 la Corte costituzionale coglie l’occasione per compiere alcune significative precisazioni.

In primo luogo, la sentenza fa chiarezza sulla natura giuridica delle disposizioni programmatiche che le Regioni hanno inserito negli Statuti al fine di sottolineare i fondamentali obiettivi dell’azione regionale.

Il giudice costituzionale ne riconosce la piena ammissibilità sia perché rientrano a pieno titolo tra i contenuti eventuali degli Statuti, sia perché appaiono strumentali a “legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative”. Di conseguenza, deve essere riconosciuta alla Regione la possibilità di perseguire finalità ulteriori rispetto alle materie rientranti nella competenza legislativa ed amministrativa, dal momento che le stesse possono essere perseguite anche “avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione e di proposta, e così via, esercitabili in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfaci-

mento delle esigenze della collettività stessa”.

L’argomentazione della Corte costituzionale è importante perché qualifica l’autonomia regionale in senso costituzionale, facendo di tale ente non un ente settoriale (a competenze predeterminate), ma di rappresentanza generale degli interessi della comunità di riferimento. Viene, in altre parole, esplicitamente ammesso che l’autonomia riconosciuta dall’art.114 Cost. rappresenta il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo, fornita di propria identità.

Circa la natura giuridica di siffatte disposizioni, la Corte costituzionale ribadisce che esse esplicano una funzione non normativa, ma “di natura culturale o anche politica”, nel senso che non producono direttamente delle norme vigenti ed applicabili, ma esprimono degli obiettivi che diverranno normativi nel momento in cui le Regioni li concretizzeranno attraverso l’esercizio delle funzioni e dei poteri loro attribuiti dall’ordinamento.

In ordine all’**autonomia degli Statuti nel delineare le caratteristiche della forma di governo della Regione**, il giudice costituzionale ha precisato il proprio orientamento in occasione del giudizio relativo al sindacato di legittimità di alcune disposizioni dello Statuto della Regione Calabria.

Per una migliore comprensione della questione sottoposta dal Governo all’esame della Corte è opportuno premettere alcune considerazioni relative alle ragioni che avevano indotto il Consiglio regionale della Calabria ad approvare le disposizioni statutarie impugnate.

I Consigli regionali avevano manifestato diverse perplessità in ordine all’opportunità politica della previsione dell’art.126 .3 Cost. secondo la quale la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento automatico del Consiglio regionale. Per rimuovere tale vincolo la Regione Calabria aveva adottato una ingegnosa soluzione, la quale prevedeva il seguente meccanismo istituzionale: a) i candidati alle cariche di Presidente e di Vicepresidente della Giunta regionale dovevano essere indicati sulla scheda elettorale e votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale; b) la loro nomina formale competeva al Consiglio regionale, che vi provvedeva nella sua seduta di insediamento, insieme all’approvazione del programma di governo da essi presentato; c) in caso di mancata nomina dei candidati indicati dalle liste elettorali risultate maggioritarie si sarebbe determinato lo scioglimento automatico del Consiglio regionale .

Tale soluzione istituzionale avrebbe dovuto evitare l’automatismo dello scioglimento del Consiglio nei casi di sostituzione del Presidente nelle fattispecie diverse da quella indicata nel punto sub c). Essa è stata, tuttavia, impugnata

innanzi alla Corte costituzionale, che ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale nella prima sentenza in materia regionale del 2004 (sentenza 2/04).

Con tale decisione il giudice costituzionale ha evidenziato come la soluzione istituzionale della Regione Calabria fosse stata assunta *in fraudem Constitutionem*: quindi, in violazione dell'art.123 Cost. il quale impone di rispettare puntualmente non solo ogni disposizione della Costituzione, ma anche il suo “spirito”, cioè i principi e le finalità ricavabili del testo costituzionale.

Nel caso di specie, lo “spirito” del legislatore costituzionale doveva essere individuato nella scelta di privilegiare l'elezione diretta del Presidente della Giunta e di favorire la stabilità politica della Regione, prevedendo – come avviene, d'altra parte, per gli organi degli enti locali – lo scioglimento automatico del Consiglio in caso di sostituzione, per qualsiasi motivo, del Presidente eletto (cioè scelto) direttamente dal corpo elettorale.

Viceversa, la soluzione ipotizzata dallo Statuto regionale della Calabria tentava di dar vita ad una forma di elezione “sostanzialmente” diretta del Presidente e del vicepresidente della Giunta, senza determinarne lo scioglimento in caso di sostituzione del Presidente da parte del Vice presidente.

La sentenza 2/04 della Corte costituzionale ha assolto ad una evidente funzione di indirizzo, dal momento che successivamente tutte le Regioni hanno accelerato il procedimento di approvazione degli Statuti, prevedendo il meccanismo di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta. Se mai, alcuni Statuti si sono premurati di valorizzare il ruolo politico del Consiglio regionale, accrescendo le sue funzioni di controllo e partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico: ad esempio, precisando che il programma di governo del Presidente della Giunta sia discusso ed approvato dal Consiglio.

Il vincolo che gli Statuti regionali incontrano del rispetto dello “spirito” della Costituzione non impedisce, tuttavia, a tale fonte di contenere **una disciplina autonoma delle relazioni tra gli organi di governo dell'ente**, purché non in contrasto con le disposizioni costituzionali. Per tale motivo, ad esempio, la Corte costituzionale ha riconosciuto la competenza dello Statuto ad introdurre delle norme finalizzate ad accrescere il ruolo di indirizzo e di controllo politico del Consiglio nei confronti del Presidente, meglio riequilibrando i rapporti tra i due organi elettivi. L'importante è, in ogni caso, – ad avviso del giudice costituzionale – che non si alteri il profilo della forma di governo delineata dagli artt.122.5 (il Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto ha il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta) e 126.3 Cost.(l'approvazione di una mozione sfiducia da parte del Consiglio o le

dimissioni del Presidente della Giunta determinano l'automatico scioglimento del Consiglio regionale).

Nella fattispecie, lo Statuto della Regione Toscana – riprendendo quanto già dispone il decreto legislativo n. 267/00 a proposito della forma di governo degli enti locali territoriali – aveva previsto che il programma di governo del Presidente eletto debba essere illustrato al Consiglio ed approvato da questo organo entro dieci giorni dalla sua illustrazione. Ovviamente, la mancata approvazione del programma non può non avere un rilevante significato politico, ma i suoi effetti avvengono nel rispetto delle disposizioni costituzionali, dal momento che il Consiglio regionale o il Presidente ne debbono trarre le inevitabili conseguenze approvando una mozione di sfiducia ovvero presentando le proprie dimissioni.

Eguale, la Corte costituzionale ha riconosciuto **la competenza a disciplinare in modo innovativo l'istituto del referendum**, introducendo – ad esempio – un *quorum* di validità (la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali) differente da quello previsto dall'art.75 Cost. a proposito dei referendum abrogativi di leggi statali (la maggioranza degli aventi diritto al voto).

In modo del tutto condivisibile il giudice costituzionale ha rigettato tale questione di costituzionalità, affermando la legittimità di una disposizione che appare non solo legittima, ma anche opportuna per rivitalizzare l'istituto del referendum.

Il *quorum* fissato dallo Statuto della regione Toscana è stato ritenuto legittimo in quanto la materia rientra espressamente tra i contenuti obbligatori dello Statuto elencati dall'art.123 Cost. Ma appare, altresì, ragionevole in quanto – come ha motivato la Corte – si adegua “ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria”.

Non va, d'altra parte, dimenticato che i referendum abrogativi nazionali appaiono in crisi dal momento che non riescono più a conseguire il *quorum* previsto dall'art.75 Cost., dal momento che una prassi formalmente corretta – ma sostanzialmente elusiva del dettato costituzionale – induce coloro che sono contrari alla proposta a non andare a votare, in modo da sommare artificialmente il loro numero a coloro che, per vari motivi, non partecipano alla votazione.

Per quanto concerne, infine, **la materia elettorale**, ci si è domandati se le Regioni, nell'approvare le proprie leggi in materia elettorale, trovino un limite soltanto nei principi individuati dal legislatore statale, oppure anche negli stessi Statuti regionali.

In via teorica, la risposta dovrebbe essere affermativa, qualora si consideri che la dottrina è concorde nel ritenere che anche il sistema elettorale è parte integrante dei meccanismi che incidono sui caratteri della forma di governo. Pertanto la formulazione dell'art.123 Cost.(Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo...) pare attribuire anche alla fonte statutaria una qualche competenza in materia elettorale.

Diverso – anche se con argomentazioni talvolta contraddittore – è stato invece l'orientamento della Corte costituzionale. In diverse sentenze la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni statutarie in materia elettorale: il giudice ha fondato la propria pronuncia di illegittimità costituzionale sulla considerazione che l'art.122 Cost. – essendo una norma pariordinata all'art.123 Cost. – introduce una riserva di materia alla fonte legislativa, sottraendola a quella statutaria.

In altre parole, la Corte ha applicato il criterio della competenza, affermando che la materia elettorale è riservata integralmente alla legge regionale, escludendo ogni competenza dello Statuto a porre ulteriori principi vincolanti per il legislatore regionale.

A tale conclusione, tuttavia, il giudice costituzionale perviene seguendo un itinerario argomentativo e logico alquanto incerto. Basti considerare, ad esempio, che la Corte, per un verso, precisa che l'art.122 Cost. chiama la fonte statutaria “a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo” ed ammette, per un altro verso, che “le scelte statutarie in tema di fonti normative... e di forma di governo regionale possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale”.

5. La forma di governo regionale alla luce degli Statuti e della giurisprudenza costituzionale.

Le caratteristiche della forma di governo delle Regioni emergono sia dalle scelte compiute dal legislatore costituzionale, sia dalle concrete soluzioni adottate dai singoli Statuti, sia dai principi istituzionali introdotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Dall'insieme dei tre apporti sopra indicati, emerge un panorama istituzionale interessante, che delinea – una forma di governo “ibrida”, la quale sicuramente non appartiene alla forma presidenziale, ma si differenzia anche dalle principali esperienze di parlamentarismo razionalizzato.

Inoltre, gli esiti della fase “statutaria” si segnalano per aver prodotto un

risultato differente da quello che poteva emergere da una prima lettura della nuova formulazione dell'art.123 Cost. (Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne determina la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento) .

È vero che tale disposizione costituzionale ha riservato allo Statuto di ciascuna Regione l'individuazione dei caratteri della propria forma di governo, considerando l'organizzazione politica di tale ente un elemento integrante e qualificante la sua autonomia: per cui non sarebbe corretto parlare in generale di forma di governo regionale, bensì di **“forme” di governo “regionali”**, dal momento che ciascuna Regione ha la possibilità di determinare autonomamente le caratteristiche della propria organizzazione politica, nel modo che ritiene più confacente alla propria specificità.

In realtà così non è avvenuto, dal momento che, in concreto, i margini di discrezionalità delle Regioni si sono rivelati assai più ridotti di quanto la mera lettera dell'art.123 Cost. lasciasse intendere.

Innanzitutto, la possibilità di discostarsi dal “modello” di governo previsto transitoriamente dalla legge costituzionale n. 1/99 – optando per un ritorno all'elezione indiretta del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale – è risultata ipotizzabile in astratto, ma politicamente e praticamente non percorribile.

Una scelta simile avrebbe incrinato il processo politico che, a partire dagli inizi del 1990, ha costantemente caratterizzato l'evoluzione del sistema istituzionale italiano verso meccanismi di democrazia immediata, caratterizzati dall'obiettivo di limitare il potere di mediazione dei partiti nella scelta delle maggioranze di governo e degli eletti, di instaurare un rapporto fiduciario diretto tra il corpo elettorale e gli organi di rappresentanza politica. Ed i passaggi più significativi di tale percorso possono essere individuati nell'elezione a suffragio universale e diretto dei Sindaci e dei Presidenti della Provincia, nell'introduzione di sistemi elettorali maggioritari sia in ambito nazionale che locale, nella legge costituzionale n. 1/99 che ha esteso anche alle Regioni ordinarie – sia pure in via transitoria, salvo conferma da parte degli Statuti regionali – l'elezione diretta del Presidente della Giunta, nella legge costituzionale n. 2/01 che ha generalizzato tale forma di governo anche alle Regioni ad autonomia speciale.

Non ci si deve, quindi, stupire se tutti i nuovi Statuti hanno confermato l'elezione diretta del Presidente, che deve avvenire contestualmente ed in collegamento con l'elezione del Consiglio regionale: facendo, così, del corpo elettorale il soggetto cui compete instaurare un rapporto di fiducia diretto tanto con il Presidente, quanto con il Consiglio regionale.

Tale scelta – politicamente obbligata – ha circoscritto molto l'autonomia degli Statuti nel disciplinare i rapporti tra i diversi organi di governo della Regione – Presidente, Giunta, Consiglio – : da essa infatti scaturivano, ai sensi delle previsioni vincolanti introdotte dalla legge costituzionale n. 1/99, alcune conseguenze non modificabili.

In primo luogo, al Presidente della Giunta – eletto a suffragio universale e diretto – dovevano essere riconosciuti poteri di direzione della politica, nonché di scelta e revoca dei componenti della Giunta. In secondo luogo, l'elezione diretta del Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale rafforzava la stabilità dell'esecutivo, attraverso la previsione dell'art. 126.3 Cost. il quale stabilisce che, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, nonché di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie dello stesso, la Giunta si deve dimettere, il Consiglio deve essere automaticamente sciolto e si debbono indire nuove elezioni.

In pratica, **la forma di governo emergente dagli Statuti approvati in questi anni appare sostanzialmente omogenea**: sia in quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale ha inteso fornire un'interpretazione assai rigida dei vincoli costituzionali alla potestà statutaria in materia, sia perché le integrazioni introdotte dalle Regioni sono risultate sostanzialmente le medesime, finalizzate al tentativo di qualificare il ruolo di indirizzo e di controllo del Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta regionale

In particolare, gli Statuti regionali – riecheggiando quanto già previsto dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali a proposito del potere di indirizzo del Consiglio comunale e provinciale (art. 46 del decreto legislativo n. 267/00) – hanno disposto che il Presidente della Giunta debba comunicare o presentare al Consiglio l'elenco dei componenti la Giunta ed il proprio programma di governo: su tali scelte si sviluppa un dibattito politico, che si può concludere sia con voto, sia con la presentazione di eventuali ordini del giorno, mozioni o proposte di integrazione.

Gli Statuti, inoltre, prevedono – al fine di valorizzare il ruolo di controllo del Consiglio regionale – che il Presidente della Giunta riferisca annualmente sullo stato di attuazione del programma di governo ed eventualmente sul mutamento delle priorità da perseguire nel corso della legislatura.

Una questione che è stata dibattuta nella fase di elaborazione degli Statuti e che ha coinvolto in più occasioni la Corte costituzionale consiste nella **rilevanza giuridica da attribuire all'intervento del Consiglio regionale**. A fronte del tentativo di alcune Regioni di “forzare” la lettera della Costituzione, attribuendo al Consiglio il potere di condizionare le scelte del Presidente (in ordine ai contenuti del programma di governo ed alla scelta dei componenti la Giunta),

costruendo un indiretto rapporto di fiducia – come nel parlamentarismo classico –, il giudice costituzionale ha assunto un ruolo di rigido custode della lettera della Costituzione: attento ad evitare che la disciplina statutaria delle modalità di discussione consiliare delle scelte del Presidente determini “indirettamente” una violazione delle disposizioni costituzionali relative alla ripartizione delle competenze tra i due organi elettivi (art. 122 Cost.).

In proposito, la Corte costituzionale ha ritenuto non contrarie a Costituzione le disposizioni secondo cui il programma di governo del Presidente eletto deve essere illustrato al Consiglio ed approvato entro un determinato numero di giorni dalla sua illustrazione (sentenza n. 372/04). Tuttavia, ha precisato che le determinazioni del Consiglio sul punto debbono assumere un valore meramente politico e non giuridico: in altri termini, dall’eventuale voto contrario del Consiglio non deve discendere alcun obbligo giuridico per il Presidente di dimettersi, di modificare il programma ovvero di sostituire uno dei componenti la Giunta.

Sulla base di questo principio, nella sentenza 12/06 la Corte costituzionale ha considerato costituzionalmente illegittima la disposizione dello Statuto della Regione Abruzzo la quale – riferendosi all’obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni – disponeva che “il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell’approvazione della mozione di sfiducia”. Nella fattispecie, la mancata approvazione del programma da parte del Consiglio regionale avrebbe prodotto delle automatiche conseguenze giuridiche (gli stessi effetti dell’approvazione della mozione di sfiducia), con il conseguente obbligo di dimissioni da parte del Presidente della Giunta.

Il vizio di illegittimità costituzionale rilevato dalla Corte consisteva non soltanto nell’aver equiparato (quanto ad effetti) due istituti giuridici – la mancata approvazione del programma di governo e l’approvazione di una mozione di sfiducia – non omologabili in quanto soggetti a differenti procedure; ma soprattutto nell’aver introdotto un meccanismo assimilabile all’atto di conferimento iniziale di fiducia – come avviene, ad esempio, a livello nazionale ai sensi dell’art. 94 Cost. (Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia), il quale risulta contraddittorio con la forma di governo regionale delineata dalla Costituzione.

In altri termini, la Corte costituzionale riconosce la competenza dello Statuto ad introdurre delle norme finalizzate ad accrescere il ruolo di indirizzo e di controllo politico del Consiglio nei confronti del Presidente, meglio riequilibrando i rapporti tra i due organi elettivi; ma esse non debbono, in ogni caso,

alterano il profilo della forma di governo voluta dalla legge costituzionale n. 1/99.

Tale affermazione consente al giudice costituzionale di precisare, nella *ratio decidendi* della sentenza 12/06, gli elementi costitutivi e caratterizzanti la forma di governo delle Regioni delineati dagli artt.122.5 Cost.(il Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto ha il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta) e 126.3 Cost.(l'approvazione di una mozione sfiducia da parte del Consiglio o le dimissioni del Presidente della Giunta determinano l'automatico scioglimento del Consiglio regionale).

Secondo la Corte costituzionale l'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse dalla loro **simultanea investitura politica da parte del corpo elettorale**; ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come precisazione ed arricchimento del mandato conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo.

Di conseguenza i due organi elettivi si costituiscono in seguito al conferimento da parte del corpo elettorale di un "mandato a governare" ad entrambi gli organi supremi della Regione, sia pure nella distinzione dei rispettivi ruoli; e continuano la loro attività sulla base di una iniziale presunzione di consonanza politica, la quale può essere superata soltanto ricorrendo ai due istituti giuridici previsti espressamente dalla Costituzione: le dimissioni da parte del Presidente della Giunta o l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale.

Ciò che non è consentito allo Statuto è – sempre secondo il giudice costituzionale – da un lato, disciplinare la materia in modo che l'approvazione del programma politico del Presidente della Giunta assuma un significato equivalente al conferimento della fiducia – "il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso" –; dall'altro lato, far discendere da tale procedura degli effetti giuridici vincolanti.

In altri termini, le decisioni giuridiche del Consiglio (mozione di sfiducia) e del Presidente della Giunta (dimissioni) debbono scaturire da libere ed autonome scelte di tali organi: per cui la discussione da parte del Consiglio del programma di governo o dell'elenco dei componenti la Giunta regionali deve limitarsi a precisare ed integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato dal Presidente ed appoggiato dalla maggioranza degli elettori, senza assumere alcuna funzione di investitura fiduciaria.

Alla base del rapporto tra di due organi sussiste, quindi, una armonia, **una consonanza di indirizzo politico "presuntivamente garantita"** – come afferma il giudice costituzionale – dalla contemporanea elezione da parte del mede-

simo corpo elettorale; mentre il venir meno di tale presunzione di consonanza politica rende necessario un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio.

Si è, quindi, in presenza di una forma di governo dai profili assai particolari, dal momento che pur rientrando a pieno titolo tra le forme parlamentari – dal momento che il Consiglio conserva comunque la facoltà di sfiduciare il Presidente della Giunta, di provocare la crisi dell'esecutivo e che deve sussistere un “un rapporto di consonanza politica” tra i due organi – fa proprie alcuni elementi tipici della forma presidenziale : come la simultanea investitura dei due organi elettivi da parte del corpo elettorale e l'impossibilità da parte del Consiglio di sostituire il Presidente sfiduciato o dimissionario, poiché solo il corpo elettorale è competente a ristabilire la consonanza politica tra il Consiglio ed il Presidente attraverso una nuova elezione.

6. Altri profili tipici della forma di governo regionale.

Altri profili propri della forma di governo regionale sono stati indicati dagli Statuti e precisati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Di questi meritano una qualche attenzione i seguenti.

a) **La nomina e la revoca dei componenti la Giunta** regionale è un atto tipicamente ed esclusivamente presidenziale: per cui il rapporto di fiducia deve sussistere solo tra gli assessori ed il Presidente, non già anche tra i primi ed il Consiglio regionale.

A tal proposito, nella sentenza 12/06 il giudice costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 45 dello Statuto della Regione Abruzzo nella parte in cui disponeva che “il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione”.

Tale norma – estendendo anche all'ambito regionale l'istituto della sfiducia individuale ammesso a livello nazionale – comprime arbitrariamente i poteri riservati al Presidente della Giunta in violazione dell'art. 112.5 Cost. che riserva al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta stessa. Nel disegno istituzionale delineato dalla legge costituzionale n. 1/99 il Presidente rappresenta all'interno della Regione l'unico soggetto esponenziale del potere esecutivo, che assume su di sé l'intera responsabilità, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta.

In definitiva, secondo il giudice costituzionale, una volta scelta una forma di

governo caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, si instaura un duplice, autonomo sistema di responsabilità politica: del Presidente nei confronti del Consiglio regionale, da un lato, e della Giunta e dei singoli assessori nei confronti del Presidente.

b) la Costituzione prevede molteplici **ipotesi di cessazione del Presidente della Giunta dal suo ufficio** – dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia –, le quali, tuttavia, non vanno confuse l'una con l'altra.

In particolare – sempre nella sentenza 12/06 il giudice costituzionale esclude che l'istituto della decadenza possa essere omologato a quello delle dimissioni del Presidente della Giunta. Differenti risultano, infatti, la *ratio* e gli effetti.

In ordine alla prima, si precisa che la decadenza avviene in conseguenza di comportamenti giuridicamente rilevanti come il compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale; mentre le dimissioni scaturiscono da una scelta discrezionale e da una valutazione politica ed individuale dello stesso Presidente.

Per quanto concerne, poi, gli effetti giuridici che ne conseguono, occorre considerare che nelle fattispecie che determinano la decadenza è necessario un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nell'ipotesi, invece, di dimissioni, la natura prettamente politica della cessazione non richiede quella immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari nella prima ipotesi.

c) gli Statuti regionali possono prevedere che faccia parte del potere esecutivo anche un **Vice Presidente**; tuttavia, le modalità di scelta ed i poteri dello stesso non debbono essere tali da alterare l'equilibrio dei poteri fissati dagli art. 121 Cost. (che prevede l'elezione a suffragio universale diretto del solo Presidente) e dall'art. 126 Cost. (che prevede lo scioglimento del Consiglio in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente).

Di conseguenza – come emerge dalla *ratio decidendi* della sentenza 2/04 – non sarebbe conforme a Costituzione l'introduzione nella forma di governo regionale di meccanismi propri del sistema presidenziale di derivazione nordamericana, che prevede, per un verso, l'elezione a suffragio diretto sia di un Presidente che di un Vice Presidente (ticket presidenziale), per un altro verso, la sostituzione automatica nelle funzioni del Vice Presidente al Presidente in caso di cessazione dalla carica per dimissioni, morte, impedimento permanente.

d) Una limitazione significativa – e, a nostro avviso, non sempre condivisibile – degli oggetti disciplinabili dagli Statuti consegue ad un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato della Corte costituzionale secondo il quale **la materia elettorale** – pur incidendo sui caratteri della forma di governo – **è interamente riservata alla competenza legislativa**.

La legge costituzionale n. 1/03 ha esteso il principio di autonomia anche alle modalità di elezione degli organi di governo ed, in via teorica, appare difficile escludere che la materia elettorale non sia parte integrante dei meccanismi che caratterizzano una forma di governo. Pertanto la formulazione dell'art. 123 Cost. (Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo...) parrebbe attribuire anche alla fonte statutaria una qualche competenza in materia elettorale.

Tale eventualità, tuttavia, è stata ripetutamente esclusa dalla Corte costituzionale. Sulla base della lettera dell'art. 122.1 Cost. secondo il quale “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”, il giudice costituzionale ha in più occasioni dichiarato costituzionalmente illegittima la presenza negli Statuti di disposizioni incidenti – direttamente o indirettamente – sulla materia elettorale e sul sistema delle incompatibilità, nonostante la loro idoneità a qualificare e differenziare la forma di governo di una Regione.

Ad esempio, la previsione di uno *status* di incompatibilità tra la condizione di assessore e di consigliere regionale – come accade, ad esempio, nell'ordinamento dei Comuni e delle Province – non troverebbe la sua fonte competente nello Statuto, bensì nella legge regionale.

Sempre in tema di fonti competenti a disciplinare il **sistema elettorale** regionale si può richiamare la sentenza 232/06 della Corte costituzionale **relativa all'elezione dei Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano**.

Il quadro normativo di riferimento era costituito, da un lato, dall'art. 4.1 della legge costituzionale n. 2/01 che ha attribuito alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza legislativa circa “la forma di governo della Provincia e, specificamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche”; dall'altro lato, dalla disposizione transitoria

contenuta nel medesimo articolo a tenore della quale “nella Provincia autonoma di Bolzano, fino alla data di entrata in vigore di una nuova disciplina spettante alla legge provinciale, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le leggi elettorali vigenti”.

Oggetto del contendere era la questione se la disciplina transitoria facesse temporaneamente salva la competenza legislativa della Regione ovvero soltanto le norme legislative già vigenti: ovvero se, in assenza della nuova legislazione provinciale, la Regione Trentino Alto Adige potesse continuare a legiferare in materia.

Il giudice costituzionale ha optato decisamente per la seconda soluzione, escludendo che si sia ripristinato in capo alla Regione la competenza legislativa sottrattale dalla legge costituzionale. E perviene a tale soluzione non solo sulla base di una interpretazione letterale della disposizione contenuta nella legge costituzionale n. 2/01, ma anche per una ragione più sostanziale: individuabile nella circostanza che la legge costituzionale del 2001 ha anche modificato l’assetto costituzionale della Regione, trasformando il Consiglio regionale – da organo legislativo dal quale promanavano i Consigli provinciali – in “sommatoria” dei due Consigli provinciali. Cosicchè sarebbe improprio consentire al Consiglio regionale di legiferare in materia di elezioni relative ai Consigli provinciali, dei quali esso costituisce mera derivazione.

e) un altro organo che può legittimamente essere fatto rientrare tra gli organi di governo della Regione è il **Consiglio delle autonomie locali**, previsto dall’art. 123.u.c. Cost. che lo qualifica “organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

Non si tratta di un organo nuovo, dal momento che trova dei precedenti normativi nell’art. 4.1. della legge n. 59/97 il quale, dopo aver disposto che compete alle Regioni, nelle materie di cui all’art. 117 Cost., conferire “alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”, ha impegnato il legislatore regionale a sentire “le rappresentanze degli enti locali” ovvero appositi “organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali”. Nonchè in diversi articoli del decreto legislativo n. 267/00 (Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), che richiama la necessità di istituire strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l’azione coordinata fra Regioni ed enti locali.

La novità consiste, se mai, nel fatto che la nuova formulazione dell’art. 123 Cost. lo inserisce tra gli organi obbligatori della Regione, ad integrazione di quelli previsti nell’art. 121 Cost. (Consiglio, Presidente della Giunta e Giunta)

e ne circoscrive la funzione escludendo che possa intervenire nel processo decisionale della Regione in funzione decisionale.

Le sue competenze – come confermano le scelte compiute in merito dagli Statuti regionali – sono sostanzialmente consultive, di proposta, di studio. Inoltre, l'art. 9.2 della legge n. 131/03 ha attribuito al Consiglio delle autonomie locali l'ulteriore competenza di richiedere al Presidente della Giunta regionale di promuovere un ricorso diretto alla Corte costituzionale contro una legge dello Stato ritenuta lesiva dell'autonomia costituzionale degli enti locali.

La formulazione restrittiva dell'art. 123 Cost. – che parla di organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali – impedisce agli Statuti regionali di fare di questo organo (rappresentativo del sistema regionale degli enti locali) una sorta di colegislatore che, nelle materie che incidono sull'autonomia e sulle competenze dei Comuni e delle Province, interviene nell'*iter legis* regionale con un parere vincolante. E', invece, ammissibile la scelta di alcuni Statuti i quali, al fine di rafforzare il ruolo istituzionale del sistema delle autonomie locali, hanno previsto che il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali possa essere superato dal Consiglio regionale soltanto con una decisione assunta a maggioranza assoluta o qualificata.

La Corte costituzionale è intervenuta a proposito della **collocazione istituzionale del Consiglio delle autonomie locali** nella sentenza 370/06, la quale contiene alcune argomentazioni ed *obiter dicta*, i quali – a nostro avviso – rivelano il persistere di una concezione riduttiva della natura dei Comuni e delle Province e, soprattutto, delle loro relazioni costituzionali con le Regioni.

La questione sottoposta al giudizio della Corte aveva ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Trento (la legge 15 giugno 2005, n.7), che aveva istituito e disciplinato il Consiglio delle autonomie locali: nel merito il giudice costituzionale ammette la competenza di questa Provincia ad autonomia speciale a disciplinare con legge il Consiglio delle autonomie, ma perviene a tale risultato sulla base di un procedimento argomentativo che solleva sicure perplessità.

Infatti, il giudice costituzionale fonda la competenza della Provincia autonoma ad istituire tale organo sul fatto che la sua competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali le consente di prevedere “particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione”. Ma contestualmente, la Corte esclude che nella fattispecie si verta nella situazione disciplinata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/01 in base al quale “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti” le disposizioni del titolo V della parte seconda

della Costituzione “si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Il merito della decisione appare pienamente condivisibile e coerente con le particolari competenze che lo Statuto speciale della Regione Trentino – Alto Adige assegna alle Province autonome di Trento e Bolzano; le perplessità derivano da alcuni *obiter dicta* inessenziali alla soluzione della questione di legittimità costituzionale, secondo i quali la disciplina di forme di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali della Regione non influirebbero sulla qualità dell'autonomia regionale, ma si tradurrebbero – più limitatamente – in una posizione di mero vantaggio (e, quindi, di maggiore autonomia) dei soli enti locali territoriali. In altri termini, l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali non si tradurrebbe in un rafforzamento del sistema autonomistico regionale.

Da tali argomentazioni, trapelano i residui di una visione “separata” tra Regioni ed enti locali – che “freudianamente” il giudice costituzionale qualifica come minori –, nel senso che la maggiore autonomia del livello locale escluderebbe un contemporaneo rafforzamento dell'autonomia delle Regioni. Ma, così ragionando, si trascura che lo sviluppo dei sistemi costituzionali multilivello tende a considerare – come correttamente affermano alcuni Statuti regionali – il sistema delle autonomie locali quale elemento costitutivo della Regione.

f) Inoltre, può essere interessante sottolineare che **le Regioni**, nella loro autonomia organizzativa, trovano un limite nel fatto che **non possono incidere sulle competenze di enti nazionali**: più precisamente, nell'istituire organi collegiali in ambito regionale, le Regioni non possono autonomamente individuare tra i componenti di tali organi rappresentanti di organi statali o di enti pubblici nazionali.

Tale interpretazione emerge dalla sentenza 30/06 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 20 della legge 13 dicembre 2004, n. 46 della Regione Abruzzo nella parte in cui, istituendo una Consulta regionale dell'immigrazione, ha previsto quali componenti della stessa tanto un rappresentante dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale, quanto un rappresentante della Prefettura per violazione dell'art. 117.2 lett. g della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la competenza in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Il giudice costituzionale ha motivato la propria posizione equiparando la partecipazione di rappresentanti statali ad organi regionali all'esercizio di funzioni pubbliche nuove ed ulteriori rispetto a quelle fissate dalla legislazione sta-

tale: cosicché si determinerebbe, “per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l’esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto, da ente diverso da quello di appartenenza”.

Secondo l’avviso – non del tutto convincente della Corte – l’istituzione legislativa di un organo a composizione “mista” inerente a materie di competenza regionale dovrebbe essere riservata alla potestà legislativa dello Stato, ovvero scaturire da accordi tra le Regioni e lo Stato.

A nostro avviso, tale orientamento appare contraddittorio: non comprendendosi sulla base di quale disposizione costituzionale la legge dello Stato possa intervenire in una materia di competenza regionale con disposizioni non di principio; ovvero come degli accordi interistituzionali possano condizionare l’autonomia politica e decisionale di una assemblea legislativa – possibilità, peraltro, esclusa dalla stessa Corte costituzionale con riferimento al legislatore nazionale – .

g) Infine, il giudice costituzionale nella sentenza 12/06 riconosce la legittimità di quelle disposizioni degli Statuti che – prevedendo un nuovo organo di garanzia (la **Consulta di garanzia statutaria**), con il compito di esaminare la conformità allo Statuto dei disegni di legge regionali – sottoponevano le deliberazioni del Consiglio al preventivo parere di tale organo.

Il Governo aveva impugnato, in proposito, l’art. 79.2 dello Statuto della Regione Abruzzo lamentando che la competenza del Collegio per le garanzie statutarie limiterebbe l’esercizio della potestà legislativa del Consiglio regionale (art. 121 Cost.), condizionando tale organo nell’esercizio di una attività – come quella legislativa – libera nei fini e “quindi non assoggettabile ad alcun dovere di motivare”.

Il giudice costituzionale, però, in difformità dalle argomentazioni del Governo sostiene convincentemente che l’attività di controllo del Collegio per le garanzie statutarie non limita l’esercizio della potestà legislativa del Consiglio, dal momento che le sue determinazioni si traducono in una disciplina del procedimento legislativo, che non condiziona l’autonomia dell’assemblea deliberante, che può non tenere conto del parere negativo.

7. L’istituzione degli organi di garanzia statutaria e la determinazione della loro natura giuridica da parte della Corte costituzionale.

Tra le principali novità di natura ordinamentale che hanno caratterizzato l’elaborazione dei nuovi Statuti regionali deve essere annoverata l’istituzione di **un nuovo organo di garanzia** a tutela del rispetto delle disposizioni statutarie.

Gli Statuti denominano tali organi in modo differente: alcune Regioni parlano di Consulta statutaria (Calabria, Liguria, Molise, Emilia-Romagna), altre di Commissione di garanzia o per le garanzie statutarie (Basilicata, Piemonte, Lombardia, Campania e Umbria). Altre ancora utilizzano altre espressioni, come Collegio di (per le) garanzia statutaria (Abruzzo, Toscana), Comitato di garanzia statutaria (Lazio) Consiglio statutario regionale (Puglia), Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione (Friuli Venezia Giulia).

Tuttavia, al di là del dato lessicale, appaiono omogenee, comuni sia la *ratio* che ha presieduto alla loro istituzione, sia le competenze attribuite.

Per quanto concerne il primo aspetto, le Regioni hanno avvertito l'esigenza di dare un seguito alla scelta dell'art. 123 Cost. (così come modificato con la legge di revisione costituzionale n.1 del 1999) che ha introdotto un procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie avvicicabile alla procedura prevista per le leggi costituzionali (maggioranza qualificata, doppia "lettura" da parte dell'assemblea legislativa, possibilità di referendum popolare per la definitiva approvazione). Da tale parallelismo procedurale si è ritenuto che le nuove disposizioni costituzionali avessero inteso assegnare a tale fonte una forza normativa ed un "rango costituzionale" particolare: tale da creare all'interno dell'ordinamento regionale una sorta di gerarchia strutturale tra le disposizioni degli Statuti e la restante produzione normativa delle Regioni.

Da ciò l'avvertita esigenza di dotare il sistema di uno strumento in grado di valorizzare la posizione di vertice che gli Statuti occupano tra le fonti regionali, garantendo il rispetto delle disposizioni in essi contenute da parte sia delle fonti che degli organi regionali.

Non sfugge che al momento di prevedere tali organi di garanzia statutaria, i legislatori regionali si siano – in buona misura – ispirati all'esperienza dei Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole, sia pure con una significativa differenza: delle due principali competenze esercitate dagli organi di garanzia spagnola – funzione consultiva in ordine al rispetto della normativa statutaria, funzione di consulenza per l'attività del Governo della Comunità autonoma in ordine alla legalità, opportunità e tecnica legislativa – gli Statuti delle Regioni italiane hanno preso in considerazione soltanto la prima, finendo per depotenziarne il ruolo: e la limitata esperienza in atto conferma senza alcun dubbio tale previsione negativa.

Anche **le competenze attribuite** a tali organi risultano sostanzialmente omogenee. Sono di due tipi: da un lato, gli organi di garanzia statutaria esprimono pareri (sulla conformità agli Statuti dei progetti di legge e dei regolamenti regionali, sulla ripartizione delle competenze tra gli organi, sulla ripartizione

delle competenze tra le Regioni e gli enti locali territoriali): dall'altro lato adottano dei provvedimenti amministrativi finali, suscettibili in quanto tali di impugnazione innanzi al giudice amministrativo competente. Tra questi ultimi, rientra – ad esempio – l'esercizio di compiti amministrativi per lo svolgimento delle elezioni (Abruzzo), la valutazione dell'ammissibilità del referendum e delle proposte di iniziativa legislativa popolare (Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo, Piemonte, Lazio, Lombardia).

Ad una fase statutaria caratterizzata da una eccessiva enfasi circa le potenzialità di siffatta innovazione – che ha indotto alcuni autori a parlare improvvisamente di organo regionale che esercita funzioni di giurisdizione costituzionale – ha fatto seguito un periodo nel quale le Regioni hanno manifestato una certa “freddezza” nei confronti degli organi di garanzia statutaria: a conferma della costante diffidenza che gli organi di rappresentanza politica manifestano nei confronti di tutti gli istituti in grado di limitare la propria autonomia e discrezionalità decisionale.

Infatti se, per un verso, quasi tutti gli Statuti prevedono organi di garanzia statutaria, per un altro verso, soltanto poche Regioni hanno costituito effettivamente tale organo (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana).

Una delle principali questioni che ha animato il dibattito dottrinale e politico riguardava l'individuazione della **natura giuridica di tali organi**: se fossero annoverabili tra quelli di natura amministrativa ovvero esercitassero compiti giurisdizionali. Un dubbio non di poco conto, qualora si consideri che nel secondo caso le Regioni avrebbero esorbitato dalle proprie competenze statutarie e legislative e, forse, avrebbero incrinato il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale sulle leggi in capo alla Corte Costituzionale.

Un punto fermo in proposito è stato fornito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che in più occasioni ha dovuto pronunciarsi sulla natura degli organi regionali di garanzia statutaria, sino ad addivenire ad un orientamento risolutivo con la sentenza n.200 del 2008.

Già in sede di approvazione degli Statuti il Governo – utilizzando la propria competenza di presentare in via preventiva un ricorso di legittimità innanzi alla Corte costituzionale – aveva impugnato le delibere statutarie (Umbria ed Abruzzo) relativamente alle disposizioni che istituivano l'organo di garanzia statutaria per un duplice motivo: per un verso, in generale, contestava l'esistenza di una competenza statutaria in materia, nella convinzione che il legislatore regionale avesse affidato ad un organo amministrativo il potere di sindacare leggi e regolamenti adottati dai competenti organi regionali, in violazione degli artt. 121 e 134 Cost.; per un altro verso, più nello specifico, riteneva che la previsione di un obbligo di motivazione da parte dell'organo legislativo all'atto di

riapprovare una delibera legislativa ritenuta non conforme allo Statuto ledesse l'autonomia dei Consigli regionali.

Il giudice costituzionale, con la sentenza n.378 del 2004, **ha ritenuto non costituzionalmente illegittima l'istituzione in Statuto di un organo regionale di tutela della rigidità statutaria**. Tuttavia, dalle motivazioni addotte emergeva la volontà di circoscrivere la natura e le competenze delle Consulte statutarie, preoccupandosi di evitare che tali organi esercitassero funzioni giurisdizionali, in grado di limitare l'autonomia politica delle assemblee legislative; inoltre, sullo sfondo vi era anche la preoccupazione di evitare che potessero operare in ambito regionale organi in grado di incrinare il "monopolio" della Corte costituzionale in materia di legittimità delle leggi (regionali).

Infatti, nella decisione sopra richiamata, il giudice costituzionale aveva motivato la non incostituzionalità delle disposizioni statutarie impugnate sottolineando, per un verso, che il potere consultivo dell'organo di garanzia si esplica attraverso semplici pareri, per un altro verso, che una loro eventuale deliberazione negativa produce il solo effetto di obbligare il Consiglio regionale al riesame dell'atto, senza che siano previste maggioranze qualificate o vincoli in ordine alla modifica delle disposizioni normative interessate.

Successivamente – con la sentenza n. 12 del 2006 – la Corte costituzionale ha ribadito che attribuire ad un organo della Regione il compito di esaminare la conformità allo Statuto dei disegni di legge regionali non significa limitare l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio regionale. Ed a sostegno di siffatta convinzione il giudice costituzionale ha sostenuto che l'autonomia del Consiglio non sia condizionata, dal momento che le determinazioni del Consiglio statutario si traducono in una disciplina del procedimento legislativo e che l'assemblea deliberante può non tenere conto del parere negativo.

Da ultimo, la natura di tali organi regionali è stata definita nella sentenza n.200 del 2008, che decide sulla conformità a Costituzione della legge della Regione Calabria di istituzione e disciplina della Consulta Statutaria (legge 5 gennaio 2007, n. 2).

Come chiaramente precisato dalla Corte costituzionale, al centro della questione si trattava di stabilire se la previsione di «decisioni» da parte delle Consulte statutarie possa ritenersi compatibile con la **natura amministrativa dell'organo** o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualificchi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

In via generale, il giudice costituzionale nega che la competenza ad emanare atti decisori sia riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giu-

ridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative, i quali si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa. Si tratta, pertanto – ad avviso del giudice di costituzionalità – di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio.

Nel contempo, tuttavia, la sentenza sopra richiamata introduce alcune precisazioni volte a evitare che l'attività decisoria delle Consulte statutarie possa superare **i confini delle decisioni amministrative**, sconfinando nel terreno della giurisdizione.

A tal fine, precisa, innanzitutto, che il controllo deve essere preventivo ed avvenire sui disegni di legge e non già sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati: nel primo caso, si esercita un'attività consultiva nell'ambito del procedimento normativo; nel secondo, invece si eserciterebbe una competenza che appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale (nel caso di leggi) e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi (nel caso di regolamenti).

Quindi, precisa in un *obiter dictum* che le decisioni amministrative delle Consulte non possono né precludere o limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, a pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria.

8. La distribuzione della competenza tra lo Stato e le Regioni e l'individuazione dei contenuti delle materie.

Se la legge costituzionale 1/99 ha ampliato la potestà statutaria delle Regioni, la legge costituzionale 3/01 ha, invece, ridefinito il sistema delle fonti primarie e secondarie sia sotto il profilo dei limiti, che per quanto attiene agli oggetti.

Tanto le Costituzioni degli Stati federali, quanto quelle degli ordinamenti unitari a base regionale indicano i criteri per la distribuzione delle competenze – legislative ed amministrative – tra lo Stato e le Regioni. Tale codificazione si propone di soddisfare un'esigenza di certezza giuridica e di garanzia delle autonomie territoriali: non si può, infatti, parlare di autonomia (concetto distinto dalla sovranità) se non vengono predeterminati i confini, i limiti all'attività legislativa ed amministrativa dello Stato.

A tal fine le carte costituzionali ricorrono, in genere, alla **tecnica degli elenchi**, cioè alla puntuale individuazione delle materie che debbono essere riservate alla competenza del legislatore centrale o decentrato, i quali sono compilati:

a) elencando i compiti spettanti rispettivamente all'amministrazione centrale ed agli enti decentrati;

b) indicando le materie proprie degli enti decentrati riservando in via residuale le altre allo Stato;

c) ovvero elencando le materie che rimangono di competenza esclusiva dello Stato, mentre negli altri casi si presume che la competenza spetti agli enti decentrati.

Il nuovo sistema di distribuzione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni si basa su di un criterio opposto rispetto a quello indicato dalla formulazione originaria dell'art.117 Cost.: vengono enumerate le materie di competenza statale e quelle a competenza concorrente, mentre le altre sono riservate in via residuale alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie.

Se il criterio di base assunto per ripartire la competenza legislativa appare sufficientemente chiaro nei suoi termini generali; problemi non agevoli si pongono, invece, all'atto di determinare nello specifico se la disciplina di un determinato ambito materiale rientri nella competenza legislativa statale o regionale. Infatti, nonostante la vocazione onnicomprensiva degli elenchi, l'evoluzione economica, tecnologica e sociale produce sempre **nuovi ambiti materiali difficilmente inquadrabili tra le materie codificate**. Infine, non va sottovalutata la forza espansiva delle competenze centrali esercitate da formule, da clausole generali presenti in tutti i testi costituzionali – come il principio unitario o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali –.

Va, inoltre, sottolineato che in alcuni casi è oggettivamente difficile individuare in concreto l'esatta ripartizione della competenza tra lo Stato e le Regioni a causa della terminologia adoperata dal legislatore costituzionale, ovvero del fatto che alcuni settori materiali rientrano tanto nella competenza esclusiva dello Stato che in quella concorrente ovvero residuale delle Regioni.

Risulta, pertanto, determinante il lavoro interpretativo della dottrina e, soprattutto, della giurisprudenza della Corte costituzionale, alla quale si deve il merito di aver precisato i fondamentali criteri sulla base dei quali si debbono individuare le materie e, conseguentemente, ripartire le competenze tra lo Stato e le Regioni.

In alcuni casi il giudice costituzionale ha utilizzato **il criterio storico – oggettivo**, che si basa sulla considerazione della natura delle attività disciplina-

te dalla legge, quali risultano in particolare dall'evoluzione normativa che ha contrassegnato quel determinato settore. Ad esempio, la Corte, dopo aver rilevato che l'evoluzione della legislazione in materia di "asili nido" ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori, ha ritenuto che essa non rientra nell'assistenza sociale, ma prevalentemente nella materia istruzione (sentenza 370/03).

Eguale, ha affermato che la disciplina delle fondazioni di origine bancaria non rientra nella materia aziende di credito, ma nella materia ordinamento civile, dal momento che l'evoluzione legislativa non le considera più elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, essendo loro precluso l'esercizio di funzioni creditizie e qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura (sentenza 300/03).

In altri casi, si è pervenuti all'attribuzione della competenza ricorrendo al **criterio strumentale**, il quale consente allo Stato o alle Regioni di legiferare non solo sugli oggetti strettamente rientranti nella definizione legale di una materia, ma anche su funzioni ad essi sussidiarie, accessorie o strumentalmente connesse. È il caso, ad esempio, della materia lavori pubblici, la quale – secondo il giudice costituzionale – non rientra automaticamente nell'ambito della potestà regionale residuale, dal momento che si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono : pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti (sentenza 303/03).

Eguale, secondo il giudice costituzionale, la concessione di contributi economici per favorire l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer* "corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni "(sentenza 307/04).

Nella medesima prospettiva, ha ritenuto che gli incentivi alle imprese non sono riconducibili ad una materia specifica, dovendosi differenziare la competenza a seconda dell'attività economica posta in essere. (sentenza 354/04).

Il giudice costituzionale non ha mancato neppure di fare ricorso al **criterio teleologico**, il quale impone di considerare anche gli scopi che la normativa intende perseguire attraverso la disciplina di quella determinata materia. (sentenza n.30 del 2005, n.234 del 2005).

Ad esempio, nella sentenza 511/02, che risolve un conflitto di attribuzioni

tra lo Stato e la Regione Liguria inerente alla titolarità della competenza in materia di demanio marittimo – in particolare, di concessioni demaniali per finalità turistiche e ricreative –, la Corte costituzionale precisa che le Regioni possono rilasciare concessioni con finalità turistiche e ricreative anche in ambito portuale (pur essendo i porti una materia di competenza amministrativa statale), dal momento che tale attività è considerata “funzione accessoria e complementare rispetto a quelle spettanti alle Regioni in materia di turismo, e modellata sul criterio funzionale”.

La particolare struttura linguistica delle materie presenti negli elenchi di cui all’art.117 Cost. ha “costretto” la Corte costituzionale ad introdurre delle classificazioni ulteriori.

In primo luogo, ha fatto riferimento all’esistenza di **materie trasversali** riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, che possono intervenire su oggetti rientranti nella gran parte delle materie riservate alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (sentenza 392/05; sentenza 391/05). Come nel caso della riserva statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; a tutelare l’ambiente, l’ecosistema, la concorrenza ed il risparmio; nonché a disciplinare l’ordinamento civile e penale, la giurisdizione e le norme processuali, la sicurezza, l’immigrazione, la politica estera.

In particolare, per ciò che riguarda la tutela dell’ambiente il giudice costituzionale ha precisato che essa “non può qualificarsi come una materia in senso stretto, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacchè al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. Si tratta, pertanto, di una competenza che consiste nel potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale” e che si intreccia con la disciplina degli interessi propriamente ambientali, che rientra nella competenza esclusiva delle Regioni (sentenza 383/02).

Esistono, poi, degli **ambiti materiali che non possono essere interamente ricondotti ad un’unica competenza**, ma sono disciplinabili soltanto regolando una pluralità di attività appartenenti a materie di competenza diversa. È il caso – ad esempio – dell’apprendistato, che comprende la formazione professionale, l’ordinamento civile, la tutela del lavoro, l’istruzione (sentenza 51 del 2005); del servizio civile che comprende la difesa della patria, l’assistenza sociale, la protezione civile (sentenza 431/05); delle reti elettroniche di comunicazioni che comprendono l’ordinamento civile, il coordinamento informatico, la tutela

della concorrenza (sentenza 336/05).

È il caso – ad esempio – dell'apprendistato, che comprende la formazione professionale, l'ordinamento civile, la tutela del lavoro, l'istruzione (sentenza 51 del 2005); del servizio civile che comprende la difesa della patria, l'assistenza sociale, la protezione civile (sentenza 431 del 2005); delle reti elettroniche di comunicazioni che comprendono l'ordinamento civile, il coordinamento informatico, la tutela della concorrenza (sentenza 336 del 2005). E' il caso anche della programmazione del commercio che impone una armonizzazione tra la programmazione urbanistica e il settore del commercio. (sentenza 176/04).

Altri ambiti materiali richiedono la regolamentazione di attività che appartengono a materie diverse, di competenza tanto dello Stato quanto delle Regioni. Si pensi, per un verso, alla concessione di prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi, che comprende attività che rientrano sia nella materia "tutela del risparmio" (di competenza statale), sia nella materia "istruzione" (di spettanza regionale) (sentenza 308/04). Per un altro verso, alla gestione dei beni culturali, che è funzionale sia alla tutela che alla valorizzazione di tali beni, con la conseguenza che la titolarità delle competenze relative alle modalità di gestione dei beni culturali appartiene al livello istituzionale che ha la titolarità del bene culturale (sentenza 26/04).

9. Il contenzioso tra lo Stato e le Regioni in merito ad alcune materie di difficile attribuzione.

Negli ordinamenti federali o regionali, in generale, nel sistema italiano, in particolare, **la ripartizione della competenza tra lo Stato e i livelli istituzionali decentrati risulta assai complessa**, così da alimentare un ricco contenzioso innanzi ai Tribunali costituzionali. Ciò in quanto l'elencazione delle materie da parte dei documenti costituzionali, nonostante la loro aspirazione a soddisfare un'esigenza di certezza giuridica, non determina un confine certo tra i poteri normativi statali e delle Regioni: rappresenta piuttosto una "frontiera mobile" e gli stessi elenchi non costituiscono degli "ambiti fissi ed intangibili", dal momento che il loro significato è suscettibile di modificazioni.

Di conseguenza, per procedere all'individuazione della fonte competente ad intervenire in un determinato settore (legge statale o regionale) è necessario utilizzare molteplici criteri interpretativi per la definizione delle materie: da quello storico-oggettivo (che si basa sulla considerazione della natura delle attività disciplinate dalla legge, quali risultano in particolare dall'evoluzione normativa che ha contrassegnato quel determinato settore) a quello strumentale (che consente di legiferare non solo sugli oggetti strettamente rientranti nella definizio-

ne legale di una materia, ma anche su funzioni ad essi sussidiarie, accessorie o strumentalmente connesse) a quello teleologico (che prende in considerazione anche gli scopi che la norma stessa intende perseguire attraverso la disciplina di quella determinata materia).

Molte sono le materie di difficile attribuzione su cui il giudice costituzionale si è dovuto pronunciare; tra queste meritano – a nostro avviso – un certo interesse i criteri di distribuzione della competenza normativa tra lo Stato e la Regioni individuati in merito alla disciplina degli enti locali, dell’immigrazione e della sicurezza urbana.

A) In materia di **organizzazione degli enti locali** una delle principali debolezze del sistema è rappresentata dall’appropriatezza degli ambiti territoriali e dalla loro proliferazione: da ciò il ricorrente dibattito sulla necessità di una semplificazione dei tipi di enti locali – ad esempio, con la soppressione delle Province – e di una riduzione del loro numero – specie per quanto concerne i Comuni di minori dimensioni e le Comunità montane –.

In merito ai modi per conseguire tali risultati si sono prospettate varie ipotesi, che vanno da una riduzione *ex lege* all’incentivazione di forme associative. Tuttavia, quelle più radicali si sono sinora scontrate con la resistenza delle comunità locali, che si oppongono ad ogni proposta di riduzione del numero dei Comuni, vedendo in tale scelta sia una diminuzione di autonomia e di significative prerogative costituzionali, sia un attacco alle loro tradizioni storiche.

Per contro, le soluzioni favorevoli a forme di incentivazione delle forme associative hanno faticato ad affermarsi soprattutto per la limitatezza delle risorse a disposizione, tale da non rendere conveniente, né appetibile la rinuncia a porzioni di autonomia.

Tali problematiche hanno interessato in misura particolare la figura delle Comunità montane, che il Testo unico sull’ordinamento dei Comuni e delle Province – il decreto legislativo n. 267/2000- ha qualificato come Unioni di comuni caratterizzate dalla particolare caratteristica territoriale e socio-economica degli enti territoriali che ne fanno parte: si tratta, quindi, di un ente preposto a favorire l’esercizio associato delle funzioni comunali, anche nella prospettiva di una futura fusione di tutti o parte dei Comuni associati.

In questi ultimi anni, sulla scia di una polemica dove l’esigenza di ridurre il numero degli enti locali si mescola con l’obiettivo di ridurre l’entità della spesa pubblica, erano state avanzate sia proposte di soppressione delle Comunità montane, che di riduzione delle risorse che lo Stato doveva trasferire a favore delle zone montane (di norma, maggiormente sottosviluppate). La gran parte di queste, tuttavia, si scontrava con il nuovo sistema di competenze introdotto dalla legge n.3/2001 di revisione dell’art.117 Cost.: in base al quale la compe-

tenza relativa all'ordinamento degli enti locali differenti dai Comuni e dalle Province era affidata in via residuale alle Regioni.

In tale contesto, alcuni articoli della legge finanziaria per il 2008 i quali, con la finalità di ridurre la spesa relativa al funzionamento di tali, ponevano regole stringenti per il loro riordino, furono impugnati da diverse Regioni innanzi alla Corte costituzionale. Le Regioni – motivando il loro ricorso – lamentavano una lesione della potestà legislativa, dal momento che la competenza statale in materia di enti locali era circoscritta dall'art.117.2 lett.p) alla “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane”.

Il problema di costituzionalità è stato deciso nella **sentenza n.237/1999**, ove il giudice costituzionale, in via preliminare, **fissa alcuni criteri** che debbono essere presi in considerazione al fine di ripartire in materia la competenza tra lo Stato e le Regioni. A suo avviso, innanzitutto, non si deve utilizzare un criterio materiale, ma finalistico – che tenga conto della *ratio* delle disposizioni -. In secondo luogo, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre scegliere sulla base dell'ambito materiale prevalente. In terzo luogo, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, si deve far riferimento al principio di leale collaborazione per sciogliere un'eventuale concorrenza di competenze.

Applicando tale *test* interpretativo alla questione di specie, il giudice costituzionale manifesta l'avviso che spettano allo Stato quei profili della legge che riguardano l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica, mentre le disposizioni inerenti all'ordinamento delle Comunità montane rientrano nella competenza legislativa residuale delle Regioni

Di conseguenza, il giudice costituzionale **ritiene che lo Stato possa legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio** – anche se questi ultimi, indirettamente, incidono sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. Lo Stato, quindi, può legittimamente fissare limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali purchè possano qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica; e perchè tale condizione si realizzi debbono soddisfare una duplice requisito: in primo luogo, limitarsi a porre

obiettivi di riequilibrio e di contenimento della spesa corrente, in secondo luogo, non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi

Esula, invece, dalla competenza dello Stato – secondo il giudice costituzionale – prevedere disposizioni che vincolino l'autonomia delle Regioni nel disciplinare l'ordinamento e l'organizzazione delle Comunità montane.

B) In materia di **immigrazione**, la Corte costituzionale ha tentato di fare chiarezza sui modi in cui si ripartono le competenze tra lo Stato e le Regioni.

In proposito, merita una sottolineatura la sentenza n. 269 del 2010, con cui la Corte costituzionale ha rigettato una questione di costituzionalità proposta dal Governo nei confronti di una legge della Regione Toscana – la n. 29 del 2009 – che dettava norme per l'accoglienza, l'integrazione e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana.

In via generale, il ricorrente lamentava una lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di condizione giuridica dello straniero, immigrazione, rapporti dello Stato con l'Unione europea. Più in particolare si contestavano le disposizioni che estendono gli interventi di integrazione previsti dalla legge anche ai cittadini neocomunitari; che consentono l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della richiesta di asilo; che riconoscono a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, la possibilità di fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dalle norme internazionali.

Tutti i dubbi di costituzionalità sono stati rigettati dal giudice costituzionale, con argomentazioni che meritano una particolare attenzione, specie per quanto concerne il profilo della titolarità dei diritti fondamentali.

Per quanto concerne l'estensione degli interventi di integrazione previsti dalla legge anche ai cittadini neocomunitari, la Corte costituzionale rileva che la disciplina regionale si muove all'interno del decreto di attuazione della direttiva comunitaria relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri: in altri termini, dà attuazione agli obblighi comunitari in materie di propria competenza riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro, dell'edilizia abitativa e della formazione professionale.

Inoltre, la norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire **la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari**, pre-

supposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

Con riferimento agli altri rilievi di costituzionalità il giudice costituzionale, richiamandosi anche ad una precedente giurisprudenza, ha ribadito che lo **straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona** e che con riferimento al diritto alla salute, in particolare, sussiste “un nucleo inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela”. Inoltre, ha precisato che questi diritti debbono essere riconosciuti allo straniero “qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato”, quindi anche ai clandestini o irregolari.

Sempre in materia di immigrazione il Governo aveva impugnato una legge della Regione Liguria (legge n. 4 del 2009 contenente norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati), nella parte in cui manifestava la indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati. Il rifiuto ad insediare nel proprio territorio i Centri di identificazione ed espulsione (CIE), previsti dall'art. 14 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286 del 1998) sarebbe – sempre ad avviso del Governo – lesivo della competenza statale in materia di immigrazione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 134 del 2010 ha accolto il ricorso, **ricostruendo la competenza statale sulla base del criterio storico-evolutivo**. Infatti, il giudice costituzionale, analizzando la disciplina operata dal Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero, ha ritenuto che “le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale”. Di conseguenza, ad avviso del giudice costituzionale, la norma impugnata, nel negare la possibilità di istituire nel territorio ligure i centri di identificazione ed espulsione, ha esorbitato dalle competenze legislative regionali, che sono riconducibili alla sola disciplina di attività inerenti al diritto allo studio, alla sanità o all'assistenza.

C) Con la sentenza n. 226 del 2010 la Corte costituzionale ha, invece, affrontato il tema della titolarità della competenza in materia di **sicurezza urbana**. Il contenzioso costituzionale è stato innescato da alcune disposizioni della legge parlamentare n. 94 del 2009, che – soprattutto su pressione del partito della Lega Nord – aveva previsto la possibilità di costituire nelle città grup-

pi o associazioni di cittadini non armati, al fine di segnalare alle Forze di polizia (dello Stato o locali) eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale (le c.d. ronde).

Si è trattato – come evidenziato dalla dottrina – di “disposizioni manifesto”, che, cioè, la maggioranza parlamentare aveva introdotto prevalentemente per motivi propagandistici e che in realtà sono risultate del tutto prive di efficacia, dal momento che il numero dei Comuni ove si sono costituite è risultato del tutto insignificante, come risulta dai dati diffusi dallo stesso Ministero dell’interno.

Ciononostante, l’entrata in vigore di questa normativa ha dato vita ad un significativo contenzioso costituzionale, dal momento che, per un verso, alcune Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Umbria) hanno prontamente presentato un ricorso di legittimità costituzionale; mentre, per un altro verso, è stato sollevato (sempre dalle Regioni Emilia Romagna e Toscana) un conflitto di attribuzione.

Il ricorso di costituzionalità contestava la competenza dello Stato a disciplinare attività riconducibili alla “sicurezza urbana” e al “disagio sociale”. Ad avviso dei ricorrenti, infatti, la prima materia avrebbe ad oggetto interventi – quali quelli volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale – che ricadono nel campo della “polizia amministrativa locale”, di esclusiva competenza regionale, piuttosto che in quello dell’ “ordine pubblico”, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, la materia “disagio sociale” richiamerebbe situazioni di emarginazione che richiedono interventi inquadrabili nella materia delle “politiche sociali” di competenza esclusiva delle Regioni.

Secondo la sentenza n. 226 del 2010 (riconfermata nella successiva sentenza n. 264 del 2010), il *focus* del contenzioso verteva attorno al significato normativo da assegnare alla materia “**ordine pubblico e sicurezza**” di competenza esclusiva dello Stato. Ed a tal fine il giudice costituzionale perviene ad una soluzione diversificata, ritenendo – in sintesi – che la sicurezza urbana sia parte dell’ “ordine pubblico e sicurezza”, mentre la materia “disagio sociale” ne esulerebbe.

La nozione di “sicurezza urbana” – ad avviso della Corte – identifica “un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”: in quanto tale è parte delle politiche di sicurezza pubblica, intesa (secondo una consolidata giurisprudenza) come attività di prevenzione e repressione dei reati.

Il giudice costituzionale perviene a tale conclusione, ricorrendo, ancora una volta, al criterio storico evolutivo, richiamandosi alla disciplina della materia risultante dalla legislazione statale sul punto: come, ad esempio, la circostanza che la decisione del Sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richiede una intesa con il Prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso Prefetto; che il Sindaco debba preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato; che, infine, le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali.

Diversa è, invece, la collocazione della competenza ad intervenire nelle situazioni di **disagio sociale**, dal momento che riguarda un ambito materiale assai distante da quello della sicurezza (urbana o pubblica): si sarebbe in presenza, in questo caso, di una formulazione generica che evoca situazioni "di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre) e riconducibili alla materia dei «servizi sociali».

10. La legislazione elettorale regionale e il contenzioso relativo alla regolarità delle procedure.

Prima della revisione costituzionale del 1999 tutti i tipi di elezioni (nazionali, regionali, locali) erano riservate alla competenza legislativa dello Stato; adesso la legge costituzionale n.1 del 1999 ha previsto che **la materia elettorale rientri nella potestà legislativa concorrente delle Regioni**. Infatti, come afferma l'art. 122.1 Cost., "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi".

Si è introdotta, quindi, una differenza qualitativa tra l'autonomia delle Regioni e degli enti locali territoriali, dal momento che per questi ultimi la determinazione sia del sistema elettorale che della forma di governo continua ad essere materia di competenza esclusiva dello Stato; mentre, nel caso, delle Regioni la forma di governo è individuata dagli Statuti e la disciplina elettorale dalle leggi regionali.

In attuazione di siffatta previsione costituzionale il Parlamento ha approvato la legge n. 165 del 2004, che ha fissato i seguenti principi della materia:

- a) il sistema per l'elezione del Consiglio regionale deve agevolare la forma-

- zione di stabili maggioranze ed assicurare la rappresentanza delle minoranze;
- b) gli organi di governo regionali direttamente eletti dal corpo elettorale sono il Presidente della Giunta regionale ed i Consiglieri regionali. Per contro, i componenti della Giunta regionale sono nominati dal Presidente della Giunta;
 - c) in caso di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, la stessa deve avvenire contestualmente all'elezione del Consiglio regionale;
 - d) viceversa, in caso di elezione diretta del solo Consiglio regionale, la legge regionale deve individuare un limite temporale tassativo non superiore a 90 giorni per la elezione del Presidente e la costituzione della Giunta. Si deve dedurre, che in caso di scadenza infruttuosa del termine, la legge regionale debba prevedere lo scioglimento automatico del Consiglio con rinnovo delle elezioni;
 - e) il Presidente della Giunta ed i consiglieri, indipendentemente dal sistema di elezione, svolgono le loro attribuzioni senza mandato imperativo. Non possono, quindi, essere introdotti meccanismi volti a sanzionare la libertà di voto degli eletti ovvero a vietare il passaggio da un gruppo politico ad un altro o la costituzione di uno nuovo.

Ulteriori limiti alla legislazione regionale sono, poi, fissati direttamente dalla Costituzione: in particolare dall'art.51 Cost., che dispone in ordine all'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, e dall'art.117.7 c. Cost., il quale stabilisce che le leggi regionali debbono promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive (disposizione interpretata dalla Corte costituzionale come possibilità di prevedere azioni positive finalizzate ad assicurare al genere femminile parità di opportunità ai fini dell'accesso alle cariche elettive, non già automatiche posizioni di favore in ordine al risultato, cioè la effettiva elezione nei diversi organi rappresentativi).

La materia elettorale regionale è stata oggetto di un contenzioso costituzionale relativo al dubbio se dovesse essere disciplinata soltanto dalla legge regionale ovvero anche dagli Statuti.

In via teorica, si sarebbe dovuto optare per quest'ultima soluzione, nella considerazione anche il sistema elettorale è parte integrante dei meccanismi che incidono sui caratteri della forma di governo e che lo Statuto – ai sensi dell'art.123 Cost. – è la fonte competente a determinare la forma di governo di ciascuna Regione. Tuttavia, il giudice costituzionale ha espresso un orientamento differente e, con un'interpretazione restrittiva dell'art.122. 1 c. Cost., ha rite-

nuto che la Costituzione abbia introdotto in materia una **riserva assoluta di legge regionale**.

Per contro, **non tutte le Regioni hanno esercitato la loro autonomia normativa in materia**, così da sostituire, in virtù del principio di suppletività, la legislazione statale con proprie norme: i procedimenti elettorali sono disciplinati da leggi regionali in sette casi – Marche, Lazio, Puglia, Piemonte, Toscana, Abruzzo, Calabria – mentre negli altri otto casi si applica ancora la normativa statale.

Un pluralismo normativo che ha influito in misura significativa sugli esiti del contenzioso amministrativo che ha interessato il procedimento elettorale di alcune Regioni, nelle quali erano state lamentate, in occasione delle elezioni regionali del 2010, significative violazioni della normativa, con particolare riferimento alle modalità di raccolta delle firme a sostegno delle liste ed al tempestivo deposito delle candidature e della relativa necessaria documentazione.

In primo luogo, il Governo, per sanare i vizi procedurali in cui erano incorse alcune liste, ha approvato il decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, il quale, a candidature già depositate, introduceva nuove disposizioni in tema di termini di presentazione delle candidature e ai requisiti di validità dell'autenticazione delle firme a sostegno delle liste e dei candidati.

La vicenda può costituire un esempio significativo per chiarire i rapporti che intercorrono tra normativa statale e regionale in materie che la Costituzione assegna alla potestà legislativa delle Regioni: precisando che essi sono improntati al **criterio della “cedevolezza”**, nel senso che la disciplina prevista dalla legge statale continua ad applicarsi sino a quando le Regioni non esercitino concretamente la propria competenza, legiferando in materia.

Infatti, la normativa contenuta nel decreto legge (e successivamente nella legge di sanatoria del Parlamento) ha potuto applicarsi nel caso della Regione Lombardia (dal momento che tale Regione non aveva approvato una propria legge elettorale), ma non con riferimento al contenzioso che ha interessato la Regione Lazio.

In quest'ultima fattispecie, la decisione dell'Ufficio Centrale Regionale (un organo di natura amministrativa, anche se composto da magistrati della Corte di Appello), che aveva escluso la lista del Partito della Libertà, è stata confermata con ordinanza dal Tribunale amministrativo del Lazio con la motivazione che il decreto legge 5 marzo 2010, n.29, in virtù del “preminente criterio della cedevolezza”, non poteva trovare applicazione con riferimento alla fattispecie in esame, “atteso che la Regione Lazio con propria legge 13 gennaio 2005, n. 2, ha adottato “Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione

e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale”, esercitando così la competenza legislativa ad essa attribuita dalla Costituzione.

Un altro complicato contenzioso in materia elettorale ha interessato **le elezioni regionali del 2010 della Regione Piemonte**, essendo stata contestata la legittimità della proclamazione dell’eletto alla carica di Presidente della Regione (avvenuta con uno scarto minimo di voti), dal momento che erano stati conteggiati a suo favore i voti ottenuti da una lista provinciale che, secondo i ricorrenti, sarebbe stata illegittimamente ammessa a partecipare alle elezioni.

La situazione di fatto che ha alimentato il contenzioso è abbastanza intricata e può essere sintetizzata in questi termini.

Secondo l’art. 1 comma 1, lett. c), della legge regionale n. 21 del 2009, la presentazione delle liste dei candidati per l’elezione degli organi regionali non richiede alcuna sottoscrizione nel caso di liste che “abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con gruppi consiliari già presenti in Consiglio regionale al momento della convocazione dei comizi elettorali”. Tale dichiarazione di collegamento – sempre secondo la legge – deve essere fatta dal Presidente del gruppo consiliare, informata la Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, per una sola lista e può essere effettuata anche a favore di lista con denominazione diversa da quella del gruppo consiliare di collegamento.

Durante la fase del procedimento elettorale di presentazione delle candidature si è registrato un contrasto politico all’interno del partito dell’UCD (Unione di Centro), dal momento che mentre, per un verso, gli organi del partito hanno deciso di appoggiare la candidatura del Presidente della Giunta regionale uscente (appartenente ad un partito di sinistra), per un altro verso, il capo gruppo in Consiglio regionale del medesimo partito, in dissenso da tale decisione, ha promosso una lista provinciale a proprio nome, a sostegno del candidato Presidente espresso dalla coalizione di centro destra. In conseguenza di tale comportamento, il Capo gruppo fu espulso per comportamento contrario alla linea politica del partito.

Poiché le liste regionali sono presentate su base provinciale si è determinata una situazione “schizofrenica”, dal momento che mentre nelle altre Province il partito dello UDC presentò delle liste collegate al candidato Presidente della coalizione di sinistra, in una Provincia fu presentata una lista “dissenziente” collegata al candidato Presidente della coalizione di centro destra, appoggiata dal dissenziente Capo gruppo al Consiglio regionale dell’UDC.

Per decidere se questo ultimo collegamento fosse legittimo e, quindi, se i voti ottenuti dalla lista provinciale “dissidente” potessero essere sommati alle

altre liste che formavano la coalizione di centro destra, occorre stabilire la natura del rapporto esistente tra partito e gruppo consiliare: o meglio, se la formulazione dell'art.1 della legge regionale, che affidava al Capo gruppo consiliare la dichiarazione di collegamento di una lista ad un gruppo presente in Consiglio regionale, dovesse essere **interpretata in senso strettamente letterale** e formale, **ovvero in senso sostanziale**.

Sul punto si è registrato una diversità di orientamento tra il giudice di primo grado e quello di appello, che non può non suscitare perplessità.

Infatti, Il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte ha accolto il ricorso, ordinando un nuovo conteggio dei voti attribuiti al Presidente proclamato eletto, ritenendo che tra le decisioni e gli atti del gruppo consiliare e del partito politico dovesse sussistere una "necessaria convergenza e armonia di scelte". In altri termini, semplificando il ragionamento del giudice amministrativo, un capogruppo consiliare eletto da elettori di centro sinistra sinistra non può, senza raccogliere il prescritto numero di adesioni degli elettori, presentare una lista che appoggi un candidato Presidente di centro destra, concorrente di quello sostenuto dal partito.

Di diverso avviso è stato, invece, il Consiglio di Stato il quale, con sentenza depositata il 23 novembre 2010, ha riformato sul punto la sentenza del TAR Piemonte sulla base di una interpretazione della normativa rigidamente ancorata al dato letterale: di conseguenza, "indipendentemente da ogni giudizio di valore sulla norma in questione", ha considerato valida la dichiarazione di collegamento manifestata dal Capo gruppo consiliare dell'UDC, risultando irrilevante che lo stesso fosse stato espulso dal partito, dal momento che lo *status* di presidente di gruppo consiliare non era venuto meno né per dimissioni né per altra causa.

La molteplicità di dubbi circa la regolarità degli adempimenti elettorali, i limiti della normativa vigente e le perplessità che alcune decisioni degli organi preposti alla verifica della correttezza dei comportamenti elettorali hanno suscitato sollecitano – a nostro avviso – una riflessione attenta in ordine all'efficacia dei meccanismi di tutela previsti dall'ordinamento a salvaguardia della correttezza delle procedure elettorali.

La questione non è di poco conto qualora si consideri che nelle moderne democrazie rappresentative i sistemi elettorali occupano una posizione cruciale, dal momento che attraverso il voto i cittadini individuano le *élites* politiche, cui compete la formazione delle decisioni politiche, e manifestano una scelta in ordine all'indirizzo politico che gli organi costituzionali rappresentativi debbono perseguire.

Inoltre, non va trascurato che le posizioni soggettive riconducibili alle diver-

se fasi del procedimento elettorale – presentazione delle candidature, svolgimento della campagna elettorale, regolarità del voto e dei risultati elettorali – acquisiscono la natura di diritti politici costituzionalmente garantiti. Ne consegue la particolare **rilevanza costituzionale delle procedure di controllo della regolarità delle elezioni**, dal momento che concorrono, al tempo stesso, a rafforzare la legittimazione degli organi rappresentativi e la tutela diritti fondamentali dello Stato democratico.

In proposito, le soluzioni istituzionali prescelte dai diversi ordinamenti, pur risultando assai variegata, sono riconducibili all'interno di una alternativa generale: che distingue tra sistemi che affidano la verifica della regolarità delle elezioni ad organi non giurisdizionali (di natura politica o amministrativa), ovvero fanno rientrare il controllo della regolarità delle diverse fasi del procedimento elettorale nella competenza dei giudici (comuni, specializzati o costituzionali).

In Italia, permane una sostanziale **differenziazione tra le elezioni politiche (nazionali) e quelle amministrative (regionali e locali)**. Il contenzioso elettorale delle elezioni nazionali è tuttora regolato da una ferrea autodichia del Parlamento: va considerato, tra l'altro, che secondo l'art.66 della Costituzione italiana ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti attraverso l'attività istruttoria della Giunta per le elezioni (che procede alla verifica dei poteri e riferisce all'assemblea sulle regolarità delle operazioni elettorali e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari) e la decisione finale dell'assemblea. Una soluzione che solleva dubbi crescenti a proposito della capacità di assicurare in questa delicata materia il diritto ad una tutela giudiziale effettiva.

In materia di elezioni regionali e locali, invece, la legge n. 69 del 2009 ha introdotto un sistema “misto”, nel senso che le decisioni relative alla regolarità delle procedure sono prese da un organo di natura amministrativa, ma con composizione “giurisdizionalizzata”, avente sede presso le Corti di Appello (Uffici centrali regionali); contro le decisioni di tali organi si può ricorrere innanzi al giudice amministrativo (Tribunali amministrativi regionali in primo grado e Consiglio di Stato in appello) a tutela di interessi legittimi o al giudice ordinario qualora si ledano diritti soggettivi.

In particolare, spetta al giudice amministrativo un giudizio sia sulle operazioni elettorali preliminari, concernenti l'esclusione di liste o di candidati, sia sulla proclamazione degli eletti. Mentre si svolgono innanzi al giudice ordinario i contenziosi elettorali in ordine ai casi di incompatibilità, di ineleggibilità e decadenza. Le sue decisioni sono appellabili innanzi alla Corte di appello e la parte soccombente ha un giudizio di terzo grado innanzi alla Corte di cassazione.

Questa disciplina di recente approvazione ha avuto un difficile banco di prova nelle elezioni regionali del 2010: la sua prima applicazione ha prodotto esiti non sempre soddisfacenti, acuiti anche dalle differenti interpretazioni della normativa offerte dai diversi organi giurisdizionali.

11. La collaborazione tra lo Stato e le Regioni secondo la giurisprudenza del giudice costituzionale.

Il regionalismo di relazione – proprio del sistema costituzionale italiano – presuppone che i rapporti interistituzionali si ispirino a criteri di **lealtà costituzionale** e di **collaborazione**. Il primo afferma la necessità che nessun livello istituzionale ponga in essere comportamenti finalizzati a ostacolare il corretto e regolare funzionamento del sistema ovvero a incrinare la necessaria coesione che deve sussistere tra le singole parti che compongono il tutto; la collaborazione – a sua volta – impone di superare una logica emulativa, a vantaggio di intese nel perseguimento di comuni obiettivi. In altri termini, la forma di Stato regionale può funzionare soltanto se si stabilisce tra i diversi soggetti istituzionali un'attitudine alla collaborazione, che diviene decisiva per l'efficacia complessiva del sistema.

A tal fine, il regionalismo italiano – che si caratterizza per una significativa omogeneità, eccezion fatta per le cinque Regioni ad autonomia speciale – ha valorizzato forme di collaborazione organica e di natura generale: le prime fanno perno sul ruolo della Conferenza permanente per le relazioni tra lo Stato e le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano e sulla Conferenza dei Presidenti di Regione; la seconda si è realizzata in seguito al progressivo superamento degli organi settoriali.

La necessità di potenziare i meccanismi di collaborazione si è posta, innanzitutto, in seguito alla “crisi” del criterio di ripartizione delle competenze adottato dal legislatore costituzionale: infatti, l'esistenza di numerosi intrecci e sovrapposizioni tra le materie ha reso necessario un coordinamento tra le politiche nazionali e quelle locali; mentre, per un altro verso, si è introdotta una sostanziale “decostituzionalizzazione” degli ambiti di competenza legislativa regionale, con l'affermazione (giurisprudenziale) che la concreta definizione giuridica delle materie è dettata dal legislatore statale e scandita dall'evolversi nel tempo della produzione normativa.

Successivamente, sul fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative, la ricerca di un coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nei procedimenti di decisione è risultata conseguente all'introduzione del principio di sussidiarietà e alla previsione di poteri compartiti di nomina dei responsabili di diversi orga-

ni o enti. Attualmente, infine non si può escludere che la limitatezza delle risorse – che, se da un lato impone stringenti vincoli di bilancio, dall’altro lato richiede una forte coesione sociale e istituzionale attorno alle soluzioni da adottare- orienti il sistema verso ulteriori forme di collaborazione.

Nonostante una recente revisione costituzionale permane una grave lacuna nel sistema costituzionale italiano, rappresentata dal mancato inserimento in Costituzione di una disposizione che faccia assurgere la collaborazione a principio istituzionale in grado di orientare i rapporti tra lo Stato e le Regioni. In assenza di tale esplicito riferimento, la collaborazione è stata declassata dal giudice costituzionale da principio a “criterio” cui i soggetti istituzionali debbono, di volta in volta, rifarsi per esercitare competenze ripartite tra lo Stato e le Regioni, per ispirarsi al criterio di sussidiarietà, per assicurare la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione, per “risarcire” in un certo senso le Regioni del necessario rafforzamento del ruolo di coordinamento del legislatore statale.

Inoltre, la “leale collaborazione”, pur costituendo un obbligo procedurale disciplinato da numerose disposizioni legislative e un parametro utilizzato da una costante giurisprudenza costituzionale per valutare la legittimità di determinati atti dello Stato o delle Regioni, non ha ancora permeato di sé i meccanismi di relazione tra lo Stato e le Regioni, per cui il contenzioso sul punto risulta cospicuo. Esso ha consentito al giudice costituzionale di individuare alcuni principi che dovrebbero caratterizzare le relazioni interistituzionali.

Innanzitutto, va ricordato che **l’obbligo di adottare procedure ispirate alla collaborazione incontra**, ad avviso della Corte, **una importante deroga**, nel senso che essa opera nei confronti delle fonti di grado secondario e degli atti amministrativi, ma non con riferimento alle leggi, a meno che tali procedure non siano, direttamente o indirettamente, previste dalla Costituzione (sentenza n.79 del 2011). A nostro avviso, il giudice costituzionale, ancorato a una visione tradizionale di rappresentanza nazionale, non valorizza adeguatamente l’idea che la garanzia istituzionale del principio di autonomia è assicurata non solo dal contenuto materiale delle norme, ma anche dalla qualità del procedimento legislativo che le ha prodotte: non essendo, in proposito, influente la circostanza se siano state determinate unilateralmente ovvero definite consensualmente. D’altra parte, con riferimento all’ordinamento italiano, la previsione dell’art.70 Cost. (La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere) dovrebbe essere interpretata in stretto collegamento con il principio generale affermato dall’art.5 Cost., secondo il quale la Repubblica adegua i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento.

In secondo luogo, la Corte costituzionale introduce un criterio orientatore per **distinguere le fattispecie in cui la leale collaborazione è necessaria da quelle in cui la stessa non è obbligatoria.**

Quest'ultima ipotesi si realizza allorché lo Stato legifera in materie rientranti nella sua competenza esclusiva. Ad esempio, nella sentenza n.92 del 2011, il giudice costituzionale ha risolto un conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni in materia di riforma della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, precisando che la normativa contestata dalle Regioni riguardava la materia "norme generali sull'istruzione" (riservata alla competenza legislativa e regolamentare dello Stato) e non rientrava tra i principi fondamentali della materia "istruzione", di competenza concorrente.

Infatti, secondo precedenti orientamenti giurisprudenziali, il giudice costituzionale inserisce tra le norme generali sull'istruzione "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali". Mentre, sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione "quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale".

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha concluso che, avendo il contenzioso per oggetto una materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo di ricercare una collaborazione con il sistema regionale.

Eguale, il coinvolgimento delle Regioni non è necessario nel caso in cui lo Stato decida di escludere determinate opere pubbliche dall'elenco di quelle di interesse strategico nazionale e finanziabili interamente dallo Stato: anche in questo caso si è in presenza – secondo il giudice costituzionale – di una decisione inerente ad una competenza propria dello Stato, la quale non incide sull'eventuale possibilità delle Regioni di finanziare autonomamente o con altri mezzi l'opera in questione. Infatti, nella sentenza n.79 del 2011 – che doveva decidere su di un ricorso contro la decisione dello Stato di depennare dall'elenco delle opere di interesse nazionale finanziate dallo Stato la costru-

zione di una linea metropolitana – la Corte costituzionale ha precisato che, come non è possibile che lo Stato “costringa” una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un’opera rientrante nella sua competenza residuale e dalla stessa non voluta, allo stesso modo non è ammissibile che la Regione “costringa” lo Stato a qualificare di importanza strategica un’opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica, ha perso tale carattere.

Inoltre, sempre secondo la motivazione del giudice, la decisione statale non preclude l’esercizio delle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest’ultima di realizzare tale opera con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell’ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell’intesa.

L’obbligo di attivare procedure ispirate alla leale collaborazione sussiste, invece, in altri casi: sia quando si deve decidere su fattispecie che coinvolgono materie tanto di competenza statale che regionale (“sovrapposizione di materie”); sia allorché una determinata attività, pur formalmente rientrante nella potestà normativa regionale, viene avocata dallo Stato per esigenze di natura unitaria, in base al criterio di sussidiarietà.

La prima ipotesi è stata affrontata nelle sentenze n. 330 del 2011 e n.109 del 2011. Nella prima sentenza, le Regioni hanno contestato la disposizione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 in quanto, al fine di revisionare i criteri di remunerazione della spesa sanitaria, prevedeva un apposito confronto tecnico tra i ministeri competenti e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, senza convocare anche le Regioni (che in materia possiedono una competenza di tipo concorrente). La Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di tale disposizione con l’argomentazione che” in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell’impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione” che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

Eguale, in materia di difesa del suolo e salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico si registra una competenza esclusiva dello Stato, ma anche una competenza primaria della Provincia di Trento, come emerge dallo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige. Pur sussistendo un concorso di competenze, lo Stato non ne ha tenuto conto al momento di nominare i Commissari straordinari competenti a intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Infatti, secondo la normativa statale impugnata innanzi al giudice costituzionale, essi erano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e

della tutela del territorio e del mare, sentiti gli organi e gli uffici nella norma indicati, tra cui i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate. Ma tale procedimento, ad avviso della Corte costituzionale, non appare adeguato sia perché circoscritto alla sola fase iniziale della nomina, sia perché limitato a un procedimento partecipativo debole (un mero parere), mentre nulla era previsto, con riguardo al ruolo della Provincia autonoma, per le fasi e le determinazioni successive (sentenza n.109 del 2011).

Procedure ispirate alla leale collaborazione sono **necessarie** anche nei casi in cui lo Stato, per ragioni unitarie, avoca a sé l'esercizio di funzioni in ambiti di spettanza regionale. A tale proposito, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.43 del decreto legge n. 78 del 2010 il quale, al fine di snellire le procedure burocratiche e facilitare l'avvio di nuove attività economiche, aveva affidato le competenze in materia ad un Commissario di governo. Tale normativa, infatti, sottraeva competenze proprie delle Regioni senza motivare l'esigenza unitaria che giustificava tale avocazione di competenze regionali e, inoltre, senza prevedere adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni interessate.

Inoltre, nella sentenza n.79 del 2011 ha dichiarato l'illegittimità di una norma che istituiva presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo destinato a finanziare opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale, nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione. Collegandosi ad una precedente giurisprudenza, la quale riteneva ammissibile la previsione di fondi statali a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente qualora esigenze unitarie richiedano un intervento statale in funzione di sussidiarietà, il giudice costituzionale ha precisato che la ripartizione di tale fondo deve avvenire sulla base di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (per i piani generali di riparto delle risorse) e con le singole Regioni interessate (per gli interventi specifici riguardanti singoli porti).

Infine, la collaborazione interistituzionale deve essere sostanziale e non formale: quest'ultima evenienza si determina sia se le procedure non sono adeguate rispetto alle competenze rispettive dello Stato e delle Regioni, sia se il procedimento partecipativo avviene con modalità tali che rivelano la mancanza di un effettivo *animus* cooperativo. In proposito è interessante richiamare la sentenza n.255 del 2011 nella quale la Corte costituzionale annulla un decreto ministeriale di nomina del Commissario straordinario di un parco nazionale, dal momento che dal comportamento tenuto dall'esecutivo emergeva una palese volontà di non coinvolgere la Regione del procedimento di nomina (come prevedeva, invece, la legislazione in materia). Dall'esame dei fatti era, infatti,

emerso che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha aggirato la norma che prevede l'obbligo dell'intesa: perché, da un lato, ha proposto un solo nome e, dall'altro, ha non solo rifiutato tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte, ma ha anche nominato Commissario straordinario proprio la persona implicitamente rifiutata da quest'ultima.



CAPITOLO SECONDO

ALCUNE NOVITÀ INTERESSANTI LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE ED IL REGIONALISMO ASIMMETRICO

Sommario: 1. Le modificazioni del territorio delle Regioni ad autonomia speciale attraverso l'adesione di nuovi Comuni. 2. Alcune tendenze favorevoli a superare il regionalismo omogeneo. 3. La disciplina del referendum nelle Regioni ad autonomia speciale: a) il referendum propositivo regionale e la sua applicazione nella Regione Valle d'Aosta; b) la determinazione del *quorum* per la validità del referendum di approvazione delle leggi statutarie nella Regione Sardegna. 4. La travagliata riforma statutaria della Regione Sardegna. 5. A proposito della competenza delle Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei gruppi linguistici minoritari.

1. La modificazione del territorio delle Regioni ad autonomia speciale attraverso l'adesione di nuovi Comuni.

Il **territorio** costituisce un elemento importante nella qualificazione dell'autonomia regionale.

Innanzitutto, ne costituisce un **elemento necessario**, dal momento che le Regioni possono essere annoverate tra gli enti territoriali. In secondo luogo, definisce la sfera spaziale entro la quale l'ente può legittimamente esercitare le proprie funzioni normative ed amministrative. In terzo luogo, circoscrive e localizza gli interessi espressi dalla comunità che la Regione deve istituzionalmente e funzionalmente rappresentare. Ma, soprattutto, il territorio rappresenta un carattere essenziale dell'autonomia, dal momento che circoscrive la porzione di popolo rappresentata: infatti, le Regioni sono enti rappresentativi delle comunità locali, preposti alla cura dei loro interessi generali; e l'autonomia costituzionale riconosciuta è l'autonomia della comunità territoriale di riferimento, prima ancora che dell'ente giuridico.

Per tali ragioni si ritiene che la definizione dei confini di un ente comunitario possieda una particolare rilevanza, tanto dal punto di vista istituzionale che simbolico, qualora si acceda all'idea che l'autonomia non si riduce ad un com-

plesso di poteri gestionali ed organizzativi, ma è riconducibile anche ad un fattore culturale, identitario.

In merito all'individuazione del territorio delle Regioni, occorre **distinguere** tra le **Regioni ordinarie** e quelle ad **autonomia speciale**.

Per quanto concerne le prime, la determinazione del territorio non ha luogo sulla base del principio dispositivo, bensì facendo riferimento alle Regioni così come si erano formate nel tempo sulla base dei comparti statistici usualmente utilizzati ai fini del censimento. Però, l'art.132 Cost. ha consentito alla comunità territoriali di esercitare un certo potere dispositivo in sede di modificazione dei confini regionali. A tal proposito, la Costituzione ha previsto tre possibilità: a) la fusione tra due o più Regioni esistenti; b) la creazione di una nuova Regione per distacco da un'altra; c) il distacco-aggregazione, allorché alcuni territori decidono di staccarsi da una Regione per entrare a far parte di un'altra.

Nel caso, invece, delle cinque Regioni ad autonomia speciale l'individuazione del territorio è avvenuta contestualmente alla loro istituzione, è stata costituzionalizzata negli Statuti – che come è noto sono leggi costituzionali – e non sono state previste apposite procedure di modificazione. D'altra parte, l'identificazione dei Comuni e delle Province appartenenti ad una Regione ad autonomia speciale era, in alcuni casi, predeterminata dal dato geografico (come nel caso delle due isole Sicilia e Sardegna), in altre dal fattore identitario e linguistico o dal dato politico (come nel caso delle tre Regioni di confine Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, formatesi anche in attuazione di accordi internazionali seguenti alla fine del secondo conflitto mondiale).

Ad esempio, l'art.1 dello Statuto della Valle d'Aosta dispone che il territorio della Regione comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge. L'art.2 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia stabilisce che “la Regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia e di Udine e dei comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico”. A sua volta, l'art.3 della Regione Trentino Alto Adige afferma che la Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano, mentre alcuni Comuni analiticamente individuati vengono aggregati alla Provincia di Bolzano.

Dalla lettura delle disposizioni costituzionali emerge, da un lato, l'intenzione di costituzionalizzare il territorio delle Regioni ad autonomia speciale, “pie-trificandolo” “entro i confini fissati in sede statutaria; dall'altro lato, la scelta di affidare alle popolazioni delle Regioni ordinarie la possibilità di dar vita a nuove Regioni ovvero di distaccarsi da una Regione per aggregarsi ad un'altra.

La diversità della disciplina introdotta nelle due situazioni induce a ritenere che i costituenti non avessero preso in considerazione la possibilità per alcuni Comuni di distaccarsi dalla originaria Regione ordinaria per chiedere di aggregarsi ad una Regione a statuto speciale. Tale evenienza, tuttavia, comincia ad affacciarsi nel regionalismo italiano, alimentata dalla crisi della finanza pubblica. Al momento, infatti, più di venti Comuni hanno avviato le procedure per aggregarsi al territorio di una Regione a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia), con l'obiettivo esplicito di beneficiare delle maggiori risorse economiche attribuite a tali Regioni.

Questo fenomeno, sotto il profilo del diritto costituzionale, pone delle **questioni tanto di ordine procedurale** che sostanziale.

Dal punto di vista procedurale, l'*iter* appare complicato dalla circostanza che le due fasi che compongono il procedimento – il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra – sono disciplinate da fonti diverse: l'art.132 Cost. nella prima fase, la legge costituzionale di riforma dello Statuto speciale nella seconda fase.

In altri termini, la procedura prevista dall'art. 132 Cost. – regolando *ratione materiae* il distacco da una Regione ordinaria per aggregarsi ad un'altra Regione ordinaria – non può applicarsi interamente, ma soltanto in relazione alla fase iniziale del procedimento, quella della iniziativa, relativa alla decisione di alcuni Comuni di distaccarsi dalla propria Regione. A tal proposito, la proposta deve essere approvata con un referendum da un numero di voti non inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati.

Il procedimento di aggregazione, invece, non può seguire le procedure di cui all'art.132 Cost. – presentazione da parte del Governo di un disegno di legge che, sentito il parere del Consiglio regionale, deve essere approvato dal Parlamento – dal momento che fanno riferimento alle sole Regioni ordinarie. La materia del territorio delle Regioni ad autonomia speciale, infatti, è riservata agli Statuti, cosicché non esistendo una specifica disposizione che regola tale fattispecie, si dovrebbe introdurre una revisione costituzionale delle disposizioni che – come abbiamo sopra richiamato – individuano il territorio regionale.

La soluzione corretta deve, quindi, essere individuata in quella che prevede una suddivisione dell'*iter* in due sub procedimenti: l'uno, interno alle Regioni ordinarie, che si conclude con l'esito positivo del referendum tra le popolazioni interessate; l'altro, interno alle Regioni ad autonomia speciale, che si svolge secondo le disposizioni statutarie e necessita, quindi, di una legge di revisione costituzionale.

La **necessità di un procedimento “misto”** trova fondamento, d'altra parte, in una pronuncia della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale nella sentenza n.66/2007 ha dovuto risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dello Stato in relazione a tre atti preparatori l'esercizio del referendum per il distacco di un Comune dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla Regione ad autonomia speciale Valle d'Aosta. La Regione ricorrente aveva eccepito l'inapplicabilità dell'art. 132 della Costituzione, dal momento che l'approvazione con referendum della richiesta di distacco dalla Regione Piemonte avrebbe potuto influire sui confini territoriali della Valle d'Aosta.

Il giudice costituzionale, respingendo il ricorso, precisa, da un lato, che la procedura dell'art.132 Cost. si riferisce a tutte le Regioni ordinarie ed intende coinvolgere gli organi e gli enti interessati nei procedimenti per le modificazioni necessarie dei territori delle Regioni ordinarie. Dall'altro lato, precisa che “evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni”. Lasciando, in tal modo, intendere che la decisione di aggregare alcuni Comuni ad una Regione speciale deve seguire le procedure previste nello Statuto speciale.

Più complessi appaiono i profili sostanziali della questione (sinora non affrontati esplicitamente né dal Parlamento, né dal giudice costituzionale) sintetizzabili nell'interrogativo se il territorio delle Regioni ad autonomia speciale possa essere modificato, ovvero rimanga cristallizzato entro i confini originari.

Ad esempio, la Regione Valle d'Aosta, nel motivare il conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n.66 del 2007, aveva affermato che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello Statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai Comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle D'Aosta). Tale conseguenza discenderebbe, ad avviso della Regione, dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, a garanzia della quale sono state riconosciute alla Regione forme e condizioni particolari di autonomia.

Indubbiamente, i costituenti intesero riconoscere condizioni particolari di autonomia a porzioni ben individuate del territorio italiano, determinate sulla base di necessità di ordine storico (sia interne che internazionali) e sul riconoscimento di specifiche identità culturali. Ad esempio, alla base della codificazione della specificità del Trentino alto Adige – come emerge dall'intervento di

De Gasperi in Assemblea costituente che richiamò l'attenzione sull'opportunità di conseguire un obiettivo di "convivenza amministrativa creando garanzie per la minoranza: entro la Regione, dei tedeschi; e dentro la Provincia di Bolzano, degli italiani" – vi era il riconoscimento delle differenze identitarie, da assicurarsi attraverso la particolare autonomia delle Province all'interno dell'autonomia generale della Regione; mentre nel caso della Valle d'Aosta l'attribuzione di una condizione di specialità, scaturì da un impegno assunto in quel territorio dai Comitati di liberazione nazionale della Valle d'Aosta, del Piemonte e dell'Alta Italia, i quali trovarono in tale soluzione un punto di mediazione tra alcune posizioni locali favorevoli all'annessione alla Francia ed orientamenti politici meno favorevoli alle autonomie. Meno chiare appaiono, invece, le motivazioni poste alla base dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, anche se fu sicuramente rilevante l'esigenza della tutela delle minoranze linguistiche o del riconoscimento della specificità di alcuni territori (come lo *status* della città di Trieste o la diversità tra i territori friuliani e giuliani).

A nostro avviso, non sembra possibile affrontare la problematica – anche prescindendo dalla natura chiaramente strumentale delle richieste da parte di Comuni di aggregarsi al Regioni speciali, dettata non da ragioni culturali ed identitarie, ma dal tentativo di acquisire benefici maggiori di quelli spettanti agli altri Comuni appartenenti ad una Regione ordinaria – prescindendo dal **dato storico e politico che ha giustificato la scelte di dar vita a due tipi di ordinamenti regionali (ordinario e speciale)**. Almeno nel senso che, qualora si ritenga che il territorio originario di una Regione ad autonomia speciale possa essere modificato, l'eventuale aggregazione debba avvenire nel rispetto dei medesimi criteri storici, linguistici e culturali che avevano indotto a riconoscere a porzioni del territorio nazionale uno speciale *status* di autonomia.

2. Alcune tendenze favorevoli a superare il regionalismo omogeneo.

Lo sviluppo del regionalismo italiano, nelle sue alterne vicende, si è caratterizzato per una tendenza a depotenziare il principio dispositivo **a favore di un regionalismo omogeneo ed uniforme**. Al conseguimento di siffatto risultato hanno concorso tanto il legislatore nazionale, quanto il giudice costituzionale, che hanno cooperato nel negare alle Regioni una sostanziale capacità di differenziazione sotto il profilo delle competenze e dei principi di organizzazione e di funzionamento.

Non va, inoltre, sottovalutata la funzione omogeneizzante svolta dal sistema dei partiti politici, conformemente all'idea che è preferibile decentrare in amministrazione ed accentrare in politica. Le Regioni, infatti, operando in una

realtà caratterizzata dalla presenza di forti partiti di massa, nazionali, centralizzati, finirono per accettarne la logica. La mancanza di effettivi partiti regionali rendeva meno incisiva l'attività rivendicativa e di contrattazione delle Regioni; mentre la forza dei partiti politici nazionali finiva per riprodurre nelle comunità locali le problematiche nazionali ovvero per utilizzarle quale terreno di sperimentazione o di anticipazione di soluzioni istituzionali da adottare a livello statale.

Un potenziale cuneo all'interno di questa tendenza favorevole ad un regionalismo omogeneo è stato introdotto dalla legge costituzionale n.3 del 2001, la quale, riformando il testo dell'art.116 Cost., ha offerto alle singole Regioni ordinarie la possibilità di "potenziare" la propria autonomia, differenziandosi nel contempo dalle altre.

L'art.116.3 Cost., infatti, attribuisce alle Regioni ordinarie (che ne facciano richiesta sulla base di un procedimento disciplinato direttamente dalla Costituzione) **la possibilità di esercitare funzioni normative o amministrative ulteriori** rispetto a quelle normalmente spettanti alle Regioni ordinarie. Siffatta previsione è interessante: sia perché prefigura delle relazioni interistituzionali di tipo pattizio e di natura settoriale opposti agli attuali rapporti tra Regioni ordinarie e Stato (tutti improntati criteri di multilateralità e parità tra le Regioni); sia in quanto ammette la possibilità di sostanziali differenziazioni in ordine alle competenze esercitabili.

Di conseguenza, la regionalizzazione italiana potrebbe basarsi, in futuro, su di un assetto istituzionale statico – costituito dalle Regioni ad autonomia speciale elencate nell'art.116.1 Cost.e dalle Regioni ordinarie che non riterranno conveniente avviare alcuna procedura di differenziazione - e su di uno dinamico, rappresentato dalle Regioni che, con gradi diversi di differenziazione, riusciranno ad acquisire forme e condizioni particolari di autonomia.

Tuttavia, la speciale procedura prevista dall'art.116.3 Cost. è rimasta per alcuni anni "congelata" a causa della proposta di abrogazione di tale comma presente nel progetto di riforma costituzionale approvato alla fine del 2005 (e mai entrato in vigore a causa della volontà contraria manifestata dal corpo elettorale in sede di referendum confermativo ai sensi dell'art.138 Cost.). Nel corso del 2007 si è registrata, invece, un' interessante ripresa della problematica, grazie all'iniziativa di tre Regioni del Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto).

Le richieste avanzate da tali Regioni si differenziano sia per un diverso stadio di elaborazione della proposta, sia per la natura delle competenze aggiuntive rivendicate.

In ordine al primo profilo, si deve far presente che il Piemonte si è limitato, al momento, a manifestare l'intenzione di accedere alla procedura di cui all'art.116.3 Cost., senza però formalizzare la richiesta. La Lombardia, invece, ha individuato con deliberazione del Consiglio regionale gli ambiti materiali su cui avviare la trattativa con il Governo. A sua volta, il Consiglio regionale del Veneto, con deliberazione del 18 dicembre 2007, ha conferito al Presidente della Giunta il mandato per negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, per raggiungere un'intesa circa l'attribuzione alla Regione di competenze aggiuntive.

Le tre proposte si differenziano anche per il tipo di attribuzioni ulteriori rivendicate. Il Piemonte ha preso in considerazione un numero ristretto di materie (beni culturali, infrastrutture e autonomia universitaria e ricerca scientifica); mentre ben più ampi sono gli ambiti materiali rivendicati dalla Lombardia e dal Veneto, su diversi punti coincidenti.

In particolare, la Regione Veneto ha rivendicato competenze ulteriori in materia di istruzione scolastica ed universitaria (per quanto concerne la programmazione universitaria e scolastica, contributi alle scuole paritarie, riconoscimento dei crediti formativi), di sanità (con particolare riferimento alla disciplina dell'organizzazione dei servizi ed alla programmazione e gestione delle risorse), in materia di beni culturali (specie per quanto concerne i beni librari ed archivistici, il riconoscimento dei profili professionali in ambito bibliotecario ed archivistico, la competenza piena nella tutela e valorizzazione del patrimonio storico della prima guerra mondiale).

Vengono, inoltre, richieste nuove competenze in materia di potere estero della Regione, in materia di giustizia di pace (per quanto riguarda la selezione dei giudici, l'organizzazione del personale, la programmazione delle sedi, la determinazione degli organici), in materia ambientale (con riferimento agli impianti a rischio, alla valutazione dell'impatto ambientale, alla promozione delle politiche di sviluppo sostenibile), in materia di infrastrutture (tra cui, in particolare, una partecipazione regionale nella gestione di alcune infrastrutture come porti ed aeroporti nazionali) e di sicurezza del lavoro. Interessante è anche la richiesta di attribuire un potere di ordinanza del Presidente della Giunta in materia di protezione civile nel caso di eventi calamitosi che non superano la capacità operativa della Regione e degli enti locali.

3. La disciplina del referendum nelle Regioni ad autonomia speciale.

A) Il referendum propositivo regionale e la sua applicazione nella Regione Valle d'Aosta.

La Costituzione italiana ha assunto un **atteggiamento restrittivo nei confronti dell'istituto del referendum**, prevedendone soltanto tre tipi: il referendum abrogativo (art.75 Cost.), sulle leggi di revisione costituzionale (art.138 Cost.), di modificazione del territorio delle Regioni (art.132).

Più ampia appare, invece, la gamma delle opportunità offerte alla partecipazione popolare dagli ordinamenti regionali e locali. In particolare, gli Statuti regionali hanno previsto – oltre al referendum per l'approvazione delle leggi statutarie direttamente disciplinato dalla Costituzione – referendum abrogativi, consultivi (su specifiche proposte di particolare interesse per la popolazione) ed approvativi (qualora una maggioranza qualificata del Consiglio regionale decida di sottoporre a referendum proposte di leggi regionali prima della loro pubblicazione).

Di recente, poi, alcune Regioni ad autonomia speciale hanno introdotto il **referendum propositivo**, finalizzato a qualificare la partecipazione diretta dei cittadini alla formazione delle leggi rendendo più incisivo l'istituto del disegno di legge di iniziativa popolare. Si tratta di una innovazione interessante, dal momento che mira a rafforzare un istituto di partecipazione al procedimento legislativo – l'iniziativa popolare –, che l'esperienza ha dimostrato essere una “arma spuntata” in quanto, in precedenza, il legislatore non aveva alcun obbligo di trasformare l'iniziativa in legge.

Per prima, la legge n.11/2005 della **Provincia di Bolzano**, in materia di iniziativa popolare e referendum, ha disciplinato all'art.15 il referendum propositivo. Esso può essere promosso da parte di 13.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Provincia, che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale. La richiesta di referendum deve essere accompagnata da un progetto di legge su cui si richiede il voto dei cittadini, diviso per articoli, redatto nelle lingue italiana e tedesca; nonché da una relazione illustrativa con l'indicazione del relativo onere finanziario e dei modi per farvi fronte, qualora siano previste nuove o maggiori spese a carico del bilancio provinciale.

Il referendum propositivo non è ammesso per le leggi tributarie e di bilancio, per la disciplina degli emolumenti spettanti al personale ed agli organi della Provincia, nonché per disposizioni che riguardano questioni attinenti ai diritti e alla tutela dei gruppi linguistici.

Qualora il risultato del referendum sia favorevole all'emanazione della legge, il Presidente della Provincia la promulga. In caso contrario, per i successivi cinque anni non può essere riproposta la medesima richiesta di referendum.

A sua volta, la **Regione Valle d'Aosta** con la legge n.5 del 2006 ha introdotto l'istituto del referendum propositivo, ma disciplinandolo in modo significa-

tivamente differente dalla Provincia di Bolzano. In questa Regione, infatti, la richiesta di referendum può essere presentata qualora il Consiglio regionale approvi una proposta di legge di iniziativa popolare modificandola nei suoi elementi fondamentali; inoltre, perché il referendum abbia esito positivo viene fissato un elevato *quorum* di partecipazione pari al 45% degli elettori iscritti nelle liste elettorali per l'elezione degli organi regionali.

Più recentemente, l'art.4 della Legge statutaria della **Regione Sardegna** (approvata il 7 marzo 2007) ha previsto che quindicimila elettori possono presentare al Consiglio regionale una proposta di legge regionale che è sottoposta a referendum popolare, qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato definitivamente sulla proposta entro sei mesi.

L'**esperienza della Regione Valle d'Aosta** è, in proposito, interessante dal momento che tale tipo di referendum è stato concretamente esercitato nel corso del 2007, oltre a tutto in relazione ad una tematica di grande rilevanza istituzionale inerente alla determinazione della forma di governo e delle modalità di elezione degli organi rappresentativi della Regione.

La legge costituzionale n.2 del 2001 aveva attribuito alla competenza legislativa delle Regioni ad autonomia speciale (le c.d. leggi statutarie) la disciplina della forma di governo regionale. Tuttavia, sino al 2007 essa non era stata oggetto di una nuova disciplina, per cui continuava ad essere ancora di tipo parlamentare classico: caratterizzata dall'elezione diretta con sistema proporzionale (e clausola di sbarramento al 5%) del Consiglio della Valle, dall'elezione del Presidente da parte del Consiglio e, su proposta di questi, della Giunta.

Al fine di ammodernare i caratteri della forma di governo erano stati depositati presso il Consiglio tre disegni di legge di iniziativa popolare i quali, per un verso, modificavano il sistema elettorale passando dal criterio proporzionale a quello maggioritario con obbligo per le liste di dichiarare preventivamente le alleanze politiche, mentre, per un altro verso, delineavano una forma di governo assimilabile a quella direttoriale svizzera basata sull'elezione diretta da parte del corpo elettorale dell'intera Giunta e sull'incompatibilità tra la carica di consigliere e di assessore.

L'assemblea regionale della Valle d'Aosta ha dato corso a tali proposte approvando, tuttavia, una normativa la quale disattendeva la sostanza delle proposte contenute nei disegni di legge di iniziativa popolare, non recependone i principi caratterizzanti. Difatti, la legge n.20 del 2007 della Regione Valle d'Aosta riconfermava, tra l'altro, la competenza del Consiglio ad eleggere tanto il Presidente quanto la Giunta, introduceva l'istituto della sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente, prevedeva la possibilità di una mozione di sfiducia nei confronti dei singoli assessori.

Appariva evidente, che tale legge non introduceva una innovazione qualitativa della forma di governo, ma era stata approvata per contrastare le soluzioni prospettate dall'iniziativa legislativa popolare. Ci si trovava, quindi, nella condizione giuridica prevista dalla legge n.5 del 2006 per richiedere la convocazione di un referendum propositivo, dal momento che la proposta di legge di iniziativa popolare modificandola nei suoi elementi fondamentali.

In data 6 luglio del 2007 la Commissione per i procedimenti referendari ha confermato l'ammissibilità di tale richiesta di referendum e il referendum ha avuto luogo in data 18 novembre 2007, senza però conseguire il *quorum* di partecipazione previsto per la sua validità – soprattutto a causa dell'invito all'astensione propagandato dai partiti della maggioranza di governo –.

B. La determinazione del *quorum* per la validità del referendum di approvazione delle leggi statutarie nella Regione Sardegna.

L'*iter* di revisione dello Statuto della Regione Sardegna è risultato lungo, travagliato e costellato, come si vedrà anche nel paragrafo successivo, sia da profonde divisioni tra le forze politiche dell'isola, sia da un significativo contenzioso con lo Stato, che la Corte costituzionale ha dovuto dirimere in momenti diversi.

Dapprima, il giudice costituzionale ha dovuto decidere sulla conformità alla Costituzione della legge regionale n.7/2007, che aveva istituito una “**Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo**”, in particolare di quelle norme che attribuivano a tale organo il compito di individuare non solo i “principi e caratteri della identità regionale”, ma anche le “ragioni fondanti l'autonomia e sovranità” dell'isola. E la Corte, con la sentenza n. 365/2007, accogliendo il ricorso del Governo con la motivazione che le Regioni godono di uno *status* costituzionale di autonomia, ma non di sovranità, manifestava la preoccupazione che il legislatore regionale tentasse di andare oltre i confini fissati dall'ordinamento costituzionale, delineando uno Statuto “caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità”.

Quindi, il Consiglio regionale, approvando la legge statutaria n.1/2008, ha inteso determinare la propria forma di governo e, specificatamente, le modalità di elezione degli organi rappresentativi, allineandosi – salvo alcune varianti – a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria (elezione diretta del Presidente, potere del Presidente di nomina e revoca degli assessori, possibilità per il Consiglio di votare una mozione di censura individuale, scioglimento automa-

tico del Consiglio regionale in caso di dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente o in caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti).

Avverso la legge statutaria, che era stata approvata da una maggioranza inferiore a quella dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, un quinto dei componenti tale organo ha chiesto l'**indizione di un referendum popolare**, che ebbe luogo in data 21 ottobre 2007. L'esito, caratterizzato da un limitato numero di partecipanti (soltanto il 15 % degli aventi diritto) e da un'elevata contrarietà dei votanti alla legge statutaria (circa il 67 %), ha innescato un successivo **contrasto interpretativo circa i possibili effetti giuridici del voto**.

La normativa, infatti, appariva non del tutto coordinata: da un lato, l'art.15.4 dello Statuto della Regione Sardegna (come modificato in seguito alla legge costituzionale n.2/2001) prevede soltanto un *quorum* funzionale (la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi); mentre, dall'altro lato, l'art.14.2 della legge regionale n.20/1957 prevedeva un duplice *quorum* (strutturale e funzionale), in base al quale la votazione è valida se si è recato al voto almeno un terzo degli elettori e se la legge è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

In sintesi, i problemi interpretativi consistevano essenzialmente nel determinare il rapporto tra la fonte statutaria e quella legislativa: in particolare, se quest'ultima fosse competente ad integrare la disciplina statutaria (prevedendo anche un *quorum* strutturale), ovvero se la sua competenza avesse dovuto ritenersi meramente esecutiva delle disposizioni costituzionali, senza prevedere ulteriori *quorum* per la validità del referendum.

La Corte di Appello di Cagliari – competente alla verifica del risultato elettorale – optò per la prima alternativa: avendo partecipato al voto meno di un terzo degli aventi diritto, dichiarò non valido il referendum. Conseguentemente, il Presidente ha proceduto alla promulgazione della suddetta legge statutaria, ma tale atto fu impugnato dal Governo che sollevò un conflitto di attribuzione risolto da giudice costituzionale con la sentenza n.149/2009.

Il ricorso da parte del Governo si basava su due profili. Innanzitutto, si contestava l'illegittimità costituzionale dell'art.14 della legge regionale in materia di referendum, perché prevedeva dei limiti ulteriori a quelli indicati nello Statuto. Tale rilievo non viene, tuttavia, accolto dal giudice costituzionale, dal momento che la disposizione in questione non era stata in passato oggetto di alcuna impugnazione in via principale nei termini perentori (sessanta giorni dalla sua promulgazione) previsti dalla normativa.

Il secondo motivo di ricorso consisteva nel rilievo che, avendo la Corte di appello di Cagliari dichiarato "non valido" il referendum, il Presidente non

avrebbe potuto promulgare la legge statutaria alla luce dell'art.15 dello Statuto, il quale considera valida la legge solo se il referendum è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Questa argomentazione è fatta proprio dalla **Corte costituzionale**, la quale – di conseguenza – stabilisce l'incompetenza della Regione e annulla l'atto di promulgazione della legge statutaria.

I punti essenziali del ragionamento del giudice costituzionale possono essere così riassunti.

In primo luogo, il quarto comma dell'art. 15 dello Statuto della Regione Sardegna prescrive espressamente che la legge statutaria “sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”. Questa disposizione esige – secondo la Corte – che si verifichi una condizione, ossia l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, che, con tutta evidenza, non si è avuta nel caso di cui al presente giudizio.

In secondo luogo, la circostanza che il referendum sia stato dichiarato invalido dalla Corte di appello per la mancanza del *quorum* strutturale non inficerebbe – secondo il giudice costituzionale – il disposto letterale della disposizione statutaria, la quale “si riferisce solo ad un dato oggettivo, costituito dalla prevalenza, fra i voti validamente espressi nel *referendum*, di quelli di approvazione, rispetto a quelli contrari”.

Di conseguenza, non essendo stata soddisfatta la condizione prevista dallo Statuto “né alla luce dell'esito della consultazione, ove i voti contrari hanno prevalso, né, a maggior ragione, se si dovesse considerare invalido il procedimento referendario, e inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole”, il Presidente della Regione non avrebbe dovuto procedere alla promulgazione.

La pronuncia della Corte costituzionale, che ha impedito al procedimento di revisione dello Statuto di concludersi, suscita delle **plausibili obiezioni**: specie per quanto concerne la scelta del giudice di utilizzare quale unico parametro del giudizio la disposizione dello Statuto, senza considerare anche la legislazione regionale di attuazione del procedimento referendario.

E' indubbio che tra le due fonti – quella statutaria revisionata con la legge costituzionale n.2/2001 e quella ordinaria risalente nel tempo – sussiste una mancanza di coordinamento normativo; ma, nel medesimo tempo, un'interpretazione sistematica dei due testi non appariva impossibile, qualora il giudice costituzionale avesse manifestato l'intenzione di svolgere un'attività di “accomodamento interpretativo” con l'obiettivo di conferire funzionalità all'istituto del referendum confermativo.

Sul piano della competenza, mi pare che non si possa escludere la capacità del legislatore regionale di integrare le disposizioni statutarie in materia di referendum, purchè in modo non incompatibile con il testo dello Statuto. Tale competenza, d'altra parte, è stata in altre occasioni riconosciuta a favore delle Regioni ordinarie: basti ricordare che nella sentenza n. 2/2004 la Corte costituzionale ha riconosciuto la competenza delle Regioni a disciplinare in modo innovativo l'istituto del referendum, abbassando— ad esempio— la soglia del *quorum* di validità (la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali) rispetto a quella prevista dall'art.75 Cost. a proposito dei referendum abrogativi di leggi statali (la maggioranza degli aventi diritto al voto).

Inoltre, la non utilizzazione ai fini della ricostruzione dell'istituto referendario delle previsioni dell'art.14 della legge regionale n.20/1957 sembra presupporre un'implicita valutazione di incostituzionalità sopravvenuta; tuttavia, è indubbio che la norma in questione era, al momento del giudizio, valida ed efficace — non essendo stata impugnata, nei termini di legge, dal Governo, né essendo stata sollevata una questione in via incidentale da parte di un giudice — nel caso, di specie, l'eventuale dubbio avrebbe potuto essere sollevato dalla Corte di Appello di Cagliari (in sede di verifica dei risultati elettorali).

Quindi, il giudice costituzionale, se avesse avuto dei dubbi sulla legittimità dell'art.14 della legge regionale in materia di referendum, avrebbe dovuto correttamente rimuovere tale dubbio attraverso una autoquestione di incostituzionalità.

D'altra parte, le disposizioni dello Statuto e della legge regionale non sembrano necessariamente contraddittorie, in quanto fanno riferimento a due profili del procedimento logicamente e temporalmente distinti: la seconda — disponendo che la votazione è valida se si è recato al voto almeno un terzo degli elettori — fissa un *quorum* di validità del referendum, cosicché il suo mancato conseguimento lo rende *inutiliter datum*. Il primo, invece, allorché prescrive che la legge statutaria “sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi” individua — come emerge anche dalla più corretta formulazione utilizzata dall'art.75 a proposito della validità del referendum abrogativo — un *quorum* di approvazione, nel senso che la legge oggetto del referendum non si considera approvata se non riceve il consenso della maggioranza dei voti validi.

4. La travagliata riforma statutaria della Regione Sardegna.

Il procedimento per la revisione dello Statuto della Regione Sardegna e per l'approvazione della relativa legge statutaria è risultato quanto mai complesso

ed accidentato, sia per le profonde divisioni tra le forze politiche dell'isola, sia per lo svilupparsi di un contenzioso con lo Stato, che la Corte costituzionale ha dovuto dirimere.

Alla base del contenzioso e delle divisioni vi era la **decisione della Regione di affidare** non tanto al Consiglio regionale, ma ad un apposito organo – dotato di poteri in un certo senso costituenti – l'elaborazione del nuovo Statuto. In prima istanza la Regione aveva ipotizzato l'istituzione, con legge costituzionale, di un'Assemblea costituente sarda. Quindi, arenatasi tale ipotesi, con la legge regionale n.7 del 2007 fu istituita una "Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo".

I contrasti non inerivano all'individuazione dell'organo, bensì ai compiti che gli sono stati assegnati, dal memento che la legge regionale aveva finalizzato la sua attività alla definizione, tra l'altro, dei "principi e caratteri della identità regionale", delle "ragioni fondanti l'autonomia e sovranità", delle "idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'isola", di "ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale".

L'evocazione della nozione di sovranità piuttosto che di quella di autonomia indusse il Governo ad impugnare tale legge innanzi alla Corte costituzionale, che ha risolto la questione di legittimità costituzionale con la sentenza n.365/07 accogliendo il ricorso.

La sostanza della decisione appare condivisibile, essendo evidente sia la **distinzione qualitativa tra sovranità ed autonomia**, sia la circostanza che l'attributo della sovranità è proprio ed esclusivo dello Stato, non già degli altri livelli istituzionali.

In primo luogo, la Corte costituzionale motiva l'illegittimità del richiamo alla nozione di sovranità con la considerazione che tale espressione evoca la "originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti Stati composti", con la conseguenza di qualificare l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale. In altri termini, il giudice della costituzionalità delle leggi intravede nelle disposizioni regionali il tentativo di delineare uno Statuto profondamente differenziato da quello attuale e "caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità". Da ciò, il timore che attraverso la revisione dello Statuto si modifichino i rapporti tra lo Stato e la Regione Sardegna oltre i confini fissati dall'ordinamento costituzionale.

In secondo luogo, poi, la Corte richiama il contrasto con il tenore letterale delle disposizioni costituzionali, le quali – a proposito dello *status* costituzionale delle Regioni – fanno chiaramente riferimento ad una condizione di autonomia. Basti considerare l’art.5 Cost. (La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali), l’art. 116 Cost. relativo alle Regioni ad autonomia speciale (che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale), l’art.114 Cost. il quale, con riferimento alle Regioni ordinarie, precisa che si tratta di enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Di conseguenza, la Corte, nel dichiarare l’illegittimità di ogni richiamo al termine di “sovrantà”, conclude affermando che “pretendere di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali”.

5. A proposito della competenza delle Regioni in materia di tutela e valorizzazione dei gruppi linguistici minoritari.

Con la sentenza n. 159/2009 la Corte costituzionale ha deciso un ricorso di costituzionalità presentato nei confronti della **legge n.29/2007 della Regione Friuli-Venezia Giulia** contenente norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana, nonché l’utilizzazione di tale lingua negli uffici pubblici e l’insegnamento nelle scuole.

In particolare, si dubitava della legittimità costituzionale: a) dell’obbligo per gli uffici dell’intero sistema regionale di rispondere in friulano “alla generalità dei cittadini” che si avvalgono del diritto di usare tale lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati “alla generalità dei cittadini”; b) dell’obbligo di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità; c) dell’obbligo per gli organi collegiali – come i Consigli comunali – di utilizzare la lingua friulana; d) dell’utilizzazione di toponimi nella sola lingua friulana; e) dell’obbligo di impartire nelle istituzioni scolastiche l’insegnamento della lingua per almeno un’ora alla settimana.

Indubbiamente alcune delle disposizioni sopra richiamate costituivano una “forzatura” del legislatore regionale: ad esempio, la normativa sulla toponoma-

stica, prevedendo l'utilizzazione della sola lingua minoritaria, sembra contrastare con il riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale; così come la scelta di estendere l'utilizzo obbligatorio della lingua friulana sull'intero territorio della Regione, invece di circoscriverlo – come sarebbe stato razionale – alle sole aree di insediamento del gruppo linguistico appare irragionevole e sproporzionata.

Si può, pertanto, comprendere che la Corte costituzionale, nel decidere sulla legittimità della normativa regionale impugnata, manifesti una evidente preoccupazione sia per le conseguenze discriminatorie che essa poteva generare all'interno del territorio regionale nei confronti di coloro che non appartenevano alla minoranza linguistica, sia per gli effetti emulativi che una siffatta interpretazione delle competenze linguistiche regionali poteva esercitare nei confronti di altre Regioni, sia speciali che ordinarie: avvicinando, limitatamente a questo profilo, il sistema regionale a quello federale.

Meno condivisibile sembra, invece, **il percorso argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale**, il quale finisce per comprimere oltre misura la potestà legislativa delle Regioni speciali, menomando una delle ragioni fondanti tale specialità. Utilizzando un'espressione proverbiale si può ritenere che forse il giudice costituzionale ha finito per “buttare via il bambino con l'acqua sporca”: cioè, in termini giuridici, ha finito per depotenziare un principio qualificante l'autonomia regionale – la competenza in materia di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche – nel tentativo di scongiurare il pericolo di una lesione del tessuto culturale unitario della Repubblica.

Nella sua motivazione la Corte costituzionale ha utilizzato un'argomentazione di tipo deduttivo, interamente basata su di un'interpretazione schematica del sistema delle fonti che regolano la materia.

In via preliminare, riconosce – anche alla luce di precedenti sentenze – il valore costituzionale della tutela delle minoranze linguistiche, ritenuto principio qualificante tanto dell'ordinamento nazionale, che di quello internazionale e comunitario. Tuttavia, la portata di tale *incipit* è immediatamente depotenziata dalla scelta del giudice costituzionale di individuare quale unico titolo legittimante la disciplina legislativa a tutela delle minoranze linguistiche – tanto delle Regioni ordinarie, quanto della Regione speciale Friuli Venezia Giulia- l'art.6 Cost., il quale subordina la tutela all'esistenza di apposite “leggi e misure amministrative”. E queste, secondo il giudice costituzionale, sarebbero costituite, innanzitutto, dalla legge n. 482/1999 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) e dal decreto legislativo n. 223/2002 di attuazione dello Statuto.

In un ulteriore passaggio argomentativo, la Corte fa discendere da tale premessa l'affermazione (apodittica) che **l'art.6 Cost. "genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione"** – cioè la competenza concorrente o residuale –. L'originalità di tale "modello" consisterebbe – sempre ad avviso del giudice costituzionale – nella circostanza che, per un verso, è riservata al legislatore statale l'individuazione delle lingue minoritarie protette e degli istituti che caratterizzano questa tutela; mentre, per un altro verso, si sarebbe in presenza di una competenza dello Stato di natura "trasversale", in grado – cioè – di incidere e limitare le diverse materie legislative spettanti alle Regioni.

In definitiva – sempre secondo le parole della Corte – in una delle materie qualificanti e giustificanti la specialità regionale, la potestà legislativa sarebbe limitata a "l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria": sembra quasi che il giudice costituzionale intenda reintrodurre un tipo di competenza regionale – quella di attuazione – preesistente alla revisione costituzionale del 2001.

Ricostruito in questi termini l'ambito della competenza legislativa regionale in materia di minoranze linguistiche, la Corte costituzionale organizza la propria *ratio decidendi* attraverso una serie di automatismi.

In primo luogo, afferma che **l'individuazione delle lingue minoritarie** da proteggere e degli istituti che ne caratterizzano la tutela **è riservata al legislatore nazionale**. Di conseguenza, le sue disposizioni determinerebbero i confini entro i quali si può esercitare la potestà legislativa regionale di attuazione, mentre l'attribuzione all'autonomia regionale di ulteriori ambiti materiali di intervento sarebbe possibile soltanto in seguito ad una revisione dello Statuto o dei suoi decreti di attuazione (nel caso specifico, il sopra richiamato decreto legislativo n. 223/2002).

Riprendendo l'idea secondo la quale i vizi delle leggi sarebbero in definitiva riconducibili a vizi formali, in quanto si ridurrebbero ad una erronea utilizzazione della procedura corretta, si potrebbe sostenere che – ad avviso della Corte – la Regione ha utilizzato la procedura sbagliata dal momento che ha fatto ricorso alla fonte legislativa, invece che richiedere una revisione del decreto di attuazione dello Statuto regionale – che è un atto avente forza di legge dello Stato, approvato sentita una commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale –.

L'orientamento manifestato dal giudice costituzionale in occasione della sentenza n. 159/2009 suscita, a nostro avviso, **alcune perplessità**.

Si può rilevare, sotto il profilo delle fonti, che la competenza della Regione speciale in materia di tutela delle minoranze linguistiche trae fondamento non soltanto dall'art.6 Cost (e dalla relativa normativa statale di attuazione), ma anche dall'art.3 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, fonte di rango costituzionale ai sensi dell'art.116 Cost. Pare limitativo circoscrivere la potestà legislativa di questa Regione ad autonomia speciale a norme di mera attuazione della normativa statale.

Sotto il profilo sostanziale, poi, non si può dimenticare che la decisione di riconoscere ad alcuni dei territori indicati nell'art.116 Cost. – nello specifico alla Valle d'Aosta, al Trentino Alto Adige, al Friuli Venezia Giulia – una condizione particolare di autonomia si basava anche sulla scelta di conseguire un obiettivo di convivenza attraverso la tutela di gruppi linguistici minoritari. Certamente, l'ampiezza dei poteri riservati alle singole Regioni speciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche non è eguale, ma varia a seconda dei differenti ordinamenti; tuttavia, da tale constatazione non si può far conseguire il disconoscimento del fatto che una delle esigenze “fondanti” la specialità della Regione Friuli Venezia Giulia consisteva anche nella tutela di alcune minoranze linguistiche e nel riconoscimento della specificità di alcuni territori, come lo *status* della città di Trieste o le diversità tra i territori friuliani e giuliani.

Infine, **in una prospettiva di diritto comparato**, non si può trascurare che in tutti gli ordinamenti che tutelano le minoranze linguistiche, sia federali che regionali, la materia è distribuita tra una pluralità di fonti, sia nazionali che degli enti territorialmente decentrati.

In genere, i profili più direttamente connessi al principio di eguaglianza ed al divieto di discriminazione trovano la loro garanzia nelle norme dell'ordinamento generale, mentre gli aspetti della materia che preferibilmente attengono all'individuazione degli istituti e degli strumenti di valorizzazione dei singoli gruppi minoritari sono preferibilmente regolate dalle fonti di autonomia. È il caso, ad esempio, della Spagna, ove l'art. 3 Cost. demanda alle Comunità autonome la competenza ad approvare specifiche leggi di normalizzazione linguistica, finalizzate ad individuare gli strumenti per promuovere e rafforzare l'uso della propria lingua all'interno della comunità territoriale.

Questi orientamenti interpretativi sono stati confermati e, in alcuni punti precisati, in sede di decisione di un ricorso avverso la **legge n.11 del 2009 della Regione Piemonte**, avente ad oggetto la tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte.

Questa legge, approvata in attuazione dell'art.7 dello Statuto regionale – che impegna la Regione a valorizzare le “radici storiche, culturali, artistiche e linguistiche del Piemonte” – si proponeva di tutelare “la lingua piemontese, l'ori-

ginale patrimonio culturale e linguistico del Piemonte, nonché quello delle minoranze occitana, franco-provenzale, francese e walser, promuovendone la conoscenza”. A tal fine prevedeva diverse misure incentivanti – tramite l’erogazione di contributi – per rendere possibile il ripristino delle denominazioni storiche dei Comuni, l’apposizione di segnali stradali che, affiancando quelli in lingua italiana, utilizzino gli idiomi locali storicamente presenti, l’insegnamento della lingua piemontese e dell’originale patrimonio culturale del Piemonte e delle minoranze linguistiche, nonché l’attuazione – d’intesa con le emittenti pubbliche e private – di trasmissioni culturali in piemontese e nelle altre lingue minoritarie.

Secondo il Governo tali norme contrastavano con il “blocco di costituzionalità” rappresentato dall’art. 6 Cost. (che riconosce la tutela delle minoranze linguistiche) e dalla legge n. 482 del 1999 cui è stata riservata l’individuazione delle minoranze linguistiche “storiche” meritevoli di tutela. In sintesi, si lamentava che la Regione Piemonte avesse esorbitato dalla propria competenza legislativa aggiungendo e parificando alle lingue minoritarie tutelate dalla legge statale anche il dialetto piemontese.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 2010, non si è limitata a confermare la propria precedente giurisprudenza, ma ha colto l’occasione per meglio precisare alcuni passaggi non adeguatamente sviluppati nella sentenza del 2009 e per introdurre alcune nuove affermazioni di ordine generale.

Tra le precisazioni rientra – a nostro avviso – **una più articolata messa a fuoco del tipo di riparto di competenza** che, in materia di minoranze linguistiche, la Costituzione ha introdotto tra la fonte statale e quella regionale. Secondo il giudice costituzionale, l’espressione “Repubblica” utilizzata dall’art. 6 Cost. (la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche) deve essere interpretata in senso restrittivo, come sinonimo dello Stato, dal momento che esso rappresenta il solo livello istituzionale in grado di armonizzare “le necessità del pluralismo con quelle dell’uniformità”. Di conseguenza, la cura del pluralismo linguistico deve essere riservata in prima istanza allo Stato, senza che – tuttavia – ne consegua una competenza esclusiva statale. In altri termini, le Regioni possono legiferare in materia di minoranze linguistiche e culturali presenti sul territorio, ma sempre nel rispetto e in attuazione della disciplina statale, cui è riservata – tra l’altro – l’individuazione delle minoranze oggetto di tutela costituzionale.

La Corte costituzionale, così ragionando, “crea” **un nuovo tipo di riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni**: alla competenza statale esclusiva, alla competenza lconcorrente tra lo Stato e le Regioni, alla competenza residuale

regionale, affianca una di competenza regionale “integrativa”, che pare sfuggire ai tipi ricavabili dall’art.117 Cost.

Per supportare tale conclusione il giudice costituzionale ritiene che l’art. 6 Cost. non determini una materia la cui disciplina sia direttamente riconducibile alle relazioni intercorrenti tra lo Stato e le Regioni, ma piuttosto un principio fondamentale della Repubblica. Conseguentemente, il tema della tutela della lingua sarebbe “refrattario ad una rigida configurazione in termini di “materia” (come criterio di riparto delle competenze) e soprattutto “sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori”.

Pur entro i confini fissati dal giudice costituzionale, non si può escludere una competenza regionale in materia.

Una delle caratteristiche dell’autonomia delle comunità territoriali consiste, a nostro avviso, nel fatto che le Regioni non esercitano soltanto delle competenze, ma soddisfano anche esigenze di natura comunitaria: in altri termini, esse sono enti rappresentativi delle comunità locali, preposti alla cura dei loro interessi generali; e l’autonomia costituzionale loro riconosciuta è quella della comunità territoriale di riferimento, prima ancora che dell’ente giuridico.

Il legame della Regione con la comunità di riferimento – individuata sulla base del territorio – è stato codificato nella gran parte degli Statuti regionali e la valorizzazione delle identità e delle tradizioni locali è stata, in genere, inserita tra le finalità dell’ente Regione. Ciò avviene, in genere, attraverso la promozione di azioni positive volte sia ad impedire la loro progressiva scomparsa, sia a favorirne una perdurante vitalità: attraverso, in particolare, il finanziamento di programmi culturali, di pubblicazioni, di attività di insegnamento, il recupero della toponomastica.

In questo contesto, merita una sottolineatura **la legge n.5 del 2010 della Regione Friuli Venezia Giulia**, non solo perché, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n.2 del 2007 – ricordata in precedenza – sembra avere preso atto dei principi enucleati dal giudice costituzionale, “ripiegando” su di una disciplina più *soft* e tradizionale della materia; ma anche in quanto costituisce il sintomo di una rinnovata attenzione delle Regioni – in particolare di quelle ad autonomia speciale – per il patrimonio tradizionale delle comunità territoriali.

Tra le caratteristiche di questa legge possiamo evidenziare, innanzitutto, la volontà di valorizzare “i dialetti di origine veneta” attraverso la promozione di interventi nei settori degli studi e ricerche, delle attività culturali e spettacolo, della comunicazione, dell’istruzione, della toponomastica e cartellonistica. Inoltre, la Regione si propone di favorire lo sviluppo di progetti rivolti alle comunità di lingua veneta che risiedono all’estero, ivi comprese quelle allocate

nei territori dei vicini Stati della Slovenia e della Croazia. Infine, si pone l'obiettivo di favorire la reciproca conoscenza tra le popolazioni che utilizzano i dialetti veneti e le minoranze linguistiche di lingua friulana, slovena e tedesca del Friuli Venezia Giulia.

Per dare attuazione a questi obiettivi la legge regionale affida alla Giunta il compito di approvare un programma triennale di interventi, mentre, sotto il profilo organizzativo, ha istituito un Comitato regionale per la valorizzazione dei dialetti.



PARTE QUARTA

I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Il paragrafo 2 del capitolo primo lett. a)
è opera dei dottori C. Ottonello e A. Perelli

Il paragrafo 2 del capitolo primo lett. b)
è opera del dott.S. Rodriquez

CAPITOLO PRIMO

I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Sommario: 1. L'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento internazionale. 2. Orientamenti giurisprudenziali in materia di rapporti con l'Unione europea e l'ordinamento sovranazionale

1. L'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento internazionale.

Una linea di tendenza che caratterizza molti sistemi costituzionali consiste nella progressiva osmosi tra ordinamenti nazionali e sovranazionali. Si tratta di un fenomeno che certifica, in un mondo sempre più integrato, la crisi di auto-sufficienza degli ordinamenti nazionali, superando i confini della c.d. *domestic jurisdiction*; inoltre, con riferimento ai diritti fondamentali, esprime una caratteristica che, se non è solo europea – come bene evidenzia la realtà dell'America latina –, registra in questa area giuridica un mirabile livello di sviluppo grazie alla presenza di due Codificazioni di rango costituzionale – come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – e alla rilevanza della giurisprudenza di due Corti – la Corte europea dei diritti e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

In questi contesti, si assiste a un **superamento della tradizionale contrapposizione tra concezione dualistica o monistica** del rapporto tra ordinamento nazionale e sovranazionale – la prima li considera separati, la seconda li vede, invece, come parti di un unico sistema costruito gerarchicamente sul primato della fonte internazionale –, a vantaggio di una prospettiva multilivello: secondo la quale si è in presenza di ordinamenti tra di loro coordinati e integrati, con la conseguenza che le relazioni interistituzionali si debbono informare a determinati criteri, sintetizzabili nell'armonizzazione delle normative, nella sussidiarietà, nell'attribuzione al livello superiore di compiti di coordinamento al fine di assicurare l'unitarietà del sistema, nella collaborazione nei processi decisionali.

Sul piano, poi, della tutela dei diritti fondamentali, il fenomeno del *multile-*

vel constitutionalism produce degli effetti quanto mai interessanti e innovativi: da un lato, favorisce un'interpretazione evolutiva ed estensiva delle disposizioni costituzionali, le quali possono essere specificate e implementate dalla normativa e dalla giurisprudenza internazionali. Dall'altro lato, contribuisce alla creazione di un diritto "comune", capace di costituire la base unitaria per la tutela dei diritti fondamentali in un determinato ambito geografico: infatti, se per un verso, i diritti riconosciuti in ambito nazionale devono essere interpretati alla luce delle omogenee disposizioni presenti nelle codificazioni sovranazionali, per un altro verso, la giurisprudenza sovranazionale non può non considerare il diritto vivente nei singoli ordinamenti, in quanto parte di una comune tradizione costituzionale.

D'altra parte, il fenomeno della circolazione delle esperienze – secondo il quale un istituto, un principio, una procedura si diffondono e si affermano in virtù della loro efficacia, degli esiti positivi e del rendimento che hanno prodotto in altri contesti – interessa anche l'attività giurisprudenziale nel senso che appare crescente la tendenza dei giudici ad utilizzare *rationes decidendi* ricavate dalla giurisprudenza di Tribunali costituzionali o di Corti supreme di altri paesi. Tale tecnica possiede il pregio di favorire una certa omogeneizzazione dei livelli di tutela attraverso l'affermarsi di comuni criteri interpretativi o l'utilizzazione di strumenti processuali omogenei: infatti, un progressivo avvicinamento del significato da attribuire alle disposizioni dei diversi documenti di rango costituzionale è favorito – sotto il profilo sostanziale – dalla circolazione dei principi giurisprudenziali e – dal punto di vista delle tecniche ermeneutiche- dalla ricerca di un'interpretazione conforme.

Si tratta, quindi, di una tendenza in cui prevalgono gli elementi positivi, anche se, ad avviso di alcuni autori, il consolidamento di sistemi multilivello di tutela dei diritti fondamentali potrebbe generare elementi di incertezza nella garanzia dei diritti, nonché porre i giudici di fronte ad una diversità di discipline astrattamente applicabili alla medesima situazione soggettiva. Tuttavia, a nostro avviso, questi rischi possono essere progressivamente attenuati in conseguenza dell'affermarsi di un rapporto comunicativo tra le giurisdizioni, facendo in modo che anche un potere diffuso come quello giudiziario sia parte del processo di circolazione giuridica. Va, inoltre, considerato che la progressiva integrazione tra gli ordinamenti non esclude la possibilità di riconoscere alle giurisdizioni nazionali un ragionevole margine di apprezzamento che tenga conto della specificità delle tradizioni giuridiche. al fine di evitare che un sistema integrato si trasformi in un sistema gerarchico di tutela dei diritti.

Il sopracennato processo di integrazione tra gli ordinamenti si è sviluppato attraverso tappe successive.

In un primo momento, è stato favorito dall'inserzione nelle Costituzioni nazionali di apposite clausole di apertura, che attribuiscono alle dichiarazioni internazionali una particolare forza giuridica. Si tratta di un fenomeno oramai consolidato che contraddistingue il neo costituzionalismo dell'America latina, ma che è ampiamente diffuso anche in Europa.

Nel continente europeo si possono richiamare, ad esempio, l'art. 16 Cost. portoghese (le disposizioni costituzionali e legali in materia di diritti fondamentali debbono essere interpretati in armonia con la Dichiarazione internazionale dei diritti dell'uomo), l'art.10.2 Cost. spagnola (le norme relative ai diritti e alle libertà fondamentali che la Costituzione riconosce dovranno essere interpretate in conformità con i trattati e le intese internazionali ratificate dallo Stato spagnolo), l'art.117.1 Cost. italiana (la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali), mentre in Svizzera è previsto un ricorso a livello cantonale per violazione di diritti contenuti nei trattati internazionali e la verifica della conformità delle norme cantonali alla Convenzione europea.

Disposizioni assimilabili si rinvencono anche in alcune Costituzioni dell'Europa orientale: in Ungheria, la Corte costituzionale deve verificare la conformità delle regole giuridiche alle convenzioni internazionali (art.32 Cost.); secondo l'art.87.1 della Costituzione della Repubblica ceca e l'art.125 della Costituzione slovacca, la Corte costituzionale può annullare le disposizioni legislative in contrasto con i trattati internazionali in materia di diritti fondamentali; mentre in Bulgaria e in Polonia il giudice costituzionale può decidere sulla conformità delle leggi con gli accordi internazionali.

Con riferimento, poi, all'America latina, si può affermare che la quasi totalità delle Costituzioni degli Stati aderenti alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo contengono norme di apertura all'ordinamento internazionale, le quali si differenziano – se mai – in relazione alla forza giuridica che l'ordinamento attribuisce ai trattati e alle convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

Infatti, i testi costituzionali optano per un ventaglio di soluzioni che va dalla loro equiparazione alle norme costituzionali – come nel caso di Nicaragua, Ecuador, Venezuela e, soprattutto, dell'Argentina, il cui art.75 Cost. dispone che le norme internazionali sono complementari a quelle costituzionali in materia di diritti e di garanzie – al considerarli parte del c.d. “blocco di costituzionalità” – come in Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia –. In altri casi, invece, le disposizioni internazionali rappresentano un criterio di interpretazione obbligatorio per i pubblici poteri – come nel caso dell'ordinamento peruviano- , ovvero concorrono alla formazione della disciplina legale dei diritti: in proposito, si può segnalare l'art.13 della Costituzione del Messico,

il quale dispone che le leggi del *Congreso* e i trattati firmati dal Presidente della Repubblica con l'approvazione del Senato, saranno leggi della Repubblica.

Un'ulteriore tappa nel processo di integrazione tra gli ordinamenti si è conseguito con l'entrata in vigore della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà e della Convenzione americana sui diritti umani, che hanno posto i presupposti per realizzare sistemi "geografici" o sovranazionali di garanzia dei diritti fondamentali: innanzitutto, tali atti internazionali presentano una natura qualitativamente diversa dagli ordinari trattati internazionali, inoltre si sono dotati di specifici organi a tutela dell'effettività nel godimento dei diritti in essi riconosciuti, infine hanno attribuito alle decisioni dei tribunali sovranazionali una specifica forza giuridica.

Le due Convenzioni sopra richiamate presentano delle differenze relative sia ai tempi di evoluzione del sistema, sia alla qualità dei rapporti tra l'ordinamento sovranazionale e quelli nazionali; tuttavia, non si può disconoscere che **presentano caratteristiche comuni**.

Comune è, innanzitutto, la loro natura giuridica di atti internazionali che si differenziano in misura significativa dai Trattati internazionali "classici". Come ha chiaramente precisato la Corte interamericana, nel suo parere del 24 settembre del 1982, la Convenzione non è un Trattato multilaterale di tipo tradizionale, dal momento che gli Stati, ratificandolo, "si sottomettono ad un ordine legale e per il bene comune assumono delle specifiche obbligazioni non nei confronti degli altri Stati, ma nei confronti degli individui sottoposti alla loro giurisdizione". A sua volta, la Convenzione europea concorre alla formazione dell'ordine pubblico europeo, non limitandosi a prevedere reciproche obbligazioni tra gli Stati contraenti, ma offrendo – altresì – agli individui una protezione diretta ed effettiva dei diritti ivi garantiti.

Inoltre, **l'evoluzione dei due ordinamenti sovranazionali**, pur essendo avvenuta in tempi differenti, **registra una certa simmetria**.

Il sistema europeo di protezione dei diritti prevedeva inizialmente che ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella Convenzione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale (art.13): in tale fase, non intendeva sostituirsi o integrare i meccanismi nazionali di garanzia, ma si proponeva piuttosto di rafforzare la tutela dei diritti, intervenendo in modo sussidiario nel caso in cui i primi non siano in grado di assicurare una sostanziale garanzia.

Successivamente, la sua efficacia si affina con l'approvazione del protocollo n.11, che introduce un ricorso diretto alla Corte europea da parte degli individui

che lamentano la lesione di un diritto convenzionale: tale previsione fa registrare un salto di qualità che migliora l'effettività della codificazione sovranazionale, dal momento che i ricorrenti possono ricorrere sia nei confronti di atti dei pubblici poteri (ivi comprese le decisioni degli organi giurisdizionali), che di leggi le quali producano una lesione diretta dei diritti del ricorrente.

Un'ulteriore tappa nel processo di stabilizzazione del sistema si è avuta con l'approvazione del protocollo n.14, che si è premurato di introdurre alcuni "filtri" selettivi alla possibilità presentare ricorsi diretti, ammissibili nei casi in cui la lamentata lesione di un diritto determini un pregiudizio importante a danno del ricorrente.

A sua volta, **il sistema interamericano** si è evoluto progressivamente, pur senza pervenire – al momento – ad ammettere un ricorso diretto all'organo giurisdizionale da parte dei cittadini degli Stati aderenti. La sua gestazione è avvenuta all'interno dell'Organizzazione degli Stati americani, che, in seguito all'approvazione nel 1948 della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo e della Carta internazionale americana delle garanzie sociali, definì la sua organizzazione, istituendo due organi: la Commissione, con sede a Washington, e la Corte, interamericana per la protezione dei diritti fondamentali con sede a San José di Costa Rica.

Tuttavia, la Corte – fornita sia di una competenza consultiva, che si traduce in un'opinione circa il significato da attribuire alle disposizioni della Convenzione e la compatibilità di disposizioni statali con il sistema interamericano di protezione dei diritti, che di natura giurisdizionale – può esercitare un ruolo significativo, ma moderatamente efficace dal momento che il suo giudizio può essere attivato solo dagli Stati aderenti o dalla Commissione interamericana per i diritti umani, ma non – a differenza del sistema europeo – da un ricorso diretto dei singoli.

Va, tuttavia, precisato che il profondo *gap* del sistema interamericano di protezione dei diritti fondamentali nei confronti di quello europeo è progressivamente eroso sia dalla esistenza – in molti ordinamenti dell'America latina – di disposizioni nazionali che attribuiscono a chi si ritiene leso in un diritto costituzionale la possibilità di ricorrere a tribunali o organismi internazionali, sia dall'affermarsi di un vincolo per i giudici nazionali ad adottare una interpretazione conforme alla Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, nonché alla giurisprudenza della relativa Corte.

In entrambi gli ordinamenti sovranazionali, poi, la protezione dei diritti umani offerta dalle due Convenzioni è "coadiuvante e complementaria" rispetto a quella riconosciuta dal diritto interno, nel senso che si accede a essa solo se gli ordinari strumenti di garanzia offerti in ambito nazionale non riescono a

garantire i diritti fondamentali. Tale proiezione internazionale dei ricorsi a tutela dei diritti fondamentali è stata diversamente denominata dalla dottrina: alcuni autori parlano di ricorsi individuali in ambito sopranazionale, altri di ricorsi internazionali.

Inoltre, un'ulteriore caratteristica che accomuna i due sistemi è rappresentata dalla **presenza di una giurisdizione le cui decisioni** vincolano le parti ed **hanno autorità di cosa giudicata**. Le sentenze della Corte europea e della Corte interamericana sono obbligatorie, hanno un effetto dichiarativo e non sono esecutive, poiché compete allo Stato condannato di conformarsi alle sentenze definitive nelle controversie in cui è parte. In casi di estrema gravità e urgenza, o quando si tratta di evitare danni irreparabili alle persone, il giudice sopranazionale può adottare delle misure provvisorie, di natura cautelare.

L'obbligo di dare esecuzione alle decisioni delle due Corti comporta sia il pagamento di un equo indennizzo, sia l'adozione di misure individuali per rimediare alla lesione del diritto del ricorrente (che possono consistere anche nella riapertura di un processo già definito ovvero in atti di *restitutio in integrum*, cioè di ripristino del godimento del diritto), sia un necessario mutamento di giurisprudenza conseguente alla sentenza della Corte.

Inoltre, le loro decisioni possono richiedere l'adozione di misure generali idonee a impedire che nel futuro si producano altre lesioni – come, ad esempio, il miglioramento dei meccanismi interni di protezione dei diritti ovvero l'abrogazione delle disposizioni interne che pregiudicano o rendono difficoltosa l'attuazione delle prescrizioni indicate nelle sentenze della Corte, la verifica della compatibilità della normativa con i principi fissati dalla giurisdizione sovranazionale –.

Le determinazioni delle Corti sovranazionali in materia di diritti sono obbligatorie per tutto ciò che riguarda l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione.

Un'ulteriore comune linea di tendenza dei due sistemi sovranazionali di tutela dei diritti fondamentali consiste nel fatto che le sentenze delle Corti possiedono tanto la natura di *res iudicata* – con effetti *inter partes* – quanto quella di “cosa interpretata” – con effetti *erga omnes* –. Ciò in quanto si fa discendere dall'obbligo generale di dare esecuzione alle decisioni delle Corti sovranazionali il **vincolo per i giudici nazionali di interpretare la normativa in materia di diritti in modo “convenzionalmente corretto”**.

Tale controllo può essere assimilato – *lato sensu* – alla *judicial review*, perché consente ai giudici, sia ordinari che costituzionali, di verificare la conformità della normativa e degli orientamenti giurisprudenziali nazionali alla Convenzione e alla giurisprudenza del giudice sopranazionale; nonché di

dichiarare l'incostituzionalità (i Tribunali costituzionali) o di disapplicare (i giudici comuni) le norme contrarie. Tale necessità si giustifica, per utilizzare il ragionamento della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, con l'esigenza che, quando uno Stato ha ratificato un trattato come la Convenzione, i suoi giudici – in quanto organo dello Stato – sono ad essa sottoposti ed obbligati a vegliare affinché gli effetti delle disposizioni della Convenzione non vengano vanificati da norme contrarie.

In **America latina** sembra prevalere un orientamento favorevole a conformarsi alla giurisprudenza della Corte interamericana. In proposito, oltre alla *Sala* costituzionale della Costa Rica che motiva con una certa frequenza le sue decisioni in conformità a quanto stabilito dalla giurisprudenza internazionale sul diritto internazionale dei diritti umani, si staglia l'orientamento consolidato della Corte suprema dell'Argentina, la quale, già prima della revisione costituzionale del 1994, aveva affermato che le disposizioni della Convenzione sono gerarchicamente superiori alle norme interne e vincolanti per i tribunali.

È interessante evidenziare come la giurisprudenza della Corte interamericana sia utilizzata con frequenza crescente per dichiarare la contrarietà a Costituzione di norme legali. In proposito, si può richiamare ancora una volta, con riferimento all'America latina, l'esempio dell'ordinamento argentino, ove la Suprema Corte ha dichiarato incostituzionali le c.d. leggi di “punto finale” e di “ubbidienza dovuta (e privato di ogni effetto giuridico ogni atto fondato sulle stesse) sulla base dell'argomentazione che ogni regolazione di diritto interno che, invocando ragioni di “pacificazione”, disponga il conferimento di qualunque forma di amnistia che lasci impunte violazioni gravi ai diritti umani perperate dal regime, è contraria a chiare ed obbligatorie disposizioni di diritto internazionale.

Molto evoluta è, in proposito, **l'esperienza europea**, la quale evidenzia come le giurisdizioni nazionali – sia pure con distinguo o attraverso particolari percorsi argomentativi – accettano di fatto il vincolo interpretativo derivante dalla giurisprudenza della Corte europea. In Francia – nonostante alcune affermazioni tese a ribadire che i giudici nazionali possiedono un potere di interpretazione autonomo e sovrano – sono assai frequenti i casi in cui l'ordinamento giudiziario modifica i propri orientamenti alla luce delle decisioni del giudice sopranazionale. D'altra parte, una situazione simile sembra prodursi nella Repubblica federale di Germania, ove si nota una differenza tra le posizioni di principio – tese ad affermare che, stante il rango soltanto legislativo della Convenzione europea nell'ordinamento tedesco, non sussiste un vincolo giuridico diretto per il giudice rispetto alle decisioni della Corte europea – e lo svi-

luppo giurisprudenziale concreto il quale, ispirandosi al criterio del collegamento tra le Corti (*europäische Verfassungsgerichteverbund*), va nella direzione di una progressiva armonia tra l'ordinamento nazionale e quello europeo.

In Spagna, poi, l'utilizzazione della giurisprudenza europea in materia di diritti fondamentali è agevolata dalla formulazione dell'art.10.2 della Costituzione, secondo cui le norme relative ai diritti fondamentali debbono essere interpretate in conformità ai Trattati ed agli Accordi ratificati dalla Spagna. Cosicché l'utilizzazione della giurisprudenza della Corte europea – tanto come norma interposta nei giudizi di costituzionalità e nei procedimenti per la tutela dei diritti fondamentali, quanto come parametro per un'interpretazione conforme a Costituzione da parte dei giudici – è frequentemente promossa dal giudice costituzionale.

A sua volta, in Austria, la Convenzione europea, stante la sua natura costituzionale, è con frequenza utilizzata come parametro per i ricorsi individuali a tutela dei diritti; mentre in Olanda, alla luce della previsione dell'art.94 Cost. per cui non sono applicabili le disposizioni incompatibili con i trattati o le decisioni di organizzazioni di diritto pubblico internazionale che vincolino ogni persona, la normativa e la giurisprudenza europee sono direttamente utilizzate dai giudici nei processi in cui entra in gioco la tutela dei diritti. Inoltre, in Svizzera, ove è, tra l'altro, previsto un ricorso diretto per violazione sia dei diritti costituzionali che dei trattati, la giurisprudenza è orientata a consentire di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella della Convenzione europea.

Al momento, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana – come si vedrà nel paragrafo che segue – ritiene, per un verso, che si debbano utilizzare le decisioni della Corte europea ai fini della costruzione del “diritto vivente” in materia di diritti fondamentali, ma non consente, per un altro verso, ai singoli giudici di effettuare un controllo di convenzionalità che pervenga alla disapplicazione nei casi concreti delle norme legislative contrarie alla normativa europea.

2. Orientamenti giurisprudenziali in materia di rapporti con l'Unione europea e l'ordinamento internazionale.

a) L'integrazione dell'ordinamento italiano all'interno di quello della Comunità europea. – prima – e dell'Unione europea – ora – ha posto il delicato problema del coordinamento tra le norme dei due ordinamenti. La soluzione a questo quesito è stata univocamente trovata nell'affermazione del principio del primato del diritto comunitario su quello interno. Il primato del diritto comunitario si sostanzia nella prevalenza delle norme comunitarie sulle quelle interne

con esse contrastanti, sia precedenti che successive, qualunque sia il loro rango.

Lo sviluppo storico dei rapporti intercorrenti tra il diritto interno e quello comunitario avviene attraverso differenti tappe.

Mentre la Corte di Giustizia dell'Unione Europea è pervenuta subito all'affermazione della prevalenza delle norme comunitarie su quelle nazionali, con il conseguente riconoscimento ad ogni singolo giudice nazionale, che rilevi un contrasto tra norma comunitaria e norma interna, del potere di disapplicare la seconda a favore della prima, viceversa, **la Corte costituzionale ha dato vita ad una giurisprudenza che si è evoluta nel corso del tempo**; possono essere individuate tre tappe fondamentali nello sviluppo della stessa.

La prima – tradizionalmente – è costituita dalla c.d. sentenza *Costa vs. Edison-Volta*, ove si utilizza, quale parametro per il giudizio di costituzionalità delle norme interne rispetto a quelle comunitarie, l'art. 11 Cost. Secondo il giudice costituzionale tale articolo non conferiva alla legge esecutiva dei Trattati un'efficacia superiore a quella delle altre leggi ordinarie e, da ciò ne conseguiva che gli atti comunitari introdotti nel nostro ordinamento dovevano essere valutati secondo il criterio cronologico e potevano, pertanto, ritenersi abrogabili da leggi interne successive. Afferma la Corte: “[l’art. 11 Cost.] *significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l’art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un’efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto. Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell’art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato.*” Corollario di tale impostazione è quello per cui dalla violazione dell’impegno assunto con la sottoscrizione del Trattato non derivano conseguenze dirette per il sistema delle fonti interne, ma solamente una responsabilità dello Stato che si sottrae al rispetto degli impegni assunti.

La CGCE, con la sentenza n. 6/1964, ha criticato l'impostazione assunta dalla nostra Corte costituzionale. Ha, infatti, ricordato come nell'ottica di costituire un ordinamento giuridico integrato, gli Stati membri, con il Trattato C.E.E., abbiano accettato, sebbene in campi circoscritti, di limitare i loro poteri sovrani e di trasferirli alla Comunità stessa.

Se l'efficacia del diritto comunitario potesse variare da Stato a Stato in funzione delle leggi interne posteriori che prevarrebbero, secondo la successione delle leggi nel tempo, su quelle comunitarie, verrebbero meno i principi contenuti nel Trattato C.E.E., con la conseguenza di far prevalere un provvedimento

unilaterale rispetto ad uno adottato da un ordinamento che tutti gli Stati membri hanno accettato a condizione di reciprocità. Da tutto ciò ne deriva, da un lato, la capacità delle norme comunitarie di innovare i singoli ordinamenti statali e, dall'altro, la particolare resistenza passiva delle seconde, le quali sono inidonee ad essere abrogate da una norma interna successiva. La *ratio* di tale soluzione sta proprio nella cessione di sovranità operata dall'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 11 Cost.

Una seconda fase dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è costituita dalle sentenze nn. 183/1973 e 232/1975.

Con tali pronunce la Corte chiarisce il carattere autonomo e distinto, ancorché coordinato, dell'ordinamento interno e di quello comunitario. Le limitazioni di sovranità derivanti dai Trattati determinano una separazione delle competenze amministrative, legislative e giurisdizionali interne rispetto a quelle delle istituzioni europee. I rapporti, dunque, tra fonti nazionali e regolamenti comunitari, riconosciuti dalla Corte come atti dotati di forza di legge, devono essere intesi in termini di competenza. Da ciò ne consegue che la violazione dei regolamenti comunitari da parte di leggi ordinarie, costituirebbe una violazione mediata dell'art. 11 della Costituzione così che le leggi interne dovrebbero essere sottoposte al vaglio di costituzionalità della Corte costituzionale (sent. 232/75) e non disapplicate direttamente dal giudice ordinario. Solo a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, il giudice nazionale potrà disapplicare la disposizione interna contrastante con quella comunitaria.

In altre parole si può notare come qui il giudice italiano inizi a riconoscere rilevanza diretta, anche per l'ordinamento interno, all'impegno assunto dall'Italia con il Trattato CEE, ancorché tale rilevanza sia ancora mediata dal necessario passaggio dinanzi alla Corte costituzionale per la dichiarazione d'illegittimità della legge interna in contrasto con quella comunitaria. Non sfugge come quest'ultima funga da parametro di legittimità nella sua veste di norma interposta per violazione mediata dell'art. 11 Cost.

Contro tale impostazione si è pronunciata la Corte di giustizia europea, con la nota sentenza *Simmenthal*. In tale occasione, ha stabilito che qualsiasi giudice nazionale, adito nel proprio ambito di competenza, abbia l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario, disapplicando le eventuali norme interne sia anteriori che posteriori alla norma comunitaria, contrastanti con quest'ultima. La Corte, infatti, sostiene che vi sarebbe una concreta riduzione dell'efficacia del diritto comunitario, nel caso in cui si negasse al giudice nazionale che rileva il contrasto, di disapplicare la norma interna, adottata in violazione del diritto comunitario, imponendo allo stesso di chiederne o attenderne

l'eliminazione in via legislativa o a mezzo di una pronuncia della Corte costituzionale.

Infine, **la terza fase dalla giurisprudenza** del giudice delle leggi italiano si allinea alla giurisprudenza della CGUE.

A partire dalla sentenza n. 170 del 1984 (c.d. sentenza Granital) la Corte costituzionale ha valorizzato il primato del diritto comunitario, che si afferma attraverso il potere-dovere del giudice comune nazionale di disapplicare le norme interne che siano in contrasto con regolamenti comunitari o con altre norme comunitarie direttamente applicabili, senza bisogno di sollevare questione di costituzionalità sulle prime.

E' da rammentare, però, che continuano ad essere sottoposte al giudizio della Corte costituzionale tutte le ipotesi di contrasto della norma interna con una norma comunitaria non provvista di effetto diretto, così come i casi di un eventuale conflitto della norma comunitaria sia con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale che con i diritti inalienabili della persona umana.

In altre parole la Corte costituzionale, con giurisprudenza ormai consolidatissima e costante, ha accolto l'impostazione adottata fin da subito dalla giurisprudenza comunitaria.

Tuttavia, la stessa Corte di Giustizia ha più volte evidenziato che occorre bilanciare il principio del primato del diritto comunitario con quello della certezza del diritto e questo, in particolare, nei casi in cui si afferma la **possibilità, per il giudice comunitario, di riesaminare**, in presenza di determinati presupposti, **una decisione giurisdizionale nazionale, passata in giudicato**, contrastante con una precedente decisione comunitaria divenuta definitiva.

Nella sentenza Lucchini, infatti, la Corte di Giustizia europea ha riconosciuto che, l'art. 2909 del codice civile italiano, volto a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, contrasta con il diritto comunitario laddove l'applicazione di tale disposizione impedisca il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario.

Successivamente la Corte di Giustizia (Fallimento Omniclub) ha attenuato la portata della predetta decisione, affermando che il diritto comunitario non impone ad un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata ad una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio ad una violazione del diritto comunitario da parte di tale decisione. Questo al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei

rapporti giuridici che una buona amministrazione della giustizia (sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler).

È evidente che qui l'intento della Corte di Giustizia sia quello di contemperare una corretta ed uniforme tutela dei diritti sanciti dall'ordinamento comunitario, con altri principi di pari valore quali la stabilità del diritto stesso ed una corretta amministrazione della giustizia.

Si può, pertanto, concludere che, attualmente, a fronte di un giudicato in contrasto con il diritto comunitario si debba operare una distinzione tra effetti interni ed effetti esterni. Solo gli effetti interni, infatti, rimangono fermi, di modo che la questione decisa non potrà più essere rimessa in discussione, salvo il caso degli aiuti di Stato, in cui l'Unione europea gode di competenza esclusiva.

Inoltre, il principio del primato del diritto comunitario impone non soltanto al giudice nazionale, ma anche alla pubblica amministrazione di disapplicare la normativa interna incompatibile con il diritto comunitario. (sent. Corte costituzionale n. 389 del 1989).

È interessante, pertanto, notare come il percorso storico che abbiamo qui brevemente cercato di tratteggiare abbia portato ad una sostanziale evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in relazione al rapporto che si instaura tra il diritto comunitario e quello interno. Ciò mostra una accresciuta sensibilità verso gli impegni assunti in sede europea da parte dell'Italia, infatti, con l'accoglimento del filone giurisprudenziale inaugurato nel 1984 non è più corretto ritenere che siffatti impegni siano da valutare alla stregua di quelli assunti nel semplice ambito internazionale e vincolanti ai sensi dell'art. 11 Cost.; essi, infatti, sono apparsi fin da subito appartenenti ad un *genus* differente.

Tale impostazione è stata accolta con chiarezza dal **legislatore costituzionale del 2001** che, accingendosi a riformare il Titolo V della Parte II della nostra Costituzione, ha affermato al c. 1 dell'art. 117 che Stato e Regioni – nell'esercizio della potestà legislativa loro riconosciuta – incontrano anche il limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; la successiva legge 131/2003 ha precisato che siffatti limiti sono proprio quelli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario e non vi è alcun dubbio che tale riferimento vada inteso nel senso dell'obbligo di rispettare gli atti emanati dalle istituzioni europee. È chiaro dunque che oggi nell'ultima ipotesi formulata la Corte costituzionale utilizzerà quale parametro di riferimento l'art. 117 c.1 Cost. e non più l'art. 11 Cost. il quale rimane applicabili per le norme derivanti dall'ordinamento internazionale.

b) Una disamina delle principali tappe compiute dalla Corte costituzionale in materia di rapporti con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo deve necessariamente muovere da un preciso dato temporale segnato dalle ormai storiche sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007.

Come noto, a partire dalla sentenza n. 188 del 1980, la Corte ha costantemente riconosciuto valore di legge ordinaria alle norme pattizie, rese esecutive nell'ordinamento della Repubblica, escludendo, nell'ipotesi di un contrasto della fonte interna con la CEDU, la stessa prospettabilità di una questione di legittimità costituzionale. La Convenzione europea rivestiva, negli orientamenti della Consulta, solo una funzione di conferma dei contenuti nazionali assegnati ai diritti proclamati nella Costituzione.

E' in questo contesto che si inserisce la riforma del Titolo V della Costituzione la quale, con la riscrittura dell'art. 117, comma 1 e con il riferimento agli obblighi internazionali come limite all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale, offre una concreta apertura verso il riconoscimento di un nuovo *status* della Convenzione nel sistema delle fonti interne.

Con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, **la CEDU** diviene **“fonte interposta”**, un vero e proprio parametro di costituzionalità, alla luce del quale devono essere sindacate le norme di legge nazionali. Una normativa interna in contrasto con la Convenzione viola, dunque, il disposto costituzionale di cui all'art. 117, comma 1, della Carta costituzionale. Peraltro, non sono soltanto le norme convenzionali ad assumere la funzione di parametro di legittimità costituzionale. La Consulta, infatti, sottolinea come la norma nazionale violi l'art. 117, comma 1, Cost., qualora si ponga in contrasto con la Convenzione europea, “così come interpretata” dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Ecco, dunque, realizzatosi un concreto riconoscimento del ruolo creativo dei giudici di Strasburgo, i quali, attraverso la propria attività di applicazione delle norme Cedu ai casi concreti, elaborano, in via interpretativa, un sistema di garanzie dei diritti fondamentali a livello europeo.

Nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 emergeva una «funzione interpretativa eminente» da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo: «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea». In seguito, con la decisione n. 39 del 2008, i giudici costituzionali precisano che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte sta «nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi». Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale.

Nel giro di poco più di due anni, con un'altra coppia di sentenze di fine novembre/inizio dicembre 2009 (Corte cost., sentt. n. 311 e n. 317 del 2009), a firma dei due medesimi giudici redattori delle prime due storiche sentenze, la Corte costituzionale detta ulteriori precisazioni sul modo di operare dei vincoli internazionali nel nostro ordinamento. Nella sentenza n. 311 del 2009, in particolare, si afferma espressamente che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDU sia in contrasto con la Costituzione, «è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve» (sent. 311/09). **La funzione interpretativa della Corte europea** diventa, dunque, ora talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Le due sentenze n. 311 e 317 del 2009, tuttavia, oltre a valorizzare il vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea, sottolineano la possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri di distanziarsi da quanto previsto dagli orientamenti di Strasburgo; per esempio, specifica la decisione n. 311, per quanto riguarda la possibilità che per «motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia». Nella decisione n. 317 si legge poi, espressamente, che «il margine di apprezzamento nazionale può essere determinato avuto riguardo soprattutto al complesso dei diritti fondamentali, la cui visione ravvicinata e integrata può essere opera del legislatore, del giudice delle leggi e del giudice comune, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze».

Leggendo la decisione n. 311 del 2009, occorre altresì soffermarsi sul passaggio in cui i giudici costituzionali, ribadendo **l'obbligo in capo al giudice comune di tentare un'interpretazione conforme della normativa nazionale alla CEDU** così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, affermano che, solo quando il contrasto appaia insanabile in sede interpretativa, il giudice «deve sollevare la questione di costituzionalità, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta». La Corte costituzionale ammette così, espressamente, che idoneo ad offrire copertura costituzionale alla CEDU possa essere, accanto all'art. 117, c.1, Cost. anche l'art. 10, c.1, Cost., nel caso in cui, a giudizio della Corte, la disposizione rilevante della CEDU appaia meramente ricognitiva di una norma internazionale generalmen-

te riconosciuta.

In sintesi, l'orientamento del giudice costituzionale, formatosi a partire dalle sentenze del 2007 e sino alle sentenze n. 311 e 317 del 2009, benché articolato, poggia su **alcuni** chiari **capisaldi**.

Il primo è il **divieto di disapplicazione**, o di non applicazione, della normativa interna contrastante con l'obbligo internazionale **da parte del giudice comune** e, specularmente, il sindacato accentrato della Corte costituzionale su ogni antinomia della normativa interna con l'obbligo internazionale non risolubile in via interpretativa dal giudice. Dopo le sentenze del 2007, dunque, si afferma e si consolida il sindacato accentrato della Corte costituzionale in ogni ipotesi di contrasto insanabile in via interpretativa tra norma interna e norma convenzionale, e vengono meno tutti i tentativi, in precedenza esperiti, di dare vita a un sistema di "sindacato diffuso di convenzionalità".

Laddove il giudice ha utilizzato tutti gli strumenti interpretativi in suo possesso e, in particolare, ha assolto al suo dovere di tentare di interpretare la legge interna in senso conforme all'obbligo internazionale, ma non è riuscito ad assegnargli la prevalenza nel caso al suo esame, sorge in capo a quel giudice il potere/dovere di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge interna. L'obbligo internazionale in questo modo diventa parametro interposto nel giudizio di costituzionalità.

In secondo luogo, secondo la Corte costituzionale, qualora l'obbligo internazionale discenda dall'adesione dell'Italia alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, **la giurisprudenza della Corte di Strasburgo vincola in modo assoluto e incondizionato gli organi giurisdizionali interni** quando devono stabilire la portata di quell'obbligo. Vincola, in particolare, sia i giudici comuni quando procedono all'interpretazione della legge interna in senso conforme alla Convenzione e alla valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità; sia la Corte costituzionale stessa, nella risoluzione dei dubbi di costituzionalità che le vengono rivolti.

La Corte parla espressamente di "soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo" (così la sent. n. 39 del 2008); ed esplicitamente afferma che non solo ai giudici comuni, ma anche alla stessa Corte costituzionale "è precluso sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve" (così la sent. n. 311 del 2009, e analogamente le sentt. n. 317 del 2009 e n. 93 del 2010).

In terzo luogo, la Consulta afferma che **la norma internazionale**, affinché

possa validamente costituire parametro interposto di costituzionalità delle leggi interne, **deve essere a sua volta conforme alla Costituzione**. Si tratta di quello che quello che, in dottrina, è stato chiamato il principio della supremazia costituzionale.

Secondo la sent. n. 317 del 2009, la necessaria conformità alla Costituzione della norma internazionale non implica soltanto che la norma del trattato internazionale non si trovi in puntuale contrasto con una qualsiasi norma costituzionale, ma esige anche da parte della Corte costituzionale un bilanciamento “con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall’espansione di una singola tutela”. Un simile bilanciamento è volto ad accertare che l’impatto sul nostro ordinamento del diritto fondamentale proveniente dall’esterno determini sempre un *plus*, e mai un *minus*, rispetto alla complessiva tutela dei diritti fondamentali già garantita dal sistema costituzionale.

Se l’impatto del diritto fondamentale proveniente dall’esterno provoca il sacrificio di altri diritti costituzionali, così facendo diminuire nel loro complesso le garanzie già assicurate ai diritti fondamentali nel nostro ordinamento, **spetta alla Corte costituzionale esercitare il proprio “margine di apprezzamento”**, non facendo operare la norma internazionale come norma interposta e quindi non procedendo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge interna con essa contrastante.

Se, dunque, la Corte costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però «valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. Alla Consulta compete, pertanto, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009).

Da ultimo, resta da chiedersi quali siano gli **effetti dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona** del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130, che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

Con la sent. n. 80 del 2011, la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi nuovamente in merito ai rapporti, delineati a partire dalle c.d. sentenze “gemelle” del 2007 (nn. 348 e 349), intercorrenti tra CEDU e diritto interno,

ora rivisti alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. A fronte delle istanze del ricorrente, per il quale lo schema della fonte interposta delineato nelle sentt. nn. 348 e 349 sarebbe oggi superato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Consulta mostra di non volersi distaccare dall'impostazione adottata negli ultimi anni.

In particolare, secondo il ricorrente, le innovazioni recate dal Trattato di Lisbona avrebbero comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la ricordata concezione delle «norme interposte». Alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, dette disposizioni sarebbero divenute, infatti, parte integrante del diritto dell'Unione: con la conseguenza che i giudici comuni risulterebbero abilitati a non applicare le norme interne ritenute incompatibili con le norme della Convenzione, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità. Varrebbe, infatti, al riguardo, la ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, quali sistemi distinti e autonomi, operata dalla consolidata giurisprudenza della Consulta sulla base del disposto dell'art. 11 Cost. (secondo cui l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»). Alla stregua di tale ricostruzione, le norme derivanti da fonte comunitaria dovrebbero ricevere diretta applicazione nell'ordinamento italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di effetto diretto, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse reputata incompatibile.

Sollecitata dal giudice remittente, la Corte costituzionale ha ribadito che i due sistemi («eurounitario» e convenzionale) non sono equiparabili ed ha indicato, al tempo stesso, le modalità attraverso cui opererà tale adesione dell'Unione alla CEDU. In tal senso, infatti, non di scarso significato sono state le precisazioni della Corte, laddove ha rilevato l'«impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione)». Pertanto, continua la Consulta, «i principi in questione rilevano *unicamente* in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale». In altri termini, la CEDU potrebbe trovare applicazione diretta (*ex art. 11 Cost.*) solo in caso di materie di competenza non prettamente statale, ma rientrano tra le competenze dell'Unione.

In definitiva, la Corte Costituzionale continua a sostenere la mancata «comunitarizzazione» della CEDU e la conseguente impossibilità per i giudici

nazionali di disapplicare il diritto interno con essa contrastante. Così nella sentenza n. 80 del 2011 la Consulta persevera nel suffragare il convincimento maturato a partire dalla sentenza n. 348 del 2007, secondo cui “spetta al giudice comune interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti in cui ciò sia consentito dal dato testuale; mentre, qualora tale operazione non sia possibile – esclusa una diretta disapplicazione della norma interna da parte del giudice – quest’ultimo deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale”, in riferimento al “parametro interposto” espresso dall’art. 117, co. 1, Cost. Tuttavia, pur mantenendo fermo il suddetto orientamento, precisa che non può mutarsi convincimento soltanto “allo stato” attuale, cioè *rebus sic stantibus*, nelle more vale a dire del perfezionamento dell’adesione alla CEDU prevista dal Protocollo n. 8 relativo al Trattato UE.

Nonostante la ferma posizione della Corte costituzionale, chiaramente volta a difendere lo *status quo* e restare fedelmente ancorata alla sua pregressa giurisprudenza, non si può negare che la Consulta si troverà in un futuro, forse neanche troppo lontano, a confrontarsi con il processo di integrazione tra ordinamento comunitario e ordinamento del Consiglio d’Europa e, al suo interno, con l’evoluzione della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo.

Uno degli effetti di tale integrazione sarà la messa in discussione di uno dei capisaldi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero il divieto assoluto di disapplicazione della norma interna in contrasto con la CEDU. Ciò perché verrebbe ad assumere un carattere meno marcato la distinzione tra diritto convenzionale e diritto dell’Unione europea, che ne costituiva il fondamento.

APPENDICE ALLA PARTE TERZA E QUARTA



GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA REGIONALE E SOVRANAZIONALE

A. LA POTESTA' STATUTARIA

1. Sentenza 306/02 (armonia con la Costituzione)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso, denominato conflitto di attribuzione, in riferimento agli articoli 1, 5, 55, 114, 115 (articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 121 e 123 della Costituzione, avverso la deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche adottata, in seconda votazione, il 25 settembre 2001 e recante "Consiglio regionale – Parlamento delle Marche", nella quale si dispone che, in tutti gli atti ufficiali della Regione alla dizione "Consiglio regionale" venga affiancata quella di "Parlamento delle Marche" e alla dizione "Consigliere regionale" quella di "Deputato delle Marche".

.....

.....

.....

4. Nel merito, la questione é fondata.

Nella sentenza n. 106 del 2002 questa Corte ha già affermato il divieto, imposto dalla Costituzione ai Consigli regionali, di fregiarsi del nome Parlamento, ponendo in risalto come la peculiare forza connotativa della parola impedisca "ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che é ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*". Non varrebbe a superare la cogenza di tale divieto, desumibile dagli articoli 55 e 121 della Costituzione, la constatazione che la delibera oggi in esame, a differenza di quella che costituì oggetto di scrutinio nella menzionata sentenza n. 106 del 2002, presenti la forma della legge statutaria. Anche **gli statuti regionali**, infatti, ai sensi dell'articolo 123, primo comma, della Costituzione, **sono astretti dal limite della armonia con la Costituzione, che, come questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 304 del 2002), lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito.**

5. Ugualmente fondata é la questione che ha ad oggetto la parte della delibera impugnata diretta ad affiancare alla dizione di consigliere regionale quella di "Deputato delle Marche". In quest'ambito non vi é vuoto di denominazioni costi-

tuzionali, sicchè possa liberamente procedersi ad applicazioni analogiche. Con riferimento alle Regioni, solo i membri dell'Assemblea siciliana sono identificati con il nome di "deputati", ma ciò in forza della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che ha convertito in legge costituzionale le corrispondenti disposizioni dello statuto approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (3, 5, 6, 7, 8 – *bis*, 9, 11, 12 e 42). Si tratta, all'evidenza, di disciplina del tutto eccezionale che si spiega per ragioni storiche anche a causa dell'anteriorità dello statuto rispetto alla Costituzione repubblicana e che non può essere invocata per ricavarne la facoltà di utilizzare il nome deputato in sede regionale. Per tutte le Regioni, infatti, il *nomen* consigliere, imposto dalla Costituzione (artt. 122, primo e quarto comma) e dalle corrispondenti norme degli statuti speciali (fra gli altri, artt. 24, 25, 28 e 43 della legge cost. n. 5 del 1948 – statuto speciale per il Trentino – Alto Adige; artt. 24 e 25 legge cost. n. 4 del 1948 – statuto speciale per la Valle d'Aosta; artt. 24 e 25 legge cost. n. 3 del 1948 – statuto speciale per la Sardegna; artt. 13, 14, 15, 16 e 17 legge cost. n. 1 del 1963 – statuto speciale per la Regione Friuli – Venezia Giulia) non é modificabile nè integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione (artt. 55, 56, 60, 65, 75, terzo comma, 85, secondo comma, 86, secondo comma, 96 e 126) annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a sè il nome di Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di "deputato".

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche adottata, in seconda votazione, il 25 settembre 2001 e recante "Consiglio regionale – Parlamento delle Marche".

2. Sentenza 372/04 **(natura giuridica dei principi)**

Considerato in diritto

1. — Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 6; 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 24, 29, 48, 97, 113, 114, 117, secondo comma, lettere *e*), *f*), *i*), *l*), *p*), *s*), terzo, quinto e sesto comma, 118, 121, 122, 123, 138 della Costituzione.

L'art. 3, comma 6, stabilisce che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati» e, ad avviso del ricorrente, violerebbe: l'art. 48 della Costituzione, che riserva ai cittadini l'elettorato attivo; l'art. 138 della Costituzione, in quanto il potere di revisione costituzionale è riservato al Parlamento nazionale; l'art. 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), della Costituzione, spettando allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia elettorale concernente gli organi statali e gli enti locali, nonché l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, poiché limiterebbe il potere di iniziativa legislativa del Consiglio regionale.

Secondo la difesa erariale, l'art. 4, comma 1, lettera *h*), disponendo che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza», potrebbe costituire la base statutaria di future norme regionali recanti una disciplina dei rapporti fra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), della Costituzione). La norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 123, primo comma, della Costituzione, sia perché avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile come contenuto necessario dello statuto, sia perché potrebbe esprimere «qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità», nei limiti previsti da leggi dello Stato, della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale, in riferimento a situazioni divergenti dal modello del rapporto coniugale, estranee al contenuto delle garanzie fissate dall'art. 29 Costituzione, e non riconducibili alla sfera di protezione dell'art. 2 della Costituzione. La disposizione violerebbe, infine, il principio fondamentale di unità ed il principio di eguaglianza (artt. 3 e 5 della Costituzione), dato che permetterebbe alla comunità regionale di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali.

L'art. 4, comma 1, lettere *l*) e *m*), nello stabilire che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali» (lettera *l*), nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico» (lettera *m*), violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle succitate materie. La lettera *m*) recherebbe, inoltre, *vulnus* anche all'art. 118, comma terzo, della Costituzione, essendo riservata alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'art. 4, comma 1, lettere *n*), *o*) e *p*), prevede quali finalità prioritarie della Regione Toscana: «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente» (lettera *n*); «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese» (lettera *o*); «la pro-

mozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei» (lettera p). Queste norme, secondo il ricorrente, potrebbero costituire la base statutaria di future leggi regionali in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» (art.117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) e lesive, in riferimento al settore della cooperazione, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (art.117, secondo comma, lettera l), della Costituzione).

L'art. 32, comma 2, dispone che «il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione» e, perciò, ad avviso del Governo, in contrasto con gli artt. 122, quinto comma, e 3 della Costituzione, instaurerebbe «irragionevolmente e contraddittoriamente» tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto.

L'art. 54, commi 1 e 3, è impugnato nelle parti in cui disciplina il diritto di accesso senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi (comma 1) ed esclude l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi «meramente esecutivi», in riferimento ai principi costituzionali di efficienza e trasparenza (art. 97 della Costituzione), nonché al principio di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione (artt. 24 e 113 della Costituzione) ed al principio di eguaglianza tra cittadini residenti in diverse regioni (art. 3 della Costituzione).

Il ricorrente censura l'art. 63, comma 2, nelle parti in cui, prevedendo che, qualora ricorrano specifiche esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale, per assicurare requisiti essenziali di uniformità, violerebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita agli enti locali (art. 117, sesto comma, della Costituzione), espropriandoli del potere di regolamentare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, in violazione degli artt. 118 e 114 della Costituzione.

L'art. 64, comma 2, disponendo che «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli» si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, stabilendo un rapporto tra fonti normative «che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione all'art.119 Cost.».

L'art. 70, comma 1, dispone che «gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale» e perciò, secondo la difesa erariale, violerebbe l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, che riserva alla legge statale la disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

L'art. 75, nel disciplinare il *referendum* abrogativo, siccome stabilisce, al comma 4, che «la proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se

partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi», ad avviso del ricorrente, lederebbe il principio di ragionevolezza, in quanto prevederebbe un *quorum* calcolato sulla scorta di un criterio casuale e contingente, irrazionale ed in contrasto anche con l'art. 75 della Costituzione.

2. — Le censure formulate dal ricorrente nei confronti dello statuto della Regione Toscana si possono suddividere in due gruppi: quelle aventi ad oggetto proposizioni che rientrano tra i "Principi generali" e le "Finalità principali" e quelle che invece riguardano norme specifiche dello statuto.

Ai fini delle questioni di legittimità costituzionale inerenti al primo gruppo di censure, appare necessario innanzi tutto precisare la natura e la portata di queste proposizioni. Al riguardo va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 – ivi compreso quello della Toscana – si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. **Al riguardo, dopo avere riconosciuto la possibilità di distinguere tra un contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponentiale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa.** In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali <<legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima>> (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina – e, per quanto riguarda la Regione Toscana, dall'art. 1 dello statuto in esame – è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini <<dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo>> (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma la citata

sentenza ha rilevato come sia opinabile la “misura dell’efficacia giuridica” di tali proclamazioni; tale dubbio va sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto – fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto, come, del resto, sostanzialmente riconosce la risoluzione n. 51 del Consiglio regionale della Toscana, deliberata contestualmente all’approvazione definitiva dello statuto.

D’altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003).

Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, enunciazioni siffatte si rinvencono nei diversi commi –tra cui in particolare quelli censurati – degli artt. 3 e 4 che non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. E’ quindi inammissibile il ricorso governativo avverso le impugnate proposizioni dei predetti articoli, per la loro carenza di idoneità lesiva.

Pertanto vanno dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni dello statuto della Regione Toscana: art. 3, comma 6, secondo il quale «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati»; art. 4 comma 1, lettera h), il quale dispone che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza»; art. 4 comma 1, lettere l) e m), che, rispettivamente, stabiliscono quali finalità prioritarie della Regione «il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali», nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e paesaggistico»; art. 4 comma 1, lettere n), o) e p), che stabiliscono, quali finalità prioritarie della Regione, «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente», «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese», «la promozione della cooperazione come strumento

di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei».

3. — Tutto ciò premesso, in punto di merito occorre esaminare per prima la censura relativa all'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione", in quanto, secondo il ricorrente, la predetta approvazione instaurerebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3 e 122, quinto comma, della Costituzione, tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione a suffragio universale e diretto.

La questione non è fondata.

La formazione della Giunta regionale toscana si svolge secondo il seguente schema procedimentale: 1) il presidente della giunta entra direttamente in carica all'atto della proclamazione; 2) l'illustrazione del programma e la designazione dei componenti della giunta avvengono nella prima seduta del consiglio; 3) l'approvazione del programma avviene entro 10 giorni dalla sua illustrazione, ma il presidente nomina "comunque", decorso lo stesso termine, i componenti la giunta.

In questo quadro, la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent* (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione.

4. — Una seconda censura ha ad oggetto l'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto nelle parti in cui rispettivamente prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi "meramente esecutivi". Secondo il ricorrente, infatti, tali norme violerebbero i principi di buon andamento dell'Amministrazione, di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, oltre che di eguaglianza.

Le questioni non sono fondate.

La disposizione che stabilisce il diritto di accesso, senza obbligo di motivazione, ai documenti amministrativi si conforma al principio costituzionale di imparzialità e

di trasparenza dell'azione amministrativa ed è altresì del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre va considerato che la norma in esame, in quanto attinente ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, rientra strettamente tra gli oggetti di disciplina statutaria e che anche nella legislazione statale, ad esempio in materia di tutela ambientale, sono previste ipotesi di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione.

In ogni caso va sottolineato che il comma 1 della disposizione in esame, contenendo un esplicito riferimento al rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati ed a modi di disciplina previsti dalla legge, deve essere interpretato nel senso che la emananda legge di attuazione dovrà farsi carico di prefigurare un procedimento che, nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempera con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati.

Parimenti infondata è la questione di costituzionalità del terzo comma dello stesso articolo, giacché negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimento in quanto "meramente esecutivi", ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso.

5. — Un'altra censura riguarda l'art. 63, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La predetta norma, secondo il ricorrente, lederebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione agli enti locali, "espropriandoli", in violazione anche degli artt. 118 e 114 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, del potere di regolamentare organizzazione e svolgimento delle funzioni loro conferite dalla legge regionale.

La questione non è fondata.

L'art. 63, comma 2, in esame, che conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali nei "casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie", fa evidente riferimento alle varie ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà previste dalla Costituzione. Si tratta cioè di una deroga rispetto al criterio generale accolto dal comma 1 dello stesso articolo, il quale riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite. Ma tale deroga si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma dell'art. 117, come attuato dall'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003, secondo cui la potestà

regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità.

La previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è infatti ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie", che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Negando tale facoltà si perverrebbe, infatti, all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà (cfr. sentenze nn. 43, 69, 112 e 172 del 2004).

Dovendosi in tal modo interpretare la norma denunciata, la questione è infondata.

6. — Un'ulteriore censura concerne l'art. 64, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli". Secondo il ricorrente la norma violerebbe l'art. 119 della Costituzione, in quanto prevederebbe in materia un rapporto tra fonti normative "che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione all'art. 119 della Costituzione".

La questione non è fondata.

La norma statutaria in esame riguarda il complesso tema dell'autonomia tributaria degli enti locali nel quadro della nuova disciplina prevista dall'art. 119 della Costituzione, in relazione alla quale pare opportuno riferirsi alla sentenza di questa Corte n. 37 del 2004. Secondo questa decisione, in considerazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo almeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, ed in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub – regionali non sono titolari di potestà legislativa, deve essere definito, da un lato, l'ambito di esplicazione della potestà regolamentare di questi enti e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Al riguardo, sempre secondo la citata sentenza, si possono <<in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)>>.

Il modello seguito dalla disposizione citata è evidentemente quello a "due livel-

li", cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali. Un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire alla fonte regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub – regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, la norma censurata deve essere interpretata nel senso che, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale ivi prevista deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento. Proprio in questo senso, del resto, si è espressa questa Corte nella citata sentenza n. 37 del 2004, sostenendo che il legislatore statale <<dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche (...) definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali>>.

Così interpretata la disposizione denunciata non risulta sussistente il prospettato vizio di legittimità costituzionale.

7. — Un'altra censura ha ad oggetto l'art. 70, comma 1, dello statuto, nella parte in cui prevede che gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, che attribuisce alla legge statale le forme di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

La questione non è fondata.

Nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, determina in via generale ai fini della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, la disposizione statutaria impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003. In proposito può essere in qualche modo indicativa la regolamentazione in materia già prevista dalla Regione Toscana con la legge 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari), la quale stabilisce al riguardo le diverse competenze del Consiglio e della Giunta regionale.

Sotto i profili prospettati, pertanto, la disposizione statutaria in esame non appare in contrasto con l'art. 117, quinto comma, della Costituzione.

8. — L'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo riguarda l'art. 75, comma 4, dello statuto, nella parte in cui, ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale, è richiesto che par-

tecipi alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, facendo riferimento ad un criterio casuale e contingente, oltre che irrazionale, nonché con l'art. 75 della Costituzione.

La questione non è fondata.

In primo luogo va rilevato che non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione. La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.

Va infine osservato che non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli articoli 48, 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), 121, secondo comma, e 138 della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *h*), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 29, 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), 123, primo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *l*), del predetto statuto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *m*), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, terzo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettere *n*), *o*) e *p*), del predetto statuto, in riferimento all'art 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 122, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 54, commi 1 e 3, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 113 della Costituzione; dell'articolo 63, comma 2,

del predetto statuto, in riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione; dell'articolo 64, comma 2, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 119 della Costituzione; dell'articolo 70, comma 1, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 75, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 75 della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

3. Sentenza 469/05 **(procedimento di approvazione degli Statuti)**

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato con distinti ricorsi, per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione, la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e la legge della Regione Emilia – Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia – Romagna), chiedendone “la dichiarazione di illegittimità costituzionale”.

Entrambi i testi statutari sono stati oggetto di precedenti impugnative del Governo, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., e le conseguenti sentenze di questa Corte n. 378 e n. 379 del 2004, accogliendo in minima parte le questioni di legittimità sollevate, hanno dichiarato la illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 66, commi 1, 2 e 3, della delibera statutaria della Regione Umbria, e dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia – Romagna, in quanto disciplinanti una materia che «sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

Entrambi i testi statutari non sono stati oggetto di riesame da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost., sono stati promulgati dai Presidenti delle rispettive Regioni.

Il Governo ha impugnato le due leggi regionali di adozione degli statuti, negando che si possa, sulla base dell'art. 123 Cost., procedere alla promulgazione di una delibera statutaria dichiarata parzialmente illegittima da una sentenza di questa Corte senza procedere previamente al suo riesame e ad una nuova approvazione secondo la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost. L'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle Regioni avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richiedere *referendum* popolare sul testo della deliberazione statutaria, secondo quanto previsto

dall'art. 123, terzo comma, Cost.

.....

.....

5. – Entrambi i ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili.

Essi, infatti, sono stati proposti non già nell'ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare *a posteriori* le leggi regionali, quindi assumendo come termine iniziale di riferimento per l'esercizio dell'azione la data della pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata; ciò è del tutto evidente per entrambi i ricorsi, sia in quanto essi si riferiscono esplicitamente alle leggi n. 21 del 2005 della Regione Umbria e n. 13 del 2005 della Regione Emilia – Romagna, sia perché assumono come *dies a quo* per l'impugnativa la data di pubblicazione delle due leggi regionali nei rispettivi Bollettini Ufficiali, sia, infine, perché richiamano – fra i parametri costituzionali che si assumono violati – anche l'art. 127 Cost. Inoltre, uno dei ricorsi (quello rivolto contro la legge di adozione dello Statuto della Regione Emilia – Romagna) risulta, di fatto, notificato entro il termine di cui all'art. 127, primo comma, Cost.

Le due azioni promosse dal Governo contrastano con il sistema dei controlli sulle fonti primarie regionali quale attualmente configurato nel Titolo V della Parte II della Costituzione e, specificamente, con le previsioni contenute nell'art. 123, secondo comma, e nell'art. 127, primo comma, che individuano due ben distinte procedure di controllo, mediante ricorso diretto del Governo a questa Corte, per la legge che adotta lo statuto regionale e per tutte le altre leggi regionali. Come questa Corte ha già avuto occasione di chiarire espressamente nella sentenza n. 304 del 2002, per gli statuti regionali continua ad esistere uno speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale (in ragione dei rilevanti contenuti statutari e della posizione della fonte statutaria rispetto all'ordinamento della Regione), mentre per le ordinarie leggi regionali tale controllo è ormai successivo, dunque esperibile soltanto dopo la pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione. Ciò implica, altresì, la rilevante differenza che viene ad assumere lo stesso significato del termine "pubblicazione" nelle due disposizioni: mentre per il ricorso del Governo volto ad attivare il controllo di legittimità costituzionale in via successiva sulle leggi regionali vale come termine *a quo* la data della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale del testo della legge previamente promulgata, per il ricorso preventivo nei confronti delle deliberazioni statutarie vale come termine *a quo* la pubblicazione notiziale della delibera statutaria non ancora promulgata (questa Corte ha infatti chiarito, sempre nella sentenza n. 304 del 2002, che sia "l'interpretazione testuale" che "l'architettura logica dell'art. 123 della Costituzione" inducono "a ritenere che il termine

pubblicazione di cui ai commi secondo e terzo indichi forme di pubblicità notiziale”).

L’esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla legge statutaria comporta che a questa legge, una volta promulgata e pubblicata nel Bollettino Ufficiale, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le altre leggi regionali dall’art. 127, primo comma, Cost. D’altra parte, è tutto il disegno costituzionale relativo alle forme di autonomia delle Regioni che, nel silenzio delle disposizioni costituzionali, si pone come ostacolo ad una estensione di forme di controllo tipiche di una fonte legislativa ad un’altra.

Peraltro, occorre considerare che il controllo preventivo di cui al secondo comma dell’art. 123 Cost. è senz’altro reiterabile (diversamente da quanto è sembrata asserire la difesa regionale), seppure solo a certe condizioni, così come nel passato, nel vigore del previgente art. 127 Cost., era ben nota la possibilità di una nuova impugnativa (per quanto limitata) da parte del Governo delle leggi regionali rideliberate dal Consiglio regionale dopo il primo rinvio governativo. Non può escludersi, infatti, che il testo della deliberazione statutaria, già sottoposto ad un primo scrutinio di questa Corte, venga successivamente modificato ad opera del Consiglio regionale e che questo nuovo testo susciti dubbi di legittimità costituzionale sul piano sostanziale in relazione alle nuove disposizioni, con la conseguente possibilità per il Governo di promuovere una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; analogamente, non può escludersi per il Governo la possibilità di presentare un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio di questa Corte. Anche in questi casi, tuttavia, il *dies a quo* per l’azione del Governo non potrebbe che essere costituito dalla data della necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell’atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo.

In entrambi i casi di specie la suddetta seconda pubblicazione notiziale si è verificata.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 15 dicembre 2004, n. 54, è stata pubblicata la sentenza n. 378 di questa Corte unitamente ad un avviso nel quale si comunicava l’avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 66 della delibera statutaria, con la esplicita precisazione che «il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall’art. 123, comma terzo, della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16». In ogni caso, nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 29 dicembre 2004, n. 56, è stata anche pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 10 dicembre 2004, n. 430, con la quale – esplicitata la constatazione che lo statuto, «nel testo privato dalle disposizioni di cui all’art. 66 dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale», era da ritenersi “completo” e non avrebbe potuto «prevedere sul

punto niente di diverso», si invitava «la Presidente della Giunta regionale a promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della richiesta di *referendum*, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto».

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia – Romagna del 15 febbraio 2005, n. 24, è stata pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 18 gennaio 2005, n. 638, contenente la “presa d’atto” della sentenza di questa Corte n. 379 del 2004, con allegato il testo della delibera statutaria privato della disposizione di cui all’art. 45, comma 2, terzo periodo, dichiarata costituzionalmente illegittima.

È del tutto evidente che in entrambi i casi il Governo avrebbe potuto promuovere il ricorso di cui al secondo comma del medesimo art. 123, sollevando le questioni di legittimità costituzionale oggetto dei giudizi qui riuniti nel termine dei trenta giorni successivi alle suddette pubblicazioni notiziali, termine invece ampiamente scaduto al momento della proposizione dei due ricorsi avverso le leggi di adozione degli statuti in questione.

Va osservato, peraltro, che la tipicità dell’azione prevista dall’art. 123, secondo comma, Cost. e la conseguente inutilizzabilità del ricorso ex 127, primo comma, Cost., per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie non esclude – come asserito dall’Avvocatura generale dello Stato – che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all’art. 123, secondo comma, Cost.; in simili casi (peraltro senza dubbio marginali) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione, analogamente a quanto nel passato si è ammesso per le ipotesi, in qualche misura analoghe, concernenti la asserita lesione dei poteri governativi relativi al controllo preventivo sulle leggi regionali ai sensi del previgente art. 127 Cost. (sentenza n. 40 del 1977).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e della legge della Regione Emilia – Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia – Romagna), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

B. LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI

1. Sentenza 2/04

Considerato in diritto

1. – Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 33; 34, comma 1, lettera i); 38, comma 1, lettere a) ed e); 43, comma 2; 50, comma 5 e 51 dello statuto della Regione Calabria, approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l); 121, 122, 123, primo comma e 126 della Costituzione, nonché al principio di separazione dei poteri.

L'art. 33 viene impugnato perché, disciplinando la elezione del Presidente e del Vice Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale e la loro necessaria successiva designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso, nonché prevedendo che il Vice Presidente subentri nella carica al Presidente in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte, violerebbe gli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Costituzione. Ciò in quanto, malgrado un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto, si verrebbe ad eludere il principio *simul stabunt, simul cadent*, che è derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dalla elezione a suffragio universale e diretto.

Tale disposizione statutaria violerebbe, inoltre, l'art. 122, primo comma, della Costituzione, perché inciderebbe inevitabilmente sulla materia elettorale, riservata alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Gli artt. 34, comma 1, lettera i) e 43, comma 2, nell'attribuire l'esercizio della potestà regolamentare al Consiglio regionale nel caso dei regolamenti di attuazione o di integrazione in materie di legislazione esclusiva dello Stato da questo delegati alle Regioni, violerebbero l'art. 121 della Costituzione, che attribuirebbe l'esercizio del potere regolamentare della Regione alla Giunta regionale; sarebbe violato, inoltre, il principio della separazione dei poteri.

L'art. 38, comma 1, lettere a) ed e), disciplinando alcuni aspetti della materia elettorale, contrasterebbe con gli artt. 122, primo comma, e 123, primo comma, della Costituzione, in quanto violerebbe la riserva di legge regionale nella suddetta materia e, irrigidendo la disciplina della materia in questione, determinerebbe la sottrazione al corpo elettorale della possibilità di esprimersi mediante referendum su di essa.

L'art. 50, comma 5, viene impugnato perché, attribuendo alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti regionali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia

“ordinamento civile” a cui sarebbero riconducibili gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi anche dell’attuale rapporto di pubblico impiego, oltre che la disciplina del diritto sindacale.

L’art. 51, infine, viene censurato perché, disciplinando l’esercizio della potestà normativa tributaria della Regione, violerebbe l’art. 123, primo comma, della Costituzione, che non prevede tale materia tra quelle che possono costituire oggetto di disciplina da parte dello statuto regionale.

.....

.....

3. – La risoluzione delle suesposte questioni di costituzionalità rende opportuno premettere alcune considerazioni sull’ampiezza e sui limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo l’adozione del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha fatto propria, ma anche integrato in un rinnovato contesto, la riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni). Ciò anche in considerazione del fatto che il presente giudizio riguarda la prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno statuto impugnata dallo Stato.

Questa Corte ha già chiarito in precedenti sentenze alcuni profili relativi alla fonte normativa statutaria, ora speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo (cfr. sentenza n. 304 del 2002) e meglio definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate, indicate nel primo e nel terzo comma dell’art. 123 della Costituzione (la determinazione della “forma di governo” e dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, la disciplina dell’“esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”, nonché “la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”, la disciplina del Consiglio delle autonomie locali).

In questi ambiti la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un’istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità: dopo la riforma dell’art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile “in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile” o “tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori” (sentenza n. 313 del 2003).

Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito,

in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

Da tali premesse la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati.

4. – Sulla base di quanto detto, vanno anzitutto affrontati i diversi rilievi di costituzionalità sollevati nei riguardi dell'art. 33 della delibera legislativa di adozione dello statuto calabrese. Le censure prospettate dal ricorrente sono genericamente rivolte alla disposizione nel suo complesso; tuttavia, in considerazione delle motivazioni addotte nel ricorso, l'oggetto del giudizio cui è chiamata questa Corte può essere riferito ai commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7 (quindi ne sono esclusi i commi 6 e 8).

Le censure sono fondate.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha sostituito non solo l'art. 123 della Costituzione, ma ha mutato radicalmente gli artt. 121, 122 e 126 della Costituzione, in particolare prevedendo la elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto" come soluzione prescritta "salvo che lo statuto regionale disponga diversamente", e imponendola (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999) come soluzione transitoria "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'art. 122 della Costituzione".

L'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali.

A tal fine la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", espressione ricorrente nel quinto comma dell'art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all'adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali.

Al di là delle molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali in astratto possibili, specie sulla base della comparazione fra i diversi sistemi di selezione dei vertici degli organi di governo delle varie istituzioni, questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 304 del 2002 con riferimento all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, che "nella valu-

tazione del legislatore costituzionale l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto". Può inoltre aggiungersi che analogo sistema, anch'esso definito elezione "a suffragio universale e diretto" dall'art. 46 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), è invero da tempo previsto dalla legislazione relativa all'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (questa normativa – come ben noto – in realtà risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, del consigliere provinciale"), e ha preceduto largamente la legge costituzionale n. 1 del 1999, rispetto alla quale anzi ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento.

Mentre senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico, il sistema elettorale configurato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplinano certamente una forma di "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale" (come appunto recita il titolo della legge costituzionale).

Ciò, in primo luogo, attraverso la previsione di una futura "normale" forma di governo espressa sinteticamente con le parole "Presidente eletto a suffragio universale e diretto" e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale); in secondo luogo, attraverso la analitica disciplina – in via transitoria, in stretto parallelismo e per la prima volta a livello regionale – di un tipo di elezione diretta del Presidente della Giunta, con la previsione dell'elezione del candidato che, inserito a capo di una lista elettorale, consegua il maggior numero dei voti a livello regionale e con il riconoscimento al Presidente eletto degli identici poteri previsti dagli articoli 122, quinto comma, e 126, terzo comma, della Costituzione.

Tale scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta, pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed anche indicata come "normale" possibilità di assetto istituzionale, può essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali. Peraltro, questa possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fonde

sull'elezione diretta del Presidente della Giunta trova un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici.

Ciò sembra pienamente condiviso dalla stessa Regione Calabria, che infatti sostiene di aver fatto una scelta istituzionale diversa da quella della elezione a suffragio diretto del Presidente, fondamentalmente perché l'immissione nell'ufficio di Presidente (e di Vice Presidente) avverrebbe solo dopo il voto del Consiglio e solo in ragione di esso, mentre l'approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto. Per tali ragioni la difesa della resistente giunge ad asserire che "lo statuto calabrese si muove (...) nell'ambito della forma di governo parlamentare con i correttivi che l'evoluzione recente del sistema politico italiano ha prodotto".

Pertanto, non può non notarsi che il sistema configurato nell'art. 33 del testo statutario appare invece caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale; questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale se si considera che, ai sensi del secondo comma dell'art. 33, il Consiglio regionale procede "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale". Ciò porta a ritenere che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento.

Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale.

Non a caso, al Presidente "nominato" restano alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto (nomina e revoca dei componenti della Giunta, scioglimento del Consiglio regionale se viene adottata una mozione di sfiducia nei suoi riguardi), mentre gli vengono sottratti i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua "rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie" (per citare l'elencazione di cui al terzo comma dell'art. 126 della Costituzione).

In particolare, l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente

venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il Vice Presidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza. Ad ulteriore rafforzamento di quest'ultima figura, che appare tutt'altro che marginale nel testo statutario malgrado che non risulti fra gli organi regionali necessari di cui al primo comma dell'art. 121 della Costituzione, vi è inoltre da considerare che la "mozione sul programma di governo" (di cui al secondo comma dell'art. 33) è presentata al Consiglio regionale sia dal Presidente che dal Vice Presidente.

Se si aggiunge che nel sistema dello statuto calabrese deliberato dal Consiglio regionale il Presidente non può nemmeno porre autonomamente la questione di fiducia (così l'art. 34, comma 1, lettera f), dal momento che deve previamente conseguire il consenso della Giunta su questa iniziativa, ne emerge una figura politica dai poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente "eletto a suffragio universale e diretto".

Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 33, prescrivendo analiticamente che "i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale", invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla "legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"; potrebbe anche aggiungersi che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura "a suffragio universale e diretto".

5. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale, sotto i profili indicati, dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7, della delibera legislativa in questione comporta che essa sia estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 15, all'art. 16, comma 2, lettere a) e b), nonché all'art. 38, comma 1, lettera c), della medesima delibera legislativa, che disciplinano alcune fasi ulteriori dei procedimenti di cui all'art. 33 o fanno esplicito riferimento agli istituti ivi previsti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la dichiarazione di illegittimità conseguenziale può essere applicata anche ai giudizi in via principale (sentenze n. 20 del 2000, n. 441 del 1994 e n. 34 del 1961), in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale previste dal Capo II della predetta legge n. 87, come si desume anche dalla dizione letterale del citato art. 27.

.....

7. – Le censure di illegittimità costituzionale relative agli articoli 34, comma 1, lettera i), e 43, comma 2, sono infondate.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la mera abrogazione, ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1999, nel testo dell'art. 121 della Costituzione della precedente disposizione che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale – mentre non sono rinvenibili norme esplicite od anche implicite che limitino sul punto la discrezionalità statutaria – affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione, che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse tipologie di fonti regolamentari (sentenze n. 313 e n. 324 del 2003).

Su questo piano l'art. 43 dello statuto calabrese disciplina diversi tipi di regolamenti regionali, per lo più attribuendone l'adozione alla Giunta, salvo appunto gli speciali regolamenti "di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva" dello Stato che da questo siano stati delegati alle Regioni: attribuzione al Consiglio regionale che appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale (e ciò anche al di là della specifica particolare importanza dell'una o dell'altra materia).

8. – Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 38, comma 1, lettere a) ed e), sono fondate.

Il primo comma dell'art. 122 della Costituzione determina, in parte esplicitamente ma in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali.

Anzitutto dispone che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali in tema di "sistema di elezione" e di determinazione dei "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali"; e sui medesimi temi viene al contempo riconosciuta una competenza del legislatore regionale per tutta la parte residua.

Inoltre, lo stesso primo comma dell'art. 122 prevede che la legge statale "stabilisce anche la durata degli organi elettivi" ed in questo caso sembra trattarsi di una competenza legislativa piena.

In questo quadro la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo: questa stessa Corte, ad esempio, ha riconosciuto che spetta allo statuto regionale "la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni", in quanto istituto che "riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto" (sentenza n. 196 del 2003). Ma poi, più in generale, sono le scelte statutarie in tema di fonti normative (come, ad esempio, la prescrizione, inserita proprio nel primo comma dell'art. 38, che la legge elettorale regionale debba essere approvata a maggioranza assoluta) e di forma di governo regionale che

possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale.

A questo proposito, peraltro, occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell’art. 123 ed il primo comma dell’art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.

Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell’art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l’esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie.

Sono quindi inammissibili norme statutarie che – come nella lettera a) del primo comma dell’art. 38 – determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge o che – come nella lettera e) del primo comma dell’art. 38 – determinino in modo diverso dal primo comma dell’art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

9. – La censura di illegittimità costituzionale relativa all’art. 50, comma 5, è infondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tale disposizione dello statuto solo “nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti”, poiché in tal modo riconoscerebbe alla Regione stessa competenze riservate allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione (materia “ordinamento civile”), atteso che gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del rapporto sindacale, rientrerebbero nella nozione di “diritto civile”.

La Regione Calabria riconosce in modo espresso che sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella contenuta nelle leggi civili, può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell’ambito della materia “ordinamento civile”; peraltro, la resistente sostiene che andrebbe escluso che a questa materia siano riconducibili le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all’autonomia degli enti direttamente interessati. In ogni caso – sempre secondo la resistente – già oggi parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale ed in ambito locale. La norma statutaria si limiterebbe

quindi a richiamare questa realtà, e cioè che la Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente per la parte di sua competenza; ma anche se si affermasse la contrattazione a livello nazionale dei dirigenti regionali, "la norma manterrebbe la sua validità relativamente agli aspetti della disciplina contrattuale che restano affidati alla competenza regionale".

Una interpretazione del genere della disposizione statutaria deve essere considerata non implausibile e compatibile con la disciplina costituzionale, nonché con la stessa legislazione statale vigente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica; se, infatti, la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni (da ultimo, le sentenze n. 314 e n. 274 del 2003), le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)" (art. 27, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)).

10. – La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 51 è infondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 51 dello statuto solo perché, "disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, statuisce su materie che non rientrano tra quelle che l'art. 123 della Costituzione attribuisce agli statuti regionali, e che consistono nella forma di governo e nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", e violerebbe l'art. 123, primo comma, della Costituzione.

Una tesi del genere, nella sua perentorietà, non può essere condivisa, dal momento che la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio, sentenze n. 921 e n. 829 del 1988) riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo (tra l'altro, non poche disposizioni del genere sono presenti nello statuto calabrese e non sono state impugnate); contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999).

Peraltro i riferimenti a tale potestà contenuti nell'art. 51 non vanno oltre una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell'art. 119, nonché nel comma primo dell'art. 120 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7, dello statuto della Regione Calabria, approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15; dell'art. 16, comma 2, lettere a) e b), e dell'art. 38, comma 1, lettera c), del predetto statuto della Regione Calabria;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettere a) ed e), del predetto statuto della Regione Calabria;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, lettera i), e 43, comma 2, del citato statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 121 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 5, del predetto statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 del citato statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 123 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, in riferimento agli artt. 3, 97, 123, 92 e 94 della Costituzione e, in particolare, al principio del parlamentarismo che ne sarebbe deducibile, che la Regione Calabria

2. Sentenza 372/04

Considerato in diritto

.....

.....

L'art. 32, comma 2, dispone che «il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione» e, perciò, ad avviso del Governo, in contrasto con gli artt. 122, quinto comma, e 3 della Costituzione, instaurerebbe «irragionevolmente e contraddittoriamente» tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto.

.....

.....

3. — Tutto ciò premesso, in punto di merito occorre esaminare per prima la censura relativa all'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione", in quanto, secondo il ricorrente, la predetta approvazione instaurerebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3 e 122, quinto comma, della Costituzione, tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione a suffragio universale e diretto.

La questione non è fondata.

La formazione della Giunta regionale toscana si svolge secondo il seguente schema procedimentale: 1) il presidente della giunta entra direttamente in carica all'atto della proclamazione; 2) l'illustrazione del programma e la designazione dei componenti della giunta avvengono nella prima seduta del consiglio; 3) l'approvazione del programma avviene entro 10 giorni dalla sua illustrazione, ma il presidente nomina "comunque", decorso lo stesso termine, i componenti la giunta.

In questo quadro, la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent* (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli articoli 48, 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), 121, secondo comma, e 138 della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *h*), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 29, 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), 123, primo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *l*), del predetto sta-

tuto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera m), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, terzo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettere n), o) e p), del predetto statuto, in riferimento all'art 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 122, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 54, commi 1 e 3, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 113 della Costituzione; dell'articolo 63, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione; dell'articolo 64, comma 2, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 119 della Costituzione; dell'articolo 70, comma 1, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 75, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 75 della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

3 .Sentenza 12/06

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 4 novembre 2004 e depositato il successivo 10 novembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3; 45, comma 3; 46, comma 2; 47, comma 2; 79, comma 2 in relazione al comma 1, lettera c); 86, comma 3 in relazione ai commi 1, 2 e 4, dello statuto della Regione Abruzzo, approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21 settembre 2004, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 101 dell'8 ottobre 2004, in riferimento agli artt. 1, 3, 117, quinto comma, 121, 122, 123, 126 e 134 della Costituzione.

.....

.....

3. – Passando alle singole censure di illegittimità costituzionale avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri, viene per prima in rilievo quella riguardante l'art. 2, comma 3, dello statuto impugnato, là dove dispone, tra l'altro, che la Regione «partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato». Secondo la difesa erariale tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto ometterebbe il riferimento al necessario «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

La questione non è fondata.

Lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la Costituzione» (art. 123, primo comma, Cost.). Il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principî contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano.

Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, l'attribuzione alle Regioni, nelle materie di loro competenza, della funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali e degli atti della Unione europea viene esplicitamente subordinata al rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato (art. 117, quinto comma, Cost.). In materia è intervenuta anche la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la quale, negli artt. 5 e 6, contiene le regole procedurali per l'attuazione della suddetta norma costituzionale.

Tutte le attività delle Regioni volte all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dalle norme interposte di cui alla citata legge n. 131 del 2003. Tale quadro normativo costituisce ad un tempo il parametro di valutazione della legittimità costituzionale degli atti legislativi dello Stato e delle Regioni in materia ed il criterio interpretativo degli stessi. Il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. («attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali») vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo di cui sopra, senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo.

Questa Corte ha già chiarito che non è fondata una questione di legittimità costituzionale se la norma statutaria che richiama la competenza regionale in materia di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali «appare agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale» (sentenza n. 379 del 2004). Tale agevole interpretazione in senso coerente al sistema costituzionale è possibile anche nel caso *de quo*, con la conseguenza che la norma statutaria impugnata deve essere dichiarata esente dalla censura di illegittimità costituzionale formulata dal ricorrente.

4. – La seconda censura di illegittimità avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l'art. 45, comma 3, del citato statuto, il quale dispone che «Il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione». Secondo la difesa erariale, tale norma, vincolando il Presidente della Giunta ad adeguarsi alla volontà espressa dal Consiglio, risulterebbe incoerente con la scelta istituzionale della elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, sancita dall'art. 43, comma 2, del medesimo statuto. Poiché l'art. 122, quinto comma, Cost. attribuisce al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti

della Giunta stessa, la norma statutaria impugnata limiterebbe in modo illegittimo tale potere.

La questione è fondata.

Il quinto comma dell'art. 122 Cost. ha una struttura, lessicale e logica, semplice. Con il primo inciso viene attribuita alle Regioni la facoltà di prevedere nei propri statuti modi di elezione del Presidente diversi dal suffragio universale e diretto. Con il secondo inciso viene fissata una conseguenza necessaria dell'opzione in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto, nel senso che il Presidente «eletto» nomina e revoca di sua iniziativa gli assessori. Non sembrano possibili altre interpretazioni di tale disposizione costituzionale, giacché la parola «eletto» non potrebbe riferirsi a qualsiasi tipo di elezione, con la conseguenza eccessiva che anche in caso di opzione per una forma di governo diversa da parte del singolo statuto regionale il Presidente conservasse il potere di nominare e revocare, in piena autonomia, i componenti della Giunta. Peraltro non si capirebbe l'inserimento dell'aggettivo «eletto», giacché sarebbe stato sufficiente, in caso di previsione generalizzata e generalizzabile, riferirsi, puramente e semplicemente, al Presidente della Giunta.

La presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare. Il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori.

Il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio.

Nel quadro prima delineato non trova posto la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta. L'equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità

di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al corpo elettorale.

Questa Corte ha chiarito che l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro va inquadrata nella forma di governo parlamentare, che caratterizza la relazione tra Parlamento e Governo, consistente in un'articolazione di rapporti che fa perno sulla responsabilità collegiale del Governo e sulla responsabilità individuale dei ministri, entrambe esplicitamente contemplate nell'art. 95, secondo comma, Cost. (sentenza n. 7 del 1996). Da questo presupposto discende che la diversa forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni e sinteticamente designata con le parole «Presidente eletto a suffragio universale e diretto» appare «caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)» (sentenza n. 2 del 2004).

Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principî ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente.

5. – È stato pure impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 46, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo, il quale – riferendosi all'obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni – dispone che «Il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, anche questa norma sarebbe incoerente rispetto alla scelta, effettuata dallo stesso statuto, dell'elezione popolare del Presidente della Giunta, introducendo peraltro una causa di scioglimento del Consiglio non prevista dalla Costituzione.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già chiarito che la previsione in uno statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente non è in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non derivino conseguenze di tipo giuridico «certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario» (senten-

za n. 379 del 2004). Valgono in proposito i rilievi sviluppati al punto 4 delle presenti considerazioni in diritto, integrate dall'osservazione che lo stesso tenore letterale del secondo e terzo comma dell'art. 126 Cost. non consente l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo. Per la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono previste infatti alcune precise modalità procedurali – motivazione, sottoscrizione di almeno un quinto dei componenti del Consiglio, intervallo di tre giorni prima della messa in discussione, maggioranza assoluta – che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti.

L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse, come s'è detto, dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia.

Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso. La presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio. Tali precisazioni e integrazioni saranno apprezzate di volta in volta dal Consiglio, che, nell'ipotesi di divergenza estrema, potrà adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale.

Da quanto detto sopra si trae la conseguenza che non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione. Anche nell'ipotesi che il Consiglio, subito dopo le elezioni, volesse costringere il Presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento, risulterebbe indispensabile la procedura solenne della mozione di sfiducia, giacché sarebbe necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una deci-

sione di tale gravità. Né sarebbe ammissibile che alla maggioranza assoluta richiesta dall'art. 126, secondo comma, Cost. si potesse sostituire una maggioranza semplice, quale quella resa possibile dall'impugnato art. 46, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo.

6. – L'art. 47, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo dispone che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la decadenza della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tale disposizione per contrasto con l'art. 126, terzo comma, della Costituzione, che prevede invece l'obbligo di dimissioni della Giunta, e non la decadenza, come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia.

La questione è fondata.

L'art. 126 Cost. disciplina in modo differenziato distinte ipotesi di cessazione del Presidente dal suo ufficio. Mentre al primo comma parla di «rimozione» dello stesso per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, nel terzo comma usa la diversa espressione «dimissioni». Nel primo caso esiste la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nel secondo caso si detta invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari nella prima ipotesi. La previsione di decadenza – per sua natura, immediata e perentoria – varrebbe ad equiparare due ipotesi che la norma costituzionale considera e disciplina diversamente, in coerenza con la loro differenza qualitativa e con gli interessi pubblici da tutelare.

La maggiore elasticità dell'obbligo di dimissioni rispetto alla decadenza automatica serve peraltro a rendere sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili. Nel bilanciamento dei valori, la norma costituzionale ha dato decisamente la prevalenza, rispetto a possibili urgenti necessità dell'amministrazione, all'esigenza di allontanare immediatamente dalla carica chi si trovi nelle condizioni previste per la «rimozione», mentre ha lasciato un margine di flessibilità – ovviamente entro ristretti limiti temporali – nell'ipotesi che l'allontanamento non derivi da comportamenti antigiuridici o pericolosi per la sicurezza nazionale, ma da un atto politico del Consiglio. Introdurre la decadenza della Giunta come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia finirebbe per equiparare il disvalore giuridico alla necessità politica, trattati e considerati dall'art. 126, primo e terzo comma, Cost. in modo ben distinto.

7. – Il ricorso del Presidente del Consiglio contiene anche l'impugnazione dell'art. 79, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo, in quanto impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie. Secondo la difesa erariale, si limiterebbe l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio regionale, in contrasto con l'art. 121, secondo comma, Cost. e si violerebbe il principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, frutto di un'attività politica libera

nei fini e quindi non assoggettabile ad alcun dovere di motivare. Ove poi il parere del suddetto Collegio intervenisse su una legge definitivamente approvata, si limiterebbe in modo indebito il potere del Presidente della Giunta di promulgare le leggi, sancito dall'art. 121, quarto comma, Cost. e si introdurrebbe, in contrasto con l'art. 134 Cost., un nuovo sindacato di legittimità di una legge, produttivo di effetti giuridici.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già stabilito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate (sentenza n. 378 del 2004).

Se si passa ad esaminare la censura particolare rivolta dal ricorrente alla norma impugnata, si devono svolgere le seguenti considerazioni. Innanzitutto, nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. **L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi.** Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

8. – Il ricorrente censura, da ultimo, l'art. 86, comma 3, del citato statuto della Regione Abruzzo, nel quale, con riferimento alla pubblicazione e all'entrata in vigore dello statuto stesso, è stabilito che l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale sospende la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione e che, dopo la sentenza della stessa Corte, esso è riesaminato dal Consiglio regionale limitatamente alle disposizioni dichiarate illegittime per le deliberazioni consequenziali. Secondo la difesa erariale, si possono dare più letture di tale disposizione, tutte in contrasto con la Costituzione, o perché si verificherebbe l'illegittima compressione del termine per promuovere il controllo preventivo di legittimità costituzionale previsto dall'art. 123, secondo comma, Cost., o perché si arriverebbe addirittura ad escludere il controllo di legittimità costituzionale sulle nuove norme statutarie successive alla pronuncia della Corte costituzionale, o perché

essa conterrebbe un'intrinseca contraddizione – tale da porre la norma in contrasto con l'art. 3 Cost. – tra il comma 4, che prevede un'unica pubblicazione notiziale, idonea far decorrere entrambi i termini ed i commi 1 e 2, che introducono invece una dissociazione tra la pubblicazione per la decorrenza del termine di trenta giorni per l'eventuale impugnazione del Governo della Repubblica (comma 1) e la pubblicazione per la decorrenza del termine di tre mesi per la presentazione della richiesta di *referendum* popolare confermativo (comma 2).

La questione è fondata.

La disposizione impugnata mal si presta ad essere ricondotta nell'alveo dell'art. 123, secondo e terzo comma, Cost., dal quale si deduce che si deve far luogo inizialmente ad una sola pubblicazione notiziale, idonea a far decorrere sia il termine per l'eventuale impugnazione governativa, sia quello per la richiesta di *referendum* popolare. L'incoerenza della norma impugnata e le sue possibili interpretazioni in contrasto con la Costituzione derivano pertanto dall'essere, la stessa, parte di una più vasta disciplina della pubblicazione della deliberazione statutaria, fondata sulla sua duplicazione, non prevista dall'art. 123 Cost. Quest'ultima norma costituzionale si pone infatti come regola da applicare in via generale ed è sottratta pertanto all'autonomia statutaria. Ogni valutazione sugli eventuali inconvenienti nascenti da essa non può trovare risposta in inammissibili sue «rettifiche» da parte della fonte statutaria, ma in accorgimenti validamente utilizzabili – e di fatto utilizzati da molte Regioni – per evitare la sovrapposizione di procedimenti nell'ipotesi di impugnazione dello statuto da parte del Governo.

Poiché il comma 3 dell'art. 86 dello statuto in questione fa parte integrante, in modo inscindibile, della disciplina complessiva dettata da tale articolo, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata rende necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'intero articolo 86 del medesimo statuto.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo;
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21 settembre 2004, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 101 dell'8 ottobre 2004;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, del citato statuto;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, del citato statuto;
- 5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 86, comma 3 in relazione ai commi 1, 2 e 4, del citato statuto;
- 6) *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 86 del citato statuto;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del citato statuto, in riferimento all'art. 117, quinto comma, della Costituzione;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2 in relazione al comma 1, lettera c), in riferimento agli artt. 121, secondo e quarto comma, e 134 della Costituzione.

4. Sentenza 30/06

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha ad oggetto due specifiche disposizioni dettate dall'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, recante Interventi a sostegno degli stranieri immigrati. L'art. 20 di tale legge – le cui finalità, di carattere eminentemente sociale, sono delineate nell'art. 1 – prevede la istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale, denominato Consulta regionale dell'immigrazione, al quale è demandato il compito di esprimere pareri e formulare proposte in ordine alle specifiche tematiche indicate nell'art. 22 della medesima legge.

Le doglianze del ricorrente si concentrano sulla composizione di tale organo, giacché le disposizioni censurate prevedono che della Consulta facciano anche parte, rispettivamente, «n. 1 rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale» (lettera g), nonché «n. 1 rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale» (lettera j). Trattandosi, quindi, nel primo caso, del rappresentante di un ente pubblico nazionale designato dai responsabili della relativa articolazione territoriale; e, nel secondo caso, del rappresentante di un organismo facente parte della amministrazione dello Stato, ne deriverebbe – a detta del ricorrente – la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, il quale riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di dettare norme in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

2. – La questione è fondata.

La normativa regionale impugnata dal Governo, infatti, nel prevedere – fra i componenti dell'organismo regionale di cui si è detto – i rappresentanti di un ente pubblico nazionale e di una articolazione della pubblica amministrazione, automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche: quelle, appunto, relative all'espletamento delle funzioni connesse alla attività in concreto devoluta all'organo collegiale, in seno al quale gli stessi sono chiamati ad operare. Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compro-

missione del parametro invocato, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia.

D'altra parte, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente – in forma autoritativa ed unilaterale – l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere in senso contrario – come mostra di ritenere la Regione resistente – la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti in quanto, da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione; mentre, dall'altro lato, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».

Come è agevole osservare, il primo rilievo si limita ad evocare un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio. Il secondo rilievo è del tutto inconferente, perché la funzione consultiva (ma, in realtà, anche propositiva: v. art. 22, comma 2), che il suddetto organismo regionale è chiamato a svolgere, comporta pur sempre, per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l'esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto, da ente diverso da quello di appartenenza.

È ben vero – come sottolinea la Regione nella propria memoria – che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come – proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche che il fenomeno della immigrazione è indubbiamente in grado di suscitare – è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma, proprio alla stregua delle indicazioni contenute nella sentenza n. 134 del 2004, che la stessa Regione richiama, tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono» come nella specie «essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati).

C. LE CONSULTE STATUTARIE

**1. Sentenza 200/08
(la natura giuridica)**

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), per violazione degli artt. 102, 103, 117, secondo comma, lettera l), e 123, quarto comma, della Costituzione.

.....

.....

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 è fondata.

La speciale guarentigia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. La *ratio* di tale garanzia costituzionale è stata individuata da questa Corte nel «parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni», per finalità di «tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985).

L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale». Con riferimento alle Regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la *ratio* dell'istituto» (sentenza n. 81 del 1975: nella specie, si trattava dell'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce

una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, sollevata in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata.

Il ricorrente adduce a sostegno della tesi dell'illegittimità costituzionale della norma censurata la considerazione che la possibilità accordata dalla stessa ai componenti della Consulta statutaria della Regione Calabria di depositare, in relazione alle sole decisioni e non ai pareri, «motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato» (comma 2), sia segno rivelatore della pretesa natura giurisdizionale dell'organo, con la conseguenza dell'illegittimità della sua istituzione con legge regionale.

A prescindere da quanto sarà precisato più avanti circa la natura giuridica della Consulta statutaria *de qua*, in relazione alle funzioni alla stessa attribuite dalla legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si deve osservare che la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Risulta inoltre contraddittorio ritenere la natura giurisdizionale di un organo sulla base di una facoltà riconosciuta dalla legge in via generale ai componenti dei collegi amministrativi e riconosciuta invece soltanto in casi limitati e per specifiche finalità ai membri di collegi giurisdizionali.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 sono fondate nei limiti di seguito indicati.

5.1. – Questa Corte ha già chiarito che «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate» (sentenza n. 12 del 2006).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378 del 2004). Si trat-

ta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: a) i conflitti tra organi della Regione; b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: «Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta». In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone infatti: «Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta».

Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della

Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.

5.2. – Si deve, al contrario, rilevare l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali.

5.3. – Assieme al comma 4 dell'art. 8, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 7, limitatamente alle parole «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge,».

I motivi della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma sono analoghi a quelli enunciati a proposito del comma 4 dell'art. 8, in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, limitatamente alle seguenti parole: «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge,»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento all'art. 123, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

D. CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE MATERIE

1. Sentenza 300/03 (criterio storico – oggettivo)

Considerato in diritto

1. – Le regioni Marche, Toscana, Emilia – Romagna e Umbria, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], contestano tra l'altro l'art. 11 di tale legge (*Modifiche al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni*). Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione della questione di costituzionalità indicata viene separata da quella delle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

2. – L'articolo di legge in questione incide su numerosi aspetti della disciplina delle fondazioni di origine bancaria, in particolare in tema di: campi materiali di intervento (i settori «ammessi» e «rilevanti»); regole di composizione dell'organo di indirizzo; cause di incompatibilità; modalità di gestione e destinazione del patrimonio; definizione della nozione di «controllo» di una società bancaria da parte di una fondazione; «periodo transitorio», in relazione alle prescritte dismissioni delle partecipazioni di controllo in società bancarie; poteri di vigilanza; adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni legislative e ricostituzione degli organi delle fondazioni conseguenti alle modifiche statutarie.

Con argomenti sostanzialmente analoghi, tutte le Regioni ricorrenti sostengono che le disposizioni della legge statale impugnata intervengono con norme di dettaglio in una materia – quella delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» – che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla legislazione concorrente regionale. La competenza legislativa regionale in materia di fondazioni di origine bancaria, ad avviso delle ricorrenti, discenderebbe altresì dalla circostanza che tali fondazioni sono chiamate dalla legge a operare in settori materiali affidati costituzionalmente alla cura della legislazione regionale (concorrente, o, per la sola Regione Toscana, esclusiva, secondo l'art. 117, quarto comma, della Costituzione).

Una particolare censura è poi rivolta ai commi 1 e 14 del denunciato art. 11, i quali riconoscono all'Autorità di vigilanza – attualmente il Ministro dell'economia e delle finanze – una potestà regolamentare che, operando, in ipotesi, in materia di legislazione regionale, violerebbe la riserva di potestà regolamentare disposta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione a favore delle Regioni in tutte le materie non di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3. – Data la loro sostanziale identità, i quattro ricorsi, per la parte attinente all'art. 11 della legge n. 448 del 2001, possono riunirsi per essere trattati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

4. – I ricorsi in esame non sono fondati.

5. – **Tutte le censure si basano sul presupposto che le fondazioni di origine bancaria siano tuttora soggetti caratterizzati dall'appartenenza all'organizzazione del credito e del risparmio. Tale presupposto non è oggi più sostenibile, tenuto conto degli sviluppi della legislazione in materia a partire dal 1990.**

La legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico), e il successivo decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio), hanno dato avvio a una profonda trasformazione e riorganizzazione del settore bancario, anche attraverso la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni. Nelle sue linee generali, il procedimento giuridico previsto si è basato (a) sul cosiddetto «scorporo» della azienda bancaria dagli originari enti creditizi; (b) sulla scissione di questi ultimi in due soggetti: gli «enti conferenti» e le «società per azioni conferitarie» e (c) sul «conferimento» dell'azienda bancaria alla società per azioni conferitaria da parte dell'ente conferente. A quest'ultimo, una volta operato il conferimento, era affidata (1) la gestione del pacchetto azionario, da esso detenuto nella società conferitaria, oltre (2) all'azione – tradizionale per le Casse di risparmio – nel campo della promozione dello sviluppo sociale, culturale ed economico.

Questa procedura, che ha attivato una fase di trasformazione degli enti pubblici creditizi condotta essenzialmente dall'interno di essi, senza intromissioni nel capitale prima degli enti bancari e poi delle società bancarie, ha comportato, in un primo momento, uno stretto legame sostanziale tra «soggetti conferenti» e

«soggetti conferitari», pur distinti giuridicamente. Sebbene gli enti conferenti dovessero – soprattutto per la caratterizzazione ricevuta con l'art. 12 del decreto legislativo n. 356 del 1990 – concentrare le proprie risorse nel perseguimento dei fini di interesse pubblico e utilità sociale stabiliti nei loro statuti, e non potessero esercitare direttamente l'impresa bancaria, essi erano principalmente i titolari del capitale della società per azioni conferitaria, potendo mantenere la partecipazione di controllo, in vista peraltro delle operazioni di ristrutturazione del capitale e di dismissione di partecipazioni, attraverso le procedure degli articoli 1 – 7 del decreto legislativo. Era prevista, sia pure transitoriamente, una «continuità operativa» tra i due soggetti [art. 12, comma 1, lettera c)], assicurata dalla previsione nello statuto dell'ente conferente della nomina di membri del suo comitato di gestione (o equivalente) nel consiglio di amministrazione della società conferitaria e di componenti l'organo di controllo nel collegio sindacale della società stessa. Agli enti conferenti, aventi capacità di diritto pubblico e di diritto privato, si continuavano ad applicare le disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi e di controllo (in particolare, la nomina governativa del presidente e del vicepresidente). Su tali enti veniva mantenuta la preesistente vigilanza del Ministro del tesoro, prevista per gli enti pubblici creditizi. Al Ministro, inoltre, dovevano essere sottoposte, per l'approvazione, le modifiche degli statuti. Riassuntivamente e coerentemente, il Titolo III del decreto legislativo n. 356 poteva essere intestato agli «enti pubblici conferenti» che, come questa Corte ha riconosciuto con la sentenza n. 163 del 1995, potevano considerarsi quali elementi costitutivi del sistema creditizio allora esistente.

Al processo di separazione fu dato impulso con norme dettate e prescrizioni impartite nel 1994, volte a promuovere le procedure di dismissione di partecipazioni degli enti pubblici conferenti nelle società per azioni conferitarie: il decreto – legge 31 maggio 1994, n. 332 (Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, e la direttiva del Ministro del Tesoro del 18 novembre 1994 (Criteri e procedure per le dismissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'art. 11 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti). Quest'ultimo provvedimento in particolare, adottato nell'ambito del potere di vigilanza governativa sugli enti conferenti, mirava al duplice e connesso scopo di concentrarne l'attività nel perseguimento delle finalità a essi assegnate nei settori di intervento di interesse e utilità sociale e, correlativamente, restando esclusa la gestione della società conferitaria, di ridurre progressivamente la partecipazione detenuta in quest'ultima, tramite dismissioni destinate a ridurre la consistenza a non più del cinquanta per cento del proprio patrimonio, nei cinque anni successivi.

Con la legge di delega 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordinamento della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina

fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), e il conseguente decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), la trasformazione della natura giuridica degli originari enti conferenti può dirsi normativamente realizzata. Essi – quali enti pubblici gestori della partecipazione al capitale delle società conferitarie – cessano di esistere come tali, dal momento dell'approvazione, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 153 [art. 2, comma 1, lettera l), della legge n. 461], delle modifiche statutarie rese necessarie per l'adeguamento alle nuove disposizioni e vengono trasformati in «fondazioni», «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» che «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti» (art. 2 del d. lgs. n. 153 del 1999). Il patrimonio delle fondazioni è espressamente vincolato agli scopi statuari (art. 5, comma 1, dello stesso decreto).

A tali soggetti, costituiti in fondazioni disciplinate da norme specifiche, è espressamente precluso l'esercizio di funzioni creditizie ed è altresì esclusa qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione, diretti o indiretti, a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con l'eccezione delle imprese strumentali ai propri fini statuari (oltre che delle cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991) (art. 3, comma 2). Salvo quindi che in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali, in tutte le altre ipotesi, comprendenti dunque anche le società bancarie conferitarie, sono vietate le partecipazioni di controllo (art. 6, comma 1). Pertanto, le fondazioni, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153, non possono acquisire nuove partecipazioni di controllo in società diverse da quelle anzidette, né conservarle, ove già detenute nelle società stesse (art. 6, comma 4). Quanto alla detenzione delle partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferitarie, l'art. 25, con norma transitoria stabilita «ai fini della loro dismissione», prevedeva peraltro un periodo di tolleranza di quattro anni dalla entrata in vigore del decreto legislativo. Ove il quadriennio fosse decorso inutilmente, il menzionato art. 25 disponeva che le dismissioni, comunque obbligatorie, potessero avvenire in un ulteriore periodo di non oltre due anni, con la perdita, tuttavia, delle agevolazioni fiscali, secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3.

Alla suddetta trasformazione giuridica della natura dell'ente, alla destinazione delle sue attività a scopi esclusivi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, con la totale separazione funzionale dall'attività creditizia, e al divieto di partecipazioni di controllo nel capitale di società esercenti l'attività bancaria, si accompagna infine un rigoroso regime di incompatibilità tra cariche, rispettivamente, nella fondazione e nella società bancaria conferitaria [art. 4, comma 1, lettera g), e comma 3].

6.1. – Il quadro normativo testé delineato mostra con evidenza che le

fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione «fondazioni bancarie»), secondo la legislazione vigente, non sono più – a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale».

L'evoluzione legislativa ha spezzato quel «vincolo genetico e funzionale», di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante. Con questa trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione. Né le disposizioni legislative impugnate, che pure modificano per aspetti rilevanti il decreto legislativo n. 153 del 1999, sono tali da ricondurre le fondazioni all'ordinamento al quale appartenevano gli enti pubblici conferenti.

Tanto basta per escludere la fondatezza della pretesa delle quattro Regioni ricorrenti, di vedere annullate le impugnate disposizioni della legge dello Stato in materia di fondazioni di origine bancaria, in conseguenza della competenza legislativa concorrente loro riconosciuta relativamente alle «casce di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale». L'art. 11 della legge n. 448 del 2001 opera infatti non in questa materia ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], sollevate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia – Romagna e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;
 riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], sollevate, in riferimen-

to all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia – Romagna e Umbria, con i ricorsi in epigrafe.

2. Sentenza 370/03 (criterio storico – oggettivo)

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Marche, Toscana, Emilia – Romagna ed Umbria, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), censurano, tra l'altro, l'art. 70 di tale legge (Disposizioni in materia di asili nido).

Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione della questione di costituzionalità indicata viene separata da quella delle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

L'art. 70, al comma 1, istituisce un fondo per gli asili nido nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il comma 2 qualifica poi gli asili nido come strutture volte a “garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini” dai tre mesi ai tre anni e definisce le funzioni ad essi inerenti come “competenze fondamentali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali”.

Il comma 3 dispone che il fondo speciale venga ripartito annualmente tra le Regioni, sentita la Conferenza unificata, con decreto del Ministero del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia.

Il comma 4 stabilisce che le Regioni, “nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive” costituite appunto dal Fondo, ripartiscono le risorse finanziarie tra i Comuni che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido e dei micro – nidi nei luoghi di lavoro.

Il comma 5 consente alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali di istituire nell'ambito dei propri uffici, dei micro – nidi quali strutture destinate alla cura e all'accoglienza dei figli dei dipendenti, e riserva la definizione degli *standard* minimi organizzativi alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e

le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali).

Il comma 6 dispone inoltre che le spese di partecipazione alla gestione dei micro – nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro sono deducibili dalle imposte sul reddito dei genitori e dei datori di lavoro, nella misura determinata con decreto da emanarsi dal Ministro dell'economia.

Il comma 7 consente alla Cassa depositi e prestiti di concedere ai Comuni, anche in deroga ai limiti di indebitamento previsti, i mutui necessari per il finanziamento della costruzione degli asili nido.

Infine, il comma 8 stabilisce la dotazione del fondo istituito dal comma 1, per gli anni 2002, 2003, 2004, nonché le modalità per la determinazione di tale dotazione a decorrere dall'anno 2005.

.....

.....

Tutte le ricorrenti censurano specificamente anche il comma 2 dell'art. 70, nella parte in cui riconosce "funzioni fondamentali" in materia di asili nido allo Stato, oltre che alle Regioni e agli enti locali per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. La Regione Marche censura tale norma anche per contrasto con l'art. 118 della Costituzione.

.....

.....

3. – Appare necessario, in via preliminare, individuare la riferibilità della disciplina in tema di asili nido alle categorie utilizzate nell'art. 117 della Costituzione per definire le diverse competenze legislative di Stato e Regioni.

La più risalente disciplina legislativa statale configurava gli asili nido come servizi aziendali di carattere sanitario ed assistenziale a favore delle madri che lavoravano nelle maggiori aziende industriali e commerciali. La stessa creazione dei primi asili nido pubblici a livello territoriale era finalizzata a conseguire "in ogni centro industriale l'istituzione di un asilo – nido aperto ai figli di tutte le donne costrette per qualsiasi genere di lavoro ad assentarsi dalla casa ed ubicato in modo che le madri (potessero) agevolmente e senza perdita di tempo recarvisi per l'allattamento" (art. 137, secondo comma, del regio decreto 15 aprile 1926, n. 718 che approva il regolamento per l'esecuzione della legge 10 dicembre 1925, n. 2277 sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia).

Solo nel dopoguerra, in presenza di profonde trasformazioni economiche, sociali e di costume, gli asili nido divengono progressivamente un vero e proprio servizio sociale a favore dell'infanzia e della famiglia, aperto tendenzialmente alla totalità della popolazione.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'istituzione di asili – nido comunali con il concorso dello Stato), all'art. 1, secondo comma, definisce come "servizio sociale di interesse pubblico" l'assistenza negli asili nido ai bambini fino a tre anni, ma individua ancora come scopo di tali strutture quello "di provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale".

Successivamente, peraltro, diverse leggi delle Regioni e delle Province autonome – cui l'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 demanda la fissazione dei criteri per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido – hanno riconosciuto a tali istituzioni anche funzioni educative, al tempo stesso procedendo ad una maggiore qualificazione del relativo personale (si vedano, ad esempio, tra le più significative, la legge regionale della Toscana 2 settembre 1986, n. 47 recante "Nuova disciplina degli asili nido"; la legge regionale della Liguria del 6 giugno 1988, n. 21 recante "Riordino e programmazione dei servizi sociali della Regione Liguria"; la legge regionale dell'Umbria del 2 giugno 1987 n. 30 recante "Nuova disciplina della istituzione e del funzionamento degli asili – nido"; nonché, più di recente la legge della Regione Emilia – Romagna del 10 gennaio 2000, n. 1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"; e la legge della Regione Toscana del 26 luglio 2002, n. 32 recante "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro".

Conformemente a questa evoluzione, lo stesso art. 70, oggetto del presente giudizio, al comma 2, definisce gli asili nido come "strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori".

Parallelamente a questo processo evolutivo delle finalità del servizio prestato, la realizzazione e la gestione degli asili nido è stata essenzialmente affidata ai Comuni, sulla base di un piano annuale predisposto dalle Regioni (legge n. 1044 del 1971, e legge 29 novembre 1977, n. 891 recanti "Norme per il rifinanziamento del piano degli asili nido e modifica della legge istitutiva 6 dicembre 1971, n. 1044"). Al fine di consentire la realizzazione di tali strutture, è stato istituito presso il Ministero della sanità, un apposito fondo speciale da ripartire tra le Regioni per la erogazione di contributi ai Comuni. A questi ultimi, inoltre, sono state attribuite le funzioni amministrative relative agli asili nido prima svolte dall'Opera

nazionale per la maternità e l'infanzia (ONMI), in occasione del suo scioglimento (legge 23 dicembre 1975, n. 698, recanti "Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia"). In questa legislazione, oltre alla funzione di ripartizione dei finanziamenti, viene attribuita alle Regioni anche una funzione di tipo programmatico consistente nella elaborazione del piano annuale degli asili nido, predisposto sulla base delle richieste dei Comuni, in cui vengono fissate le priorità di intervento. E' inoltre riconosciuta una funzione legislativa concernente la determinazione dei "criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili - nido" (art. 6 della legge n. 1044 del 1971) e le "funzioni trasferite relativamente alla protezione ed all'assistenza alla maternità ed infanzia in rapporto ai servizi sanitari ed assistenziali esistenti, coordinandole con l'assistenza all'infanzia" (art. 4 della legge n. 698 del 1975).

Non mancano inoltre le disposizioni generali che operano il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ad autonomia ordinaria, là dove gli asili nido debbono ritenersi ricompresi nelle vaste nozioni di "servizi sociali" di cui agli artt. 17 e seguenti del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) e agli artt. 128 e seguenti del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

In riferimento alla disciplina costituzionale precedentemente vigente, la giurisprudenza di questa Corte, a più riprese, ha affermato che gli asili nido erano speciali servizi sociali di interesse pubblico, riconducibili alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" di cui al precedente art. 117 Cost. (si vedano le sentenze n. 139 del 1985; n. 319 del 1983; n. 174 del 1981).

Più di recente, questa Corte, nella sentenza n. 467 del 2002, anche in considerazione della evoluzione legislativa in materia e proprio sulla base dell'art. 70 in esame, ha affermato che "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino". Pertanto, pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, si è rilevata "la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche".

4. – Su questa base, ed in riferimento al nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, caratterizzato – come ben noto – dalla individuazione espressa dei poteri legislativi dello Stato, vi è anzitutto da escludere che la disciplina legislativa degli asili nido dettata dalla normativa in esame possa spettare allo Stato sulla base del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che enumera le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

Né a ciò si può giungere, come pure sostiene la difesa erariale, in considerazione del potere esclusivo dello Stato di determinare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *m*), della Costituzione, i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": l'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 non ha affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali (si vedano al riguardo le sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002).

Né, tanto meno, è invocabile – come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato – la sussistenza di un "interesse nazionale", che sarebbe "sotteso alla disciplina del Titolo quinto della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini". Una categoria giuridica del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, come questa Corte ha rilevato, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303 del 2003).

Neppure può essere accolta la tesi sostenuta dalle ricorrenti secondo la quale la disciplina concernente gli asili nido sarebbe riconducibile alle materie che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa "residuale" delle Regioni e, in particolare, alle materie dell'assistenza e dei servizi sociali. Tale ricostruzione, che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale, non tiene conto dell'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori.

In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.

Per quel che attiene in particolare agli asili nido, per quanto già evidenziato in

relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre – scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 70 della legge n. 448 del 2001, dunque, facendo espresso riferimento alle funzioni educative e formative riconosciute agli asili nido (comma 2), nonché in considerazione della finalità di "favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori" (comma 5), costituisce indubbiamente esercizio di potestà legislativa concorrente, nell'ambito della quale il legislatore statale è abilitato alla determinazione dei relativi principi fondamentali.

L'articolo in esame contiene inoltre alcune disposizioni in settori di sicura competenza esclusiva dello Stato, come l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (comma 5) e il sistema tributario dello Stato (comma 6).

.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), sollevate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia – Romagna, e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi relativi all'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

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;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 6, della legge n. 448 del 2001, sollevata dalla Regione Marche, per violazione degli artt. 117, secondo comma lettera e), e quarto comma e 119, primo e secondo comma della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

3. Sentenza 511/02 (criterio strumentale)

Considerato in diritto

1. – La Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzioni contro lo Stato in relazione al provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione, trasmesso alla Regione con nota in data 16 ottobre 2000, con cui si autorizza, ai sensi dell'art. 46, secondo comma, del codice della navigazione, il subingresso della s.p.a. Porto di Lavagna, per il residuo periodo di efficacia, nella concessione per la realizzazione e gestione del porto turistico di Lavagna, assentita alla s.p.a. Cala dei Genovesi con atto del 22 giugno 1974, approvato con decreto del Ministro della marina mercantile in data 13 luglio 1974.

.....
.....

3. – La ricorrente rivendica la competenza al rilascio di concessioni di beni demaniali relative al porto turistico di Lavagna, e quindi anche del provvedimento impugnato, in forza dell'articolo 59 del d.P.R. n. 616 del 1997, che ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative, escludendosi l'applicazione della delega solo "ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima", aree da identificare con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; nonché in forza dell'articolo 105, comma 2, lettera l, del d.lgs. n. 112 del 1998, che, nel suo testo originario, ha stabilito il conferimento alle Regioni delle funzioni (escluse quelle attribuite alle autorità portuali) relative al rilascio di concessioni di beni del demanio (fra l'altro) marittimo "per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia", salvo che "nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995".

Tale ultimo decreto – emanato ai sensi e per i fini di cui al citato art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 – aveva bensì identificato numerose aree portuali o di altra natura, e fra di esse anche proprio quella del porto turistico di Lavagna, come escluse dalla delega in quanto riconosciute di preminente interesse nazionale, in particolare in relazione alle esigenze della navigazione marittima: ma il decreto stesso era stato annullato, con riguardo alla parte che concerneva aree del territorio della Regione Liguria, con la sentenza di questa Corte n. 242 del 1997, per essere stato formato con modalità non conformi al principio di leale cooperazione; né successivamente era stato integrato con riguardo al territorio della stessa Liguria. Così che la successiva sentenza di questa Corte n. 322 del 2000 aveva riconosciuto che anche l'articolo 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, là dove faceva rinvio, per la individuazione delle aree escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni, al d.P.C.m. 21 dicembre 1995, non poteva operare nei confronti della Regione Liguria, la cui competenza in ordine ai beni del demanio marittimo non è dunque limitata dalla individuazione di dette aree escluse, stante l'intervenuto annullamento della parte del decreto che riguardava il suo territorio.

4. – Dalla descritta situazione normativa la Regione ricorrente trae la conseguenza che l'atto impugnato, che è relativo ad un "porto turistico" e dunque ad un'area esplicitamente destinata ad utilizzazione per fini turistici, a suo tempo elencata fra le aree escluse dalla delega, ma con atto che, rispetto alla Regione ricorrente, non produce effetto in quanto *pro parte* annullato, rientrava nella competenza regionale.

Il resistente Presidente del Consiglio dà delle norme evocate dalla Regione una diversa lettura: a suo avviso l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 escludeva dalla delega tutti i "porti" in quanto tali, mentre la successiva individuazione delle aree di preminente interesse nazionale avrebbe riguardato solo le aree diverse da quelle portuali. In tal modo l'annullamento parziale del d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (che, in verità, a quanto risulta, individuava come esclusi dalla delega pressoché tutti i porti esistenti, compresi quelli turistici) non produrrebbe alcun effetto per quanto riguarda la permanenza in capo allo Stato delle competenze sui porti. Parimenti, il conferimento delle funzioni di rilascio delle concessioni, di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, non opererebbe nei porti in quanto tali, mentre il rinvio al decreto del 21 dicembre 1995 varrebbe solo a delimitare ulteriormente l'operatività del conferimento di funzioni, escludendone le *altre* aree individuate come di interesse nazionale attraverso il predetto decreto.

5. – La tesi del Presidente del Consiglio trova effettivamente qualche conforto testuale nelle disposizioni interessate. La limitazione della delega di cui all'art. 59, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, con riferimento al "preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima", potrebbe agevolmente riferirsi sia ai "porti" che alle

altre "aree": ma il periodo successivo del medesimo comma prevede la identificazione delle sole "aree" (che peraltro potrebbero anche essere sia le aree portuali, sia quelle ulteriori). Così pure la lettera / dell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 offre un sia pur esile elemento testuale nel senso indicato dalla difesa statale là dove esclude l'operatività del conferimento "nei porti e nelle aree di interesse nazionale *individuate*" (al femminile) con il decreto del Presidente del Consiglio. Infine la modifica di recente apportata a detto articolo 105 con l'art. 9 della legge 6 marzo 2001, n. 88 (non direttamente rilevante nel presente giudizio, trattandosi di modifica sopravvenuta dopo l'emanazione dell'atto impugnato) parrebbe a sua volta muovere dalla interpretazione sostenuta dallo Stato, in quanto dispone che il conferimento di funzioni non operi "nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, *nonché* nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio 21 dicembre 1995" – distinguendo stavolta chiaramente fra i porti e le altre aree –, e che negli altri porti ("di rilevanza economica regionale ed interregionale") "il conferimento decorre dal 1° gennaio 2002": supponendosi dunque che prima esso non operasse.

A fronte di questi elementi testuali, sta però il fatto che, dal punto di vista della *ratio* normativa, una delega come quella conferita con l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977, disposta nel quadro della identificazione di funzioni accessorie e complementari rispetto a quelle spettanti alle Regioni in materia di turismo, e modellata sul criterio funzionale, in quanto limitata alla ipotesi in cui "la utilizzazione prevista" – dei beni del demanio marittimo, comprensivi del litorale e delle aree demaniali immediatamente prospicienti (art. 59 cit., primo comma) – "abbia finalità turistiche e ricreative", mal si concilierebbe con una aprioristica e totale esclusione dalla operatività della delega medesima di tutti i porti: e, specificamente, non tanto dei porti "di rilevanza economica regionale e interregionale" (secondo la classificazione già prevista dall'art. 4, comma 1, lettera d, della legge 28 gennaio 1994, n. 84), quanto di quelli fra di essi che hanno solo funzione "turistica e da diporto" (art. 4, comma 3, lettera e, della predetta legge n. 84 del 1994), cioè dei porti turistici. Questi ultimi, infatti, rappresentano una tipica utilizzazione di aree demaniali per finalità "turistiche e ricreative". Ciò tanto più, in quanto dalla stessa delega erano escluse "le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale" (art. 59 cit., primo comma, secondo periodo), passando dunque in capo alle Regioni solo funzioni attinenti alla utilizzazione dei beni per finalità turistiche e ricreative.

.....

6. – Poiché il porto turistico di Lavagna non fa parte della circoscrizione di competenza di un'autorità portuale, e non risulta oggetto di alcuna altra norma di esclusione dall'ambito di applicazione della delega, e poi del conferimento di funzioni alla Regione, si deve concludere che l'atto impugnato nel presente giudizio è stato emanato in violazione delle attribuzioni della Regione medesima.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dei trasporti e della navigazione, autorizzare il subingresso della s.p.a. Porto di Lavagna nella concessione per la realizzazione e la gestione del porto turistico di Lavagna; conseguentemente *annulla* il provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione, protocollo Dem 2A – 2399, trasmesso alla Regione Liguria con nota in data 16 ottobre 2000 (protocollo Dem 2A – 2400), e impugnato con il ricorso in epigrafe.

4. Sentenza 254/06 (criterio strumentale)

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia – Romagna ha impugnato, con un unico ricorso, numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), tra l'altro censurando, in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, l'art. 67 della legge, che estende ai Comuni montani con meno di 5000 abitanti la normativa relativa alla promozione ed allo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, «nella parte in cui attribuisce al CIPE un potere normativo relativo alla gestione del Fondo in questione, anziché prevedere la mera attribuzione delle risorse aggiuntive alle Regioni».

In via subordinata, la medesima ricorrente pone in dubbio la legittimità costituzionale della predetta norma «nella parte in cui non prevede che il potere attribuito al CIPE sia esercitato previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni, anziché previo parere».

Ad avviso della Regione ricorrente la norma impugnata, riguardando materia rimessa alla esclusiva competenza regionale, potrebbe trovare la sua unica giustificazione nella previsione di erogazione di risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, contenuta nell'art. 119, quinto comma, della Costituzione. Tale norma costituzionale, tuttavia, non legittimerebbe – sempre secondo la ricorrente – una diretta attività di gestione delle risorse stesse da parte dello Stato.

2.– Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione della indicata questione di legittimità costituzionale viene separata dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, che formeranno oggetto di distinte decisioni.

3.– **La censura mossa dalla Regione ricorrente si fonda sulla (necessaria) premessa che «gli incentivi alle imprese giovanili costituiscono materia di potestà regionale piena».**

Tale premessa non è, tuttavia, sorretta da alcuna motivazione, ma solo apoditticamente affermata, e ciò nonostante che la stessa qualificazione come «materia» degli incentivi alle imprese, in generale, ed a quelle giovanili, in particolare, sia in sé discutibile, e perciò bisognosa di adeguato sostegno argomentativo, tenuto conto che l'oggetto della disposizione impugnata è, in effetti, riferibile ad una pluralità di materie.

Sostegno tanto più necessario ove si consideri che gli incentivi *de quibus* non appaiono circoscritti in un ambito esclusivamente regionale, essendo, invece, destinati ad operare su tutto il territorio nazionale.

La censura, nei termini in cui è formulata, risulta, pertanto, generica e deve essere, per tale motivo, dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Emilia – Romagna, di altre disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67 della predetta legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevata, in riferimento agli artt. 117, commi quarto e sesto, e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia – Romagna con il ricorso in epigrafe.

5. Sentenza 308/04

(attività rientranti in materie diverse)

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana dubita, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 99 a 103, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

La Regione Emilia – Romagna impugna, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 della Costituzione ed ai principi costituzionali di legalità sostanziale, uguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione, i soli commi da 100 a 102 del medesimo art. 4.

Le norme denunciate introducono l'istituto del prestito fiduciario quale strumento di finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli, in sostituzione del prestito d'onore di cui all'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390 (Norme sul diritto agli studi universitari); prevedono l'istituzione di un fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di tali prestiti, concessi dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, ed utilizzabile anche per corrispondere contributi in conto interessi agli studenti privi di mezzi ed agli studenti nelle stesse condizioni residenti nelle aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289; dispongono infine che tale fondo sia gestito da Sviluppo Italia S.p.a., 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 Stato – Regioni.

Entrambe le ricorrenti in buona sostanza lamentano, in primo luogo, la violazione del riparto di competenze legislative stabilito dall'art. 117 della Costituzione, per essere il legislatore statale intervenuto, con normativa di dettaglio, in materia di competenza regionale esclusiva (diritto allo studio) o, al più, concorrente (istruzione). Si dolgono, inoltre, della violazione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni, di cui all'art. 119 della Costituzione, che – a loro avviso – non consentirebbe allo Stato la creazione di fondi speciali, gestiti a livello centrale, in materie appartenenti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni.

I due giudizi, attesa la sostanziale identità dell'oggetto, vanno riuniti per essere decisi con unico provvedimento, restando riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni, relative a norme diverse, sollevate con i medesimi ricorsi introduttivi.

2.– Le questioni sono parzialmente fondate.

2.1.– 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).

Le norme contenute nei commi 99, 100 e 102 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 – relative alla definizione del prestito fiduciario ed alla istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie per gli istituti mutuanti – risultano pertanto immuni dalle censure formulate dalle Regioni ricorrenti, in quanto non comportano alcuna invasione delle competenze legislative regionali né violano l'autonomia finanziaria delle Regioni.

2.2.– 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.

2.3.– 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, sostitutiva dell'art. 4, comma 101, della legge n. 350 del 2003.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di

legittimità costituzionale, proposte dalle ricorrenti Regioni Toscana ed Emilia – Romagna, nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), qui non espressamente esaminate,

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;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 99, 100 e 102, della stessa legge, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana e, in riferimento anche agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione e dei principi costituzionali di legalità sostanziale, uguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione, dalla Regione Emilia – Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe.

6. Sentenza 51/05

(attività rientranti in materie diverse)

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia – Romagna impugna, in via principale, gli artt. 47 e 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), disciplinanti rispettivamente il «Finanziamento di interventi per la formazione professionale» ed i «Fondi interprofessionali per la formazione continua».

.....

.....

4.1. – La questione è infondata.

La sentenza n. 50 del 2004 – resa sulla legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante “Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro” – ha chiarito (al n. 14, in fine, del “*Considerato in diritto*”) che **nell’attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell’apprendistato si colloca all’incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). E dunque – poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi – la riserva alla competenza legislativa regionale della materia «formazione professionale» non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l’apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza (cfr. anche, più oltre, n. 5.1.).**

Beninteso un tale intervento legislativo dello Stato – proprio perché

incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate – deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni.

Nella specie – poiché la norma impugnata si limita a finanziare gli interventi statali a sostegno della formazione nell'apprendistato per l'anno 2003 (come ha fatto, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 3, comma 137, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che ha aggiunto altri 100 milioni di euro per l'anno 2004, e che non è stato impugnato in via principale) – l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni non può che riguardare la ripartizione fra di esse dei fondi da erogare in tale anno.

Ma questo coinvolgimento delle Regioni si è di fatto concretamente realizzato (pur se non nella forma più pregnante costituita dall'intesa), in quanto la ripartizione (come risulta dalle premesse del decreto direttoriale 23 ottobre 2003) è stata attuata previo parere favorevole reso in data 13 ottobre 2003 dal «Coordinamento tecnico regioni per la formazione professionale e il lavoro».

Risultando quindi l'interesse della Regione ricorrente non insufficientemente tutelato, la censura deve ritenersi infondata.

5. – La Regione Emilia – Romagna impugna, altresì, l'art. 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale modifica il già citato art. 118 della legge n. 388 del 2000, che a sua volta aveva istituito e regolamentato (peraltro in maniera sostanzialmente analoga) i fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.

Il ricorso investe specificamente i commi 1, 2 e 6 dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000, quali risultanti dalle menzionate modifiche.

In particolare: a) il nuovo comma 1 prevede che – al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, «fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua»; che tali fondi, previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente; e che ad essi affluiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro aderenti ai fondi, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione; b) il nuovo comma 2 disciplina i poteri del Ministero del lavoro relativi ai fondi in esame e istituisce l'«Osservatorio per la formazione continua», c) il nuovo comma 6 prevede che ciascun fondo è istituito, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alternativamente come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile, ovvero come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del regolamento di cui al d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361, concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La Regione ricorrente censura tali norme come lesive dell'art. 117, quarto comma, Cost., giacché il sistema della formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione; e dell'art. 118 Cost., poiché, una volta che i soggetti privati di gestione dei fondi siano stati costituiti, ogni potere amministrativo in relazione ad essi non può che spettare alla disciplina regionale, che provvederà ad assegnarne alla stessa Regione o ad altri enti la titolarità, la disciplina dell'attivazione, ed ove occorra la relativa autorizzazione, nonché la disciplina e l'esercizio della vigilanza e del monitoraggio sulla loro gestione, come pure le funzioni sanzionatorie e la nomina di membri o del presidente del collegio sindacale.

5.1. – La questione è fondata nei termini che seguono.

I «fondi interprofessionali per la formazione continua» disciplinati dalla norma impugnata operano in materia di formazione professionale, che appartiene alla competenza residuale della Regione. Tali fondi, peraltro, dal punto di vista strutturale, (a) hanno carattere nazionale (pur se possono articolarsi regionalmente o territorialmente) e sono istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale; (b) possono essere istituiti e conseguentemente agire, alternativamente, o come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 cod. civ., o come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Inoltre essi, dal punto di vista funzionale, (c) gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione.

Ne discende che, in relazione alla loro natura ed alle relative forme di costituzione di cui *sub* (a) e (b), la disciplina dell'istituzione dei fondi in esame incide sulla materia dell'«ordinamento civile» spettante alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). In relazione, poi, all'attività indicata *sub* c), la normativa impugnata viene ad incidere anche nella materia della «previdenza sociale», devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.).

Perciò la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della «formazione professionale» non può precludere allo Stato la competenza di riconoscere a soggetti privati la facoltà di istituire, in tale materia, fondi operanti sull'intero territorio nazionale, di specificare la loro natura giuridica, di affidare ad autorità amministrative statali poteri di vigilanza su di essi, anche in considerazione della natura previdenziale dei contributi che vi affluiscono.

E' evidente, peraltro, che un tale intervento legislativo dello Stato – a tutela di interessi specificamente attinenti a materie attribuite alla sua competenza legislativa esclusiva – deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale (o, eventualmente, concorrente).

5.2. – Nella specie, viceversa, la normativa impugnata è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato.

Infatti, il sistema da essa delineato lascia le Regioni sullo sfondo, prendendo in

considerazione la loro posizione (e le loro rispettive competenze) solo per proclamare un generico intento di «coerenza con la programmazione regionale» (*incipit* del comma 1 dell'art. 48: peraltro questo intento viene subito dopo contraddetto dall'esplicito riferimento alle «funzioni di indirizzo attribuite in materia [di formazione professionale continua] al Ministero del lavoro e delle politiche sociali»), ovvero per riservare ad esse una posizione di mere destinatarie di comunicazioni (seconda parte del medesimo comma 1).

Pertanto il legislatore statale – qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua, a carattere nazionale – ben potrà regolare la loro natura giuridica, i poteri su di essi spettanti ad autorità amministrative statali, e i contributi ad essi affluenti. Ma dovrà articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La norma impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevate dalla Regione Emilia – Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della citata legge 27 dicembre 2002, n. 289;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 48 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge n. 289 del 2002, sollevata dalla Regione Emilia – Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

7. Sentenza 336/05 **(attività rientranti in materie diverse)**

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Toscana e Marche, con distinti ricorsi (ric. nn. 79 e 80 del 2003)

hanno impugnato il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) censurando, in particolare, entrambe le ricorrenti, gli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95, nonché l'allegato n. 13, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e soltanto la Regione Marche anche gli artt. 90, 91, 92 e 94, nonché gli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13, per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

2.— Considerata la sostanziale identità della materia trattata nei due ricorsi, si dispone la riunione dei giudizi perché gli stessi siano decisi con unica sentenza.

.....
.....

5.— Oggetto del presente giudizio di costituzionalità è il Capo V del Titolo II del Codice (artt. da 86 a 95) relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Orbene, nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le norme impugnate, occorre rilevare, in via preliminare, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Tra i titoli di competenza esclusiva statale vengono in rilievo, per taluni profili, come si vedrà in prosieguo, le "materie" dell'"ordinamento civile", del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" e della "tutela della concorrenza". Sotto quest'ultimo aspetto è, infatti, evidente l'incidenza che una efficiente rete di infrastrutture di comunicazione elettronica può avere sullo sviluppo economico del Paese e sulla concorrenzialità delle imprese. Ciò in un'ottica secondo la quale la "materia" della "tutela della concorrenza" deve essere intesa non «soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino di un equilibrio perduto», ma anche in un'accezione dinamica «che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004; v. anche sentenza n. 272 del 2004). Un ulteriore titolo legittimante l'intervento statale è costituito dalla "tutela dell'ambiente": questa Corte ha, in proposito, in più di una occasione avuto modo di affermare che la "tutela dell'ambiente" non costituisce una "materia" in senso stretto, rappresentando, invece, un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. La peculiare natura della competenza in esame, che investe e interseca altri interessi e competenze, non esclude, però, affatto la possibilità che il legislatore regionale, nell'esercizio della propria potestà legislativa, possa assumere tra i propri scopi la cura «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, tra le altre, v. sentenze n. 135 del 2005; n. 259 del 2004; n. 307 e n. 222 del 2003).

Nella specie i titoli di legittimazione regionale attengono tutti a materie di competenza ripartita, relative: alla "tutela della salute", per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico; all'"ordinamento della comunicazione", per quanto riguarda «gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi» (sentenza n. 307 del 2003); al "governo del territorio", per «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza n. 307 del 2003).

Deve, invece, escludersi che vengano in rilievo materie di competenza residuale delle Regioni, ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, e segnatamente quelle relative all'industria ed al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate. Allo stesso modo inconferente è il richiamo contenuto nei ricorsi alle materie dell'"urbanistica" e dell'"edilizia", qualificate come materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni: questa Corte ha, infatti, già chiarito che le stesse devono intendersi incluse nella più ampia materia del "governo del territorio" (sentenze n. 196 del 2004; n. 362 e n. 303 del 2003, punto 11.1 del *Considerato in diritto*).

Orbene, alla luce delle considerazioni innanzi svolte, la legittimazione dello Stato a dettare norme in detto settore deriva – oltre che dai richiamati titoli di competenza legislativa esclusiva – essenzialmente dalla potestà di fissare i principi fondamentali nelle materie ripartite, a norma dell'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione.

.....

per questi motivi
 LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 90, 91, 92 e 94 del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'intero Capo V del Titolo II (artt. 86 – 95) del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 86, commi 3 e 7, 87, commi 1, 6, 7, 8 e 9, 88, 93 e 95, nonché dell'allegato n. 13 del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118

e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13 del decreto legislativo n. 259 del 2003, sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

8. Sentenza 431/05 **(attività rientranti in materie diverse)**

Considerato in diritto

1. – Con separati ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano) e la legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), lamentando che alcune delle disposizioni recate da tali leggi, là dove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia, esorbiterebbero dall'ambito delle competenze tanto della Provincia autonoma quanto della Regione e si rivelerebbero, pertanto, invasive della sfera di competenza statale.

1.1. – Della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2004 il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 1, lettera a), sulla durata del servizio civile nazionale; l'art. 6, comma 7, avente ad oggetto le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile; l'art. 7, comma 1, lettere b), d), e f), relativo alle funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile e alla formazione di base dei volontari; l'art. 11, sui criteri di approvazione dei progetti di servizio civile; l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), concernente i benefici previsti a favore dei volontari, le modalità ed i requisiti per l'iscrizione all'albo e i criteri di approvazione dei progetti. Secondo il ricorrente, le menzionate norme della legge provinciale eccederebbero la competenza statutaria e variamente contrasterebbero con gli articoli 117, secondo comma, lettere d) ed e), terzo e quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

1.2. – L'impugnativa della legge della Regione Marche n. 15 del 2005 investe le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 1, lettera a), l'art. 4, commi 1 e 2, lettera i), e l'art. 10, comma 1, lettera f), in tema di funzioni di programmazione del sistema regionale del servizio civile attraverso la predisposizione di apposite linee guida; l'art. 2, comma 1, lettera e), e l'art. 7, commi 5, 6 e 7, sulla stipulazione dei contratti di servizio civile; l'art. 5, comma 2, relativo alla iscrizione all'albo

regionale; l'art. 6, comma 2, sui criteri per l'approvazione dei progetti presentati dagli enti iscritti nell'albo regionale; l'art. 7, comma 1, sul bando regionale, previsto anche per i progetti di servizio civile nazionale; l'art. 7, comma 4, in tema di disciplina della incompatibilità alla prestazione del servizio; infine, gli artt. 12 e 13, contenenti disposizioni finanziarie. Il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera d), e 120, secondo comma, della Costituzione.

2. æ Stante la loro manifesta connessione, i due ricorsi, congiuntamente discussi, possono essere decisi con unica sentenza.

.....

.....

4. – Nel merito, occorre premettere che – scrutinando questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento ed aventi ad oggetto disposizioni della legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale) e del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), qui invocate dal ricorrente come norme interposte, integrative dei parametri costituzionali che si assumono violati – questa Corte, con la sentenza n. 228 del 2004, ha affermato che **la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, e che il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale nella disciplina del servizio civile nazionale – inteso «quale modalità operativa concorrente ed alternativa alla difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari» (così si esprime l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002) – può essere rinvenuto nell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "Forze armate", ma anche la "difesa". «Accanto alla difesa "militare", che è solo una forma di difesa della Patria, può ben [...] collocarsi – ha precisato la Corte – un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione» di «comportamenti di impegno sociale non armato».**

La spettanza allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Secondo la Corte, rientra in tale competenza la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: «attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso».

Inoltre, nell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli organi centrali

deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione. A questo, del resto, provvede lo stesso decreto legislativo n. 77 del 2002, che attribuisce alla cura delle Regioni e delle Province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile.

Infine, la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale non preclude alle Regioni e alle Province autonome «la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale», nell'ottica del perseguimento dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione.

.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), limitatamente alle parole «per un periodo variabile da 6 a 12 mesi»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera a), della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, nella parte in cui demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina, tra i benefici previsti a favore dei volontari del servizio civile nazionale, anche dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, limitatamente alle parole «e i requisiti», nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 7, 7, comma 1, lettere b), d) e f), 11 e 14, comma 1, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere d) ed e), terzo e quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, e agli artt. 8, 9 e 80 dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige (approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) ed e), 4, commi 1 e 2, lettera i), 5, comma 2, 6, comma 2, 7, commi 1, 4, 5, 6 e 7, 10, comma 1, lettera f), 12 e 13 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera d), e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

9. Sentenza 307/03 (attività rientranti in materie diverse)

Considerato in diritto

1. – Con quattro distinti ricorsi il Presidente del Consiglio ha impugnato diverse disposizioni di quattro leggi regionali: si tratta, precisamente, della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 25, recante “Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione” (ricorso iscritto al n. 4 del registro dei ricorsi del 2002); della legge regionale della Campania 24 novembre 2001, n. 13, recante “Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti” (ricorso iscritto al n. 5 del registro dei ricorsi del 2002); della legge regionale della Puglia 8 marzo 2002, n. 5, recante “Norme transitorie per la tutela dall’inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell’intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz” (ricorso iscritto al n. 35 del registro dei ricorsi del 2002); e della legge regionale dell’Umbria 14 giugno 2002, n. 9, recante “Tutela sanitaria e ambientale dall’esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici” (ricorso iscritto al n. 52 del registro dei ricorsi del 2002). Secondo il ricorrente le disposizioni impugunate fuoriescono dall’ambito della competenza regionale o violano i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

2. – Attesa l’oggettiva comunanza della materia trattata nei ricorsi (tutte le leggi impugunate riguardano la tutela dal cosiddetto “elettrosmog”, cioè dall’inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia, benché due leggi – Marche e Puglia – concernano solo gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi, una – Campania – solo gli elettrodotti, e una – Umbria – entrambi i tipi di impianti), è opportuno riunire i giudizi perché siano decisi con unica pronunzia.

.....
.....

5. – Tutte le leggi regionali impugunate sono state emanate nel vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, come risultante dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e fanno seguito altresì alla legge statale 22 febbraio 2001, n. 36 (“Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”: d’ora in poi indicata come legge quadro).

Quanto alle censure sollevate nei ricorsi, è opportuno anzitutto sgombrare il campo da un assunto di carattere generale, che il ricorrente sostiene, in modo più esplicito nel ricorso contro la legge dell’Umbria, invocando la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, in tema di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell’ambiente.

Tale assunto non è fondato. **Questa Corte ha già chiarito che la “tutela**

dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003).

Nel caso delle discipline regionali impugnate, esse attengono essenzialmente agli ambiti materiali – richiamati del resto anche dal ricorrente – della "tutela della salute", minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell'"ordinamento della comunicazione" (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (per quanto riguarda gli elettrodomesti), oltre che, più in generale, del "governo del territorio" (che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa "concorrente" delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

.....

PER QUESTI MOTIVI
 LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) *dichiara* inammissibili gli interventi spiegati, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2002, dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale s.p.a., dalle società ENEL s.p.a., ENEL Distribuzione s.p.a., TERNA-Trasmissione Elettricità Rete Nazionale s.p.a., e dal Comune di Lacco Ameno; nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2002, dalla Società Wind Telecomunicazioni s.p.a.; e, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2002, dalla Vodafone Omnitel s.p.a.;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, commi 4 e 6, e 7, comma 3, della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione);

c) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della predetta legge regionale delle Marche n. 25 del 2001, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione agli articoli 1, comma 6, lettera a, numero 2, e 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e all'articolo 2, comma 1, del decre-

to legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito con legge 20 marzo 2001, n. 66, col ricorso iscritto al n. 4 del registro dei ricorsi del 2002;

d) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, 3, comma 1, 7 e 8 della legge regionale della Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti);

e) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, della predetta legge regionale della Campania n. 13 del 2001 limitatamente alle parole "Per le finalità di cui al comma 1";

f) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 3, commi 2, 3 e 4 (salvo quanto disposto nel precedente capo e), della predetta legge regionale della Campania, sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 5 del registro dei ricorsi del 2002;

g) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale della Puglia 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz);

h) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera m, 4, comma 1, e 10, comma 1, della predetta legge regionale della Puglia n. 5 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 35 del registro dei ricorsi del 2002;

i) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale dell'Umbria 14 giugno 2002, n. 9 (Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), limitatamente alle parole "nonché mediante l'individuazione, in coerenza con le previsioni contenute nella legge n. 36/2001, di adeguati limiti di esposizione";

l) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 12, comma 1, 13 e 16 della predetta legge regionale dell'Umbria n. 9 del 2002;

m) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 4, comma 1, lettera b, 5, comma 1, lettera c, e comma 2, della predetta legge regionale dell'Umbria n. 9 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettere e e s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 52 del registro dei ricorsi del 2002.

10. Sentenza 234 /05 (criterio della prevalenza)

Considerato in diritto

1. – Con separati ricorsi, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia auto-

noma di Trento hanno proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 – *bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), come sostituito dall'art. 1, comma 2, del decreto – legge 25 settembre 2002, n. 210 (Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, deducendo la violazione: 1) dell'art. 8, numero 1, dell'art. 9, numeri 4 e 5, dell'art. 10 e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino – Alto Adige), che attribuiscono, rispettivamente, alla Province autonome la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1); la competenza legislativa concorrente in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori (art. 9, numero 4) e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, numero 5); le competenze amministrative corrispondenti a tali competenze legislative (art. 16); 2) degli articoli 2 e 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino – Alto Adige in materia di disciplina delle commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro), che attribuiscono alle Province autonome la competenza a fissare con legge la disciplina delle commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro; 3) degli articoli 3 e 4 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474), che attribuiscono alle Province autonome funzioni amministrative in materia di vigilanza e tutela del lavoro e trasferiscono dallo Stato alle Province stesse gli ispettorati provinciali del lavoro; 4) dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per cui le Province autonome sono titolari della potestà legislativa concorrente nella materia del lavoro e della potestà legislativa residuale nelle altre materie, come l'impresa, nelle quali la disciplina impugnata incide; 5) del riparto di competenze amministrative fra Stato e Province autonome; 6) del principio di leale collaborazione in relazione alla nomina dei componenti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).

Oltre a tali parametri, indicati da entrambe le ricorrenti, la Provincia autonoma di Bolzano ha evocato anche l'art. 10 dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige, nella parte in cui le attribuisce una potestà legislativa integrativa in materia di «collocamento e avviamento al lavoro, con facoltà di avvalersi – fino alla costituzione dei propri uffici – degli uffici periferici del Ministero del lavoro per l'esercizio dei poteri amministrativi connessi con le potestà legislative spettanti alle Province stesse in materia di lavoro».

La Provincia autonoma di Trento ha invece dedotto la violazione: 1) dell'art. 8, numeri 5, 6, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21, e dell'art. 9, numeri 9 e 10, dello statuto

speciale, che attribuiscono alla Provincia autonoma competenze legislative in materie connesse con la tutela dell'ambiente; 2) del d.P.R. n. 280 del 1974; 3) dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino – Alto Adige in materia di igiene e sanità), che attribuisce alle Province autonome funzioni amministrative in materia di sicurezza sul lavoro; 4) del d.P.R. n. 197 del 1980; 5) dell'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino – Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), che attribuisce alla Provincia autonoma la competenza legislativa in materia di trasferimento ai Comuni di funzioni amministrative che rientrano nella competenza provinciale; 6) degli articoli 2 e 4 del d.lgs. 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); 7) del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo, anche in relazione all'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali), che prevede in particolare che la Conferenza Stato – Regioni sia obbligatoriamente sentita sugli schemi di atti normativi.

.....

.....

2. – I ricorsi hanno lo stesso oggetto e, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi.

.....

.....

4. – Le questioni prospettate non sono fondate.

4.1. – Le censure proposte, pur se riguardanti l'intero art. 1 – *bis* della legge n. 383 del 2001, investono, nella sostanza, le norme relative all'istituzione e all'attività dei "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso" (CLES) con i correlativi effetti e, quindi, solo la prima delle due fasi che compongono la procedura di emersione progressiva del lavoro irregolare disciplinata da detto articolo.

Tali norme riguardano il progressivo adeguamento, da parte degli imprenditori, agli obblighi di legge relativi a "materie diverse da quella fiscale e contributiva" e agli obblighi previsti dai contratti collettivi di lavoro in materia di trattamento economico. L'adeguamento si realizza previa presentazione, entro il 28 febbraio 2003, di "piani individuali di emersione", contenenti proposte dirette alla graduale regolarizzazione di detti obblighi, da approvarsi dai CLES e da realizzarsi nel termine indicato dall'art. 1 – *bis*, comma 2, lettera a).

Questa prima fase, dopo l'approvazione dei piani individuali di emersione, sfocia necessariamente nella seconda fase, introdotta dall'obbligatoria presentazio-

ne, sempre da parte degli imprenditori, di apposite “dichiarazioni di emersione” degli inadempimenti agli obblighi stabiliti dalla normativa vigente “in materia fiscale e previdenziale” (comma 2, lettera *d*, dell’art. 1 – *bis*). Ai sensi del comma 11 dell’art. 1 – *bis*, dette dichiarazioni hanno le stesse finalità e producono gli stessi effetti delle analoghe “dichiarazioni di emersione” richieste dall’art. 1 quale titolo di accesso al particolare regime di incentivo fiscale e previdenziale previsto, nell’ambito dei generali piani o programmi di emersione approvati dal CIPE, a favore dei dichiaranti e dei lavoratori. È evidente che per questa seconda fase della procedura – regolata dall’art. 1 attraverso il richiamo operato dalla stessa norma censurata – non si pone alcun problema di riparto di competenze, perché essa attiene alle violazioni di obblighi di legge in “materia fiscale e previdenziale” (art. 1, comma 1) e prevede una serie di provvidenze ed agevolazioni nelle stesse materie. Deve essere, perciò, considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e) (“sistema tributario dello Stato”) e lettera o) (“previdenza sociale”), Cost., senza che sussista alcuna interferenza con le competenze statutarie di potestà legislativa concorrente indicate dalle ricorrenti.

4.2. – Da quanto sopra consegue che le questioni sollevate con riferimento all’intero art. 1 – *bis* restano circoscritte alla determinazione delle sole materie cui ricondurre le funzioni svolte dai CLES in ordine ai piani individuali di emersione progressiva e, quindi, all’individuazione delle corrispondenti competenze legislative e amministrative dello Stato o delle Province autonome.

Ritiene al riguardo questa Corte che anche le norme relative all’attività dei CLES – al pari di quelle disciplinanti il regime agevolato fiscale e previdenziale dell’emersione – devono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e vanno in particolare ricomprese, in applicazione del criterio della prevalenza, nella materia dell’“ordinamento civile” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione. A tale conclusione inducono sia la *ratio* e l’inquadramento sistematico della normativa denunciata, sia la connessione funzionale tra la fase di emersione progressiva basata sui piani individuali, oggetto di censura, e quella fondata sulla dichiarazione di emersione, di cui al citato art. 1.

4.2.1. – Quanto alla *ratio*, va osservato che essa può essere convenientemente apprezzata solo se riferita all’obiettivo generale del rilancio dell’economia, desumibile anche dal titolo della legge (“Primi interventi per il rilancio dell’economia”).

L’intento del legislatore è di raggiungere tale obiettivo favorendo “l’emersione dall’economia sommersa”, attraverso una disciplina transitoria che mantenga inalterata la funzionalità economica delle imprese emergenti. Gli strumenti predisposti a tal fine dalla legge n. 383 del 2001 sono, da un lato, un appropriato regime di incentivo fiscale e previdenziale (art. 1, commi da 2 a 5) e, dall’altro, l’attribuzione agli imprenditori della facoltà di ritardare l’adeguamento agli obblighi rimasti inadempiti, secondo le modalità previste da piani individuali di emersione (art. 1 – *bis* denunciato).

In questo contesto, i CLES, ai sensi dei censurati commi 5 e 8 dell'art. 1 – *bis*, svolgono l'importante funzione di modulare l'intervento pubblico nella delicata materia della progressiva regolarizzazione dei rapporti irregolari di lavoro, al fine di realizzare gradualmente l'uniforme adempimento degli obblighi degli imprenditori. I CLES, infatti: a) valutano le "proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge diversi da quelli fiscali e previdenziali"; b) formulano, di propria iniziativa, "eventuali proposte di modifica" dei piani individuali di emersione; c) valutano la fattibilità tecnica di detti piani; d) definiscono temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare; e) verificano la conformità dei piani ai minimi contrattuali; f) approvano i piani medesimi.

4.2.2. – Da tale elencazione risulta che l'attività svolta dai CLES a livello decentrato – e, segnatamente, l'attività di approvazione dei piani e di formulazione di eventuali proposte di modifica – si inserisce in modo determinante in una procedura idonea ad integrare il contratto individuale di lavoro secondo il contenuto dei piani individuali di emersione approvati e, quindi, ad incidere sui tempi e sulle modalità di adempimento degli obblighi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché specificamente sul trattamento economico pattuito con il contratto individuale di lavoro. In virtù della procedura gestita dai CLES, i contratti individuali di lavoro, originariamente irregolari, si trasformano gradualmente in contratti conformi ai suddetti obblighi e prescrizioni (commi 2 e 5 dell'articolo denunciato), generando nuovi impegni degli imprenditori, che valgono, da un lato, a modificare la precedente regolamentazione convenzionale e, dall'altro, a garantire ulteriormente l'adempimento degli obblighi di legge in materie diverse da quella fiscale e previdenziale.

L'assunzione di tali impegni, potendo incidere sull'autonomia negoziale in funzione della regolarizzazione del lavoro, soddisfa pertanto l'esigenza – strettamente connessa al principio costituzionale di eguaglianza – di assicurare, decorso il periodo transitorio previsto dalla citata legge n. 383 del 2001 (art. 1 – *bis*, comma 2, lettera a), l'applicazione uniforme di quelle regole e di quei principi generali disciplinanti i rapporti individuali di lavoro fra privati, che gli imprenditori avevano ommesso di applicare.

In materia di trattamento economico, tale intento uniformatore è reso ancora più evidente dall'estensione – disposta dal comma 13 dell'art. 1 – *bis* – del regime di emersione progressiva agli imprenditori che avevano già fatto ricorso allo strumento agevolativo dei contratti di riallineamento retributivo di cui al decreto – legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e che non erano riusciti a rispettare gli obblighi assunti in forza di tali contratti. La possibilità di accedere ai programmi di emersione progressiva offerta a tali imprenditori è giustificata, infatti, dalla fungibilità dei due regimi, in ragione della finalità ad essi comune di garantire ai lavoratori un trattamento retributivo uniforme.

4.2.3. – La speciale disciplina contenuta nelle norme denunciate, essendo ido-

nea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene dunque – in modo caratterizzante – all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato.

Le norme oggetto di censura vanno, perciò, annoverate tra quelle che, per costante orientamento di questa Corte, pongono alla potestà legislativa regionale «il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (v., fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le sentenze n. 50 del 2005, n. 282 del 2004, n. 352 del 2001 e n. 82 del 1998).

4.2.4. – Se poi si considera che, nell'ambito dell'organico progetto di "emersione dall'economia sommersa", la fase di emersione progressiva oggetto di censura culmina in quella già descritta di regolarizzazione fiscale e previdenziale disciplinata dall'art. 1 e che quest'ultima – come già rilevato – è sicuramente riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed o) della Costituzione, appare vieppiù coerente al disegno complessivo del legislatore ritenere che la prima fase si coordini con la finalità di "incentivo fiscale e previdenziale" e che, di conseguenza, anch'essa sia riconducibile, seppure a titolo diverso, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4.3. – La riconduzione, secondo il criterio della prevalenza, della norma censurata alla materia dell'"ordinamento civile" assorbe ogni altro profilo attinente a diverse materie ed in particolare alla "tutela dell'ambiente", di competenza legislativa esclusiva statale, e alla "tutela e sicurezza del lavoro", riservata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente.

.....
.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 – *bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), come sostituito dall'art. 1, comma 2, del decreto – legge 25 settembre 2002, n. 210 (Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale), convertito con modificazioni dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, sollevata – in riferimento agli articoli 8, numeri 1, 5, 6, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21; 9, numeri 4, 5, 9 e 10; 10 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino – Alto

Adige); al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 280 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino – Alto Adige in materia di disciplina delle commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro); all'art. 1, comma 2, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino – Alto Adige in materia di igiene e sanità); al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); all'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino – Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); agli articoli 2 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); all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); al principio di leale collaborazione e all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali) – dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano con i ricorsi in epigrafe.

11. Sentenza 9/04

(ripartizione di una materia in submaterie)

Considerato in diritto

1.— Il conflitto di attribuzione, proposto dalla Regione Toscana in relazione all'art. 3 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 24 ottobre 2001, n. 420 (Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici), che ha sostituito l'art. 7 del precedente decreto 3 agosto 2000, n. 294, è diretto ad ottenere la dichiarazione che non spetta allo Stato, nel fissare i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici, determinare quelli per la qualifica di restauratore, con il conseguente annullamento del citato art. 3.

La Regione ricorrente sostiene, in via principale, che con la norma regolamen-

tare impugnata lo Stato ha invaso la sua sfera di competenza legislativa c.d. residuale, e quindi esclusiva, in materia di formazione professionale; in subordine si duole che lo Stato, in una materia di legislazione concorrente, quale è quella sulle professioni, abbia emanato norme regolamentari, con ciò violando l'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione.

.....

.....

6.— Il quadro complessivo della disciplina dei beni culturali va ricostruito sulla base di molteplici dati normativi, eterogenei per il loro contesto specifico e per il rango della fonte.

In particolare, benché il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sia stato emanato in un momento antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, questa Corte ha già riconosciuto (v. sentenza n. 94 del 2003) che utili elementi per la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali possono essere desunti dagli artt. 148, 149, 150 e 152 di tale decreto.

L'art. 148 stabilisce che ai fini del decreto stesso s'intende per tutela «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali»; per gestione «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione»; per valorizzazione «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione».

L'art. 149, comma 1, prescrive che «ai sensi dell'art. 1, comma 3, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali la cui disciplina generale è contenuta nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e loro successive modifiche e integrazioni».

L'art. 150 disciplina il trasferimento della gestione di alcuni beni, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni.

L'art. 152 prevede al comma 1 che lo Stato, le regioni e gli enti locali curino, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), della legge n. 59 del 1997, la valorizzazione venga di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 dello stesso decreto legislativo.

Il comma 3 dell'art. 152 stabilisce che le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono, in particolare, le attività concernenti: «a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed

istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo».

A sua volta il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), all'art. 10, comma 1, lettera b – bis) – disposizione aggiunta con l'art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, successivamente quindi all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e poi modificata dal comma 52 dell'art. 80 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e dall'art. 6 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 – nel prevedere la possibilità di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, tramite l'emanazione di un regolamento che disciplini tali concessioni, indica tra i criteri e le garanzie cui il regolamento dovrà uniformarsi la salvezza della riserva statale sulla tutela dei beni.

7.— I dati normativi riferiti permettono di affermare quanto segue.

La tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili. Così l'art. 148 del d. lgs. n. 112 del 1998 annovera, come s'è visto, tra le attività costituenti tutela quella diretta «a conservare i beni culturali e ambientali», mentre include tra quelle in cui si sostanzia la valorizzazione quella diretta a «migliorare le condizioni di conservazione dei beni culturali e ambientali».

La gestione, poi, nella definizione che ne dà il medesimo articolo, è funzionale sia alla tutela sia alla valorizzazione.

Il menzionato art. 152 dello stesso decreto legislativo considera la valorizzazione come compito che Stato, regioni ed enti locali avrebbero dovuto curare ciascuno nel proprio ambito. Tuttavia le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale.

La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa.

Occorre infine rilevare che in nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato; successivamente a questa, anzi, il citato comma 1,

lettera b – bis), dell'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 1998, nel prevedere le concessioni per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, stabilisce, come s'è detto, che deve restare ferma la riserva statale sulla tutela dei beni. Alla luce delle suesposte considerazioni la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico – artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato.

Nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, il legislatore costituente ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico – artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) ed alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.). Inoltre, al terzo comma dell'art. 118 ha prescritto che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali. Norma quest'ultima di cui può auspicarsi un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni.

8.— Una volta chiarito il quadro costituzionale per la parte che può riguardare la controversia in esame, occorre porre attenzione al contenuto specifico della norma regolamentare impugnata.

Essa concerne l'attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro e, inserita nel regolamento emanato in esecuzione dell'art. 8, comma 11 – sexies, della legge n. 109 del 1994, è soggetta ai limiti di applicabilità propri dei regolamenti esecutivi di tale legge (v. anche la citata sentenza n. 482 del 1995).

L'impugnato art. 3, non riguardando la qualifica generale di "restauratore" e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e status dei docenti, non può rientrare nella materia della formazione professionale. Ciò a prescindere da ogni valutazione sulla correttezza della tesi, sostenuta dalla Regione Toscana, secondo cui la formazione professionale comprende anche quella dei restauratori.

Quanto alla pretesa violazione del riparto di competenze nella materia delle professioni va rilevato che la relativa censura, essendo priva di adeguata specifica motivazione, è da ritenere inammissibile.

9.— La Corte ritiene pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, che la norma in questione rientri nella materia della tutela dei beni cultu-

rali, perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica.

Infatti, l'art. 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), definisce il restauro come «intervento diretto sulla cosa volto a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e protezione dei suoi valori culturali»; l'art. 212 del d.P.R. n. 554 del 1999 descrive il restauro come «una serie organica di operazioni tecniche specifiche indirizzate alla tutela e valorizzazione dei caratteri storico artistici dei beni culturali ed alla conservazione della loro consistenza materiale».

A sua volta questa Corte, con la sentenza n. 277 del 1993, ha affermato che il restauro «implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo».

Tutte queste definizioni non si connotano per la descrizione e tanto meno per la prescrizione delle operazioni in cui si sostanzia il restauro dei beni culturali, limitandosi ad indicarne le finalità; e, d'altra parte, non potrebbe essere diversamente, dal momento che le modalità di restauro sono oggetto di continua evoluzione in conseguenza del progredire dello stato delle conoscenze tecniche e storico – artistiche sull'argomento. Per quanto concerne le finalità, tuttavia, le definizioni nella loro sostanza coincidono e pongono l'accento non solo sulla inscindibilità tra la struttura materiale ed il valore ideale che essa esprime, bensì anche sulla necessità di incidere sulla stessa struttura materiale del bene, allo scopo di conservarlo o di recuperarlo (si pensi al distacco di affreschi o alla reintelaiatura di dipinti).

Attraverso le operazioni di restauro può giungersi anche alla valorizzazione dei caratteri storico – artistici del bene, che è cosa diversa, però, dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione; quest'ultima, infatti, non incidendo sul bene nella sua struttura, può concernere la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi.

Poiché la norma impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici ricadenti nella disciplina della legge n. 109 del 1994 e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, appare evidente che non sussiste alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni; e da ciò consegue l'infondatezza del presente conflitto di attribuzione.

*PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE*

dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni e le attività culturali, emanare l'art. 3 del decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420

(Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici).

12. Sentenza 237/09 (enti locali)

Considerato in diritto

1. — La Regione Toscana e la Regione Veneto, con riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 127 della Costituzione, oltre che al principio di leale collaborazione, hanno promosso questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, nell'insieme, dell'art. 2, commi da 17 a 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che hanno ad oggetto il riordino delle comunità montane, con finalità di riduzione, a regime, della spesa corrente per il funzionamento di tali enti per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 alle comunità montane presenti nella Regione.

Per entrambe le ricorrenti il punto centrale del dubbio di costituzionalità è costituito, in sintesi, dalla asserita lesione della loro potestà legislativa e dalla assenza di titoli di legittimazione dello Stato ad adottare la disciplina in esame.

.....

5. — Tanto premesso, tenuto conto delle censure ritualmente formulate dalle ricorrenti, è possibile individuare, pur nella complessiva unitarietà della disciplina in esame, distinti spazi normativi rispetto ai quali si appuntano le doglianze, in parte sostanzialmente coincidenti, proposte dalle due Regioni ricorrenti.

.....

11. — Nel merito, in ragione delle rispettive prospettazioni difensive delle parti del giudizio, occorre, innanzitutto, individuare l'ambito materiale al quale appartengono le norme impugnate.

12. — Al riguardo, come questa Corte ha più volte affermato, **per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato** (sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente-

te o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Da ciò consegue che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (citata sentenza n. 181 del 2006).

13. — Tutto ciò premesso, la prima considerazione dalla quale è necessario partire è quella secondo cui, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 244 del 2005, l'evoluzione della legislazione relativa alla comunità montana si caratterizza per il riconoscimento alla stessa della natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna»; art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante «Ordinamento delle autonomie locali», nel testo originario).

14. — La più recente normativa ha, inoltre, specificato quale sia la natura giuridica delle comunità montane, qualificandole, dapprima, quali «unioni montane» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142») e, successivamente, quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che reca «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). Tale definizione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni, ma anche) dai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

Va anche ricordato come proprio il citato art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 demandi alla legge regionale la disciplina delle comunità montane con specifico riferimento: a) alle modalità di approvazione dello statuto; b) alle procedure di concertazione; c) alla disciplina dei piani zonal e dei programmi annuali; d) ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e

di quelli dell'Unione europea; e) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

A tale disposizione si correla poi il successivo art. 28, che ha ad oggetto le funzioni delle comunità montane.

15. — Nella vigenza del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, **la Corte ha avuto modo di affermare** (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006) **che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.**, con la conseguenza, tra l'altro, che non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, la quale presuppone, invece, che si verta in materie di legislazione concorrente.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, la ravvisata incidenza delle disposizioni in esame su un ambito materiale, quale è quello concernente appunto le comunità montane, non esclude, di per sé, la legittimità dell'intervento legislativo effettuato con la legge finanziaria in esame.

16. — Precisato, in linea generale, il quadro ordinamentale relativo agli organismi in esame occorre, dunque, stabilire se le norme impugnate possano rinvenire un autonomo titolo di legittimazione nella competenza dello Stato relativa alla armonizzazione dei bilanci pubblici ed al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Al riguardo, è necessario preventivamente ricordare in sintesi i principi basilari elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

17. — Innanzitutto, questa Corte ha osservato che **la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario** (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005).

Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

.....

E va anche ricordato che all'ambito di tali principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte ha, altresì, ricondotto (ritenendo la legittimità di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali

.....

23. — Al riguardo, va, innanzitutto, osservato che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, non può essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», atteso che il riferimento a detti enti deve ritenersi tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento alle comunità montane.

A ciò va aggiunto che l'art. 114 Cost. non contempla le comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto e non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra comuni e comunità montane. Il carattere tassativo dell'enunciazione contenuta nel citato art. 114 è stato specificamente affermato da questa Corte nella sentenza n. 456 del 2005.

.....

23.1. — Alla luce delle considerazioni fin qui svolte si presenta, del pari, non condivisibile la deduzione della difesa dello Stato, secondo cui le norme impugnate andrebbero ricondotte alla materia del governo del territorio.

Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato (sentenze n. 383 e n. 336 del 2005; n. 196 del 2004 e n. 307 del 2003) che la disciplina del governo del territorio è «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» ed è, quindi, riconducibile, in definitiva, all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». In particolare, la Corte (sentenza n. 383 del 2005) ha osservato che **«la competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha dunque un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio»**.

L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati».

.....

23.3. — Occorre stabilire, ora, se un autonomo titolo di legittimazione della censurata normativa statale possa essere rinvenuto nella potestà legislativa concorrente dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica, come è pure dedotto dall'Avvocatura dello Stato, e nei limiti sopra precisati.

Tale tesi è contrastata dalle ricorrenti, secondo le quali, nel complesso, le

norme impugnate sarebbero da ascrivere alla materia dell'ordinamento delle comunità montane e non costituirebbero espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in forza di quanto prescritto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

.....
23.5. — In secondo luogo, è necessario ribadire, come si è sopra accennato, che **non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione** (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. (citata sentenza n. 159 del 2008 e sentenze n. 188 del 2007; n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003).

23.6. — **Ancora, occorre ricordare che è ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l'orientamento secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi** (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009).

.....
23.8. — In altri termini, l'ordinamento delle comunità montane non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente; riduzione cui è strumentalmente ancorato il divisato riordino degli organismi in questione.

.....
È evidente, quindi, che la disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per pervenire a «ridurre a regime la spesa corrente» per il funzionamento delle medesime – «per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007» all'insieme di tali organismi presenti nella Regione – completa la disciplina del citato comma 16 e partecipa, in modo inscindibile, della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di quest'ultimo, in quanto tende a far sì, in ultima analisi, che lo stesso trovi piena attuazione.
.....

26. — La sola Regione Veneto ha impugnato il comma 20, prospettando censure di costituzionalità analoghe a quelle proposte nei confronti del comma 18.

26.1. — La questione è fondata.

26.2. — Il comma 20 prescrive che «in caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti:

a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

26.3. — **Il comma in questione, come emerge dalla sua stessa formulazione, disciplina, in modo esaustivo, gli effetti che conseguono alla mancata attuazione di quanto previsto dal comma 17, vale a dire nella ipotesi in cui le Regioni non provvedano, nei termini prescritti, al riordino delle comunità montane sulla base di criteri indicati nel comma 18 e dunque non sia raggiunto l'obiettivo di riduzione della spesa "storica" per l'insieme delle comunità montane previste nel territorio di ciascuna Regione.** Tali effetti si concretizzano nella cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché nella soppressione automatica delle comunità che vengono a trovarsi nelle condizioni indicate dal medesimo comma 20.

Quest'ultimo, però, contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni

ivi previste.

A ciò va aggiunto che il comma stesso contiene anche una disposizione (quella relativa alla garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità) che, all'evidenza, esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, che – come si è precisato – rientra nella competenza residuale delle Regioni; essa, dunque, è estranea rispetto alle esigenze del contenimento, a regime, della spesa corrente per il loro funzionamento.

Le disposizioni impugnate, pertanto, in quanto determinano un *vulnus* alle prerogative di autonomia costituzionale delle Regioni, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20, della suddetta legge n. 244 del 2007;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della suddetta legge n. 244 del 2007, che prevede «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 22, della suddetta legge n. 244 del 2007;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17, 18, 19, 20, 21 e 22, della suddetta legge n. 244 del 2007, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 19, della suddetta legge n. 244 del 2007, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della suddetta legge n. 244 del 2007, promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

13. Sentenza 134/10 (immigrazione)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione

Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione.

La norma impugnata, nel modificare l'art. 1, comma 4, della citata legge regionale n. 7 del 2007, ha aggiunto agli obiettivi da realizzare a favore dei cittadini stranieri immigrati quello di «eliminare ogni forma di razzismo o discriminazione, anche attraverso la manifesta indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multiethnica».

Il ricorrente assume che tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, nella parte in cui in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati», in quanto disciplina aspetti che attengono alla materia immigrazione, impedendo in tal modo le attività di competenza statale di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale.

2. – La questione è fondata.

I centri di identificazione ed espulsione (CIE) sono previsti dall'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e sostituiscono, per effetto dell'art. 9 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), gli originari centri di permanenza temporanea ed assistenza.

Tali strutture sono destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e si propongono di evitare la loro dispersione sul territorio e, quindi, di consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

L'art. 14, comma 1, stabilisce, in particolare, che i centri di identificazione e di espulsione sono individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

Il successivo comma 2, con specifico riferimento alle condizioni che devono essere assicurate presso tali strutture, statuisce che «Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

Da quanto sopra si evince che la costituzione e l'individuazione dei CIE

attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.

La norma impugnata, nel negare la possibilità di istituire nel territorio ligure i centri di identificazione ed espulsione, ha, dunque, travalicato le competenze legislative regionali.

Se, infatti, **deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione**, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 – secondo cui «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» – **tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni** (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006). In conformità con tali indirizzi questa Corte, proprio con riferimento ai centri di permanenza temporanea, ora centri di identificazione e di espulsione, ha dichiarato legittima una norma regionale che attribuiva alla Regione compiti di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei suddetti centri, in quanto non contenente una disciplina in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi «a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni» (sentenza n. 300 del 2005).

Conseguentemente, l'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 4 del 2009 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», nella parte in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

14 Sentenza 269/10 (immigrazione)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana). Il ricorrente assume che le citate disposizioni esorbiterebbero dalla sfera di competenza regionale, incidendo su materie quali la «condizione giuridica dello straniero», l'«immigrazione», i «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva del legislatore statale, in violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere a) e b), e nono, della Costituzione.

2.– In particolare, è impugnato l'art. 2, comma 2, della legge regionale citata, nella parte in cui, prevedendo specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, inciderebbe sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, di competenza esclusiva del legislatore statale.

.....
.....

3.– È, poi, impugnato l'art. 2, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui, disponendo che «gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. Tale norma, ad avviso del ricorrente, introdurrebbe una misura concernente i cittadini comunitari, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di disciplina dei rapporti con l'Unione europea, oltre che in contrasto con i principi posti in tema di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo modificato dall'art. 37 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 dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea. Con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel terri-

torio degli Stati membri), il legislatore statale delegato ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari. Con il predetto decreto sono stati stabiliti precisi criteri inerenti al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, volti a disciplinare il riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. **Le indicazioni contenute nel citato decreto, tuttavia, devono essere armonizzate con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che sanciscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, e, comunque, attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 12 del Trattato, che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.**

In questa prospettiva, la norma regionale in esame non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 35, della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui dispone che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali». Detta norma, infatti, riconoscerebbe allo straniero irregolarmente presente in Italia una serie di prestazioni non individuate puntualmente, riservando alla Regione la fissazione dei criteri per identificare i caratteri dell'urgenza e dell'indifferibilità, quindi, lo stesso contenuto di tali prestazioni, e dando vita così ad un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri non presenti regolarmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., oltre che dell'art. 35, comma 3, e dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

4.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha già più volte affermato che **«lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»** (sentenza n. 148 del 2008) **ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto».** **Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso»** (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.

In questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

5.– Viene, inoltre, impugnato l'art. 6, comma 51, della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «la rete regionale di sportelli informativi supporta i comuni nella sperimentazione, avvio ed esercizio delle funzioni relative al rilascio dei titoli di soggiorno; promuove inoltre il coordinamento tra gli enti locali per lo sviluppo dei servizi volti a facilitare e semplificare i rapporti tra i cittadini stranieri e la pubblica amministrazione». Così disponendo, essa inciderebbe sulle materie «condizione giuridica dello straniero» ed «immigrazione», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost. poiché non si limiterebbe a garantire un supporto nell'informazione relativa agli adempimenti per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, ma estenderebbe i compiti di detta rete regionale a funzioni che le norme statali non attribuiscono ai Comuni, in contrasto con quan-

to statuito dall'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, che demanda alle Questure le funzioni di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno.

5.1.– Anche tale questione non è fondata.

La norma impugnata disciplina una mera attività di supporto alla rete informativa già presente ed avviata, tra l'altro, sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno, con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente competenze ai Comuni per quanto riguarda l'istruttoria relativa al rilascio ed al rinnovo del permesso di soggiorno.

Essa, pertanto, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti (sentenza n. 156 del 2006), nel pieno rispetto delle competenze statali di cui all'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 .

La Regione, peraltro, già dal 5 marzo 2008 ha provveduto a regolare forme di assistenza ed implementazione della rete di sportelli informativi per gli stranieri, avviando un progetto delineato nel Protocollo d'intesa stipulato con l'ANCI e poi ampliato con il successivo Protocollo stipulato tra Regione Toscana e ANCI Toscana in data 8 febbraio 2010, in vista dell'obiettivo di fornire un'attività di mero supporto e sostegno alla già esistente rete di assistenza ai cittadini stranieri, in armonia con quanto stabilito, peraltro, nel citato Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI ed il Ministero dell'Interno.

6.– È, poi, censurato l'art. 6, comma 55, lettera d), della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello *status* di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie. Così disponendo, la Regione – ad avviso del ricorrente – avrebbe inciso sulla posizione dei soggetti sopra indicati, la cui regolamentazione spetterebbe alla competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., senza, peraltro, operare alcun richiamo o rinvio alle pertinenti norme statali.

6.1.– La questione non è fondata.

Tale norma, al pari dell'art. 6, comma 55, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Al di là delle indicazioni generali contenute nel citato art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in tema di assistenza sanitaria, occorre ricordare che, con particolare riferimento alla categoria di soggetti presi in consi-

derazione dalla norma regionale in esame, l'art. 34, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto prescrive l'iscrizione al servizio sanitario nazionale degli stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo. A chiarificazione dell'esatta portata della norma appena richiamata il Ministero della Sanità, con una circolare del 24 marzo 2000, n. 5, al punto I.A.6., ha precisato che l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale di coloro che abbiano presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario è prescritta per tutto il «periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno».

In considerazione di tali prescrizioni, appare evidente che la norma regionale impugnata si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio.

.....

.....

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera *d*), della medesima legge della Regione Toscana n. 29 del 2009, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), e nono comma, della Costituzione.

LINE

15. Sentenza 226/10 (sicurezza urbana)

Considerato in diritto

1. – La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Ad avviso della ricorrente, il comma 40 del citato art. 3 – nel prevedere che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» – detterebbe una disposizione esorbitante dall'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione: materia da reputare circoscritta, per consolidata giurisprudenza costituzionale, alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Il generico concetto di «sicurezza urbana» si presterebbe, infatti, a ricomprendere interventi – quali quelli volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale – che esulano dal predetto ambito, per ricadere nel campo della «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e quarto comma, Cost.; mentre la formula «disagio sociale» evocherebbe un'ampia gamma di situazioni di emarginazione, di varia matrice eziologica, che richiedono interventi inquadrabili nella materia delle «politiche sociali», anch'essa di competenza regionale esclusiva ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Gli evidenziati profili di incostituzionalità si riverbererebbero sulle disposizioni di cui ai commi successivi dello stesso art. 3: disposizioni che, per un verso, attribuiscono al prefetto il compito di tenere l'elenco in cui le associazioni di volontari debbono essere iscritte, di verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, sentito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e di monitorare periodicamente le associazioni stesse (comma 41); e, per altro verso, stabiliscono che i sindaci debbano avvalersi, prioritariamente, delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, «alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», ed escludono che associazioni diverse da queste ultime possano essere iscritte negli elenchi ove destinatarie, a qualunque titolo, «di risorse economiche a carico della finanza pubblica» (comma 42). In materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali, la fissazione delle regole in questione non potrebbe, infatti, che competere alle Regioni.

Le citate disposizioni di cui ai commi 40, 41 e 42 risulterebbero illegittime anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, giacché, pur incidendo su ambiti nei quali le competenze statali e regionali si intersecano, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

Da ultimo, il comma 43 – demandando ad un decreto del Ministro dell'interno il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta degli elenchi – si porrebbe in contrasto con il sesto comma dell'art. 117 Cost., attribuendo una potestà regolamentare allo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

2. – Le disposizioni di cui all'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94

del 2009 sono impugnate, con ricorsi di analogo tenore, anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria.

Ad avviso delle ricorrenti, il comma 40 dell'art. 3 violerebbe il secondo comma, lettera h), e il quarto comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui richiede l'intesa con il prefetto in rapporto alla decisione dei comuni di avvalersi della collaborazione di volontari a fini di tutela della sicurezza urbana e di prevenzione delle situazioni di disagio sociale. L'attività regolata decamperebbe, infatti, dai ristretti confini propri della materia «ordine pubblico e sicurezza», per ricadere nell'ambito della «polizia amministrativa locale», di competenza regionale.

Conseguentemente, risulterebbero inficiati da analogo vizio di costituzionalità anche i commi 41 e 42, che dettano regole in tema di iscrizione delle associazioni di volontari in elenchi tenuti dai prefetti, di scelta fra le associazioni iscritte e di divieto di iscrizione delle associazioni destinatarie di contributi pubblici: trattandosi di determinazioni che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

Da ultimo, il comma 43 – nel rimettere ad un decreto del Ministro dell'interno il completamento della disciplina posta dai commi precedenti – violerebbe, oltre al quarto, anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., prevedendo una competenza regolamentare statale in materia di competenza legislativa regionale.

In via subordinata, e per l'eventualità in cui le norme censurate fossero ritenute espressive di una esigenza di disciplina unitaria in un ambito in cui le competenze statali e regionali si intersecano, le ricorrenti deducono l'incostituzionalità dei commi 40, 41 e 43 per violazione del principio di leale collaborazione e dello specifico dovere, sancito a carico dello Stato dall'art. 118, terzo comma, Cost., di disciplinare «forme di coordinamento tra Stato e Regioni» nelle materie di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Ciò, in conseguenza della mancata previsione di adeguati meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nelle attività regolate.

3. – I ricorsi sollevano questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le medesime norme e basate su censure in larga parte analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4. – Giova rimarcare preliminarmente come la disciplina dettata nelle norme impugnate formi oggetto di scrutinio, nella presente sede, esclusivamente nella prospettiva della verifica della denunciata invasione delle competenze legislative regionali, avuto riguardo segnatamente alla spettanza del potere di stabilire le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. La decisione non investe, dunque, in alcun modo, il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell'art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato.

5. – Ciò puntualizzato, la questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 è fondata, nei limiti di seguito specificati.

5.1. – La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde») per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai sindaci, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»).

Esso si affianca, infatti, al potere dei sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti, «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana»: potere loro conferito dal primo dei predetti provvedimenti legislativi (art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), tramite novellazione del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nell'occasione, il legislatore – con tecnica poi reiterata in rapporto all'intervento normativo che qui interessa – ha demandato ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione dell'ambito applicativo della ricordata disposizione, con particolare riguardo, tra l'altro, alla definizione del concetto di «sicurezza urbana» (art. 54, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato). Tale compito è stato assolto dal d.m. 5 agosto 2008: decreto che questa Corte ha avuto modo di scrutinare a seguito di ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, escludendo la denunciata lesione delle competenze provinciali (sentenza n. 196 del 2009).

Lo strumento in esame si aggiunge, per altro verso, alla possibilità, per i comuni, di utilizzare sistemi di videosorveglianza «per la tutela della sicurezza urbana», secondo quanto è stabilito dall'art. 6, comma 7, 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 (costituente il secondo dei provvedimenti legislativi in questione). La facoltà di avvalersi delle associazioni di volontari era, in effetti, originariamente prevista dallo stesso art. 6 del decreto-legge ora citato. Le relative disposizioni furono, tuttavia, soppresse in sede di conversione, per refluire indi nell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009: norme oggi impugnate.

5.2. – Tanto premesso, il problema nodale posto dalle odierne questioni di costituzionalità attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge da ultimo citata a fini di identificazione dell'oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che

possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). **In particolare, si tratta di stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.: materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004).**

L'interrogativo richiede una risposta differenziata in rapporto alle due locuzioni che vengono in rilievo.

5.3. – Quanto, infatti, al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale.

Come già ricordato, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008, che ha definito il concetto in questione con riferimento al potere dei sindaci di adottare provvedimenti secondo la previsione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000. Ai sensi dell'art. 1 del citato decreto ministeriale, la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Nell'occasione, questa Corte ha ritenuto che – nonostante l'apparente ampiezza della definizione ora riprodotta – il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. In tale direzione, si sono valorizzati sia la titolazione del d.l. n. 92 del 2008 (che si riferisce appunto alla «sicurezza pubblica»); sia il richiamo, contenuto nelle premesse del decreto, come fondamento giuridico dello stesso, all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., oggetto dell'interpretazione restrittiva dianzi ricordata ad opera della giurisprudenza costituzionale; sia, ancora, la circostanza che, sempre nelle premesse, il decreto escluda espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. **Di qui, dunque, la conclusione che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome** (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso.

A fianco della titolazione della legge n. 94 del 2009, che, anche in questo caso, richiama la «sicurezza pubblica», viene in particolare rilievo l'evidenziato collegamento sistematico tra il comma 40 dell'art. 3 di detta legge – che affida al sindaco la decisione di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari – e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000: collegamento reso, peraltro, più evidente dalla disposizione del comma 5 di tale articolo, che già prefigurava il coinvolgimento di «soggetti privati» in rapporto ai provvedimenti sindacali a tutela della sicurezza urbana che interessassero più comuni.

Di qui, dunque, la logica conseguenza che il concetto di «sicurezza urbana» debba avere l'identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Quanto precede trova, del resto, conferma nel d.m. 8 agosto 2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009, individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, quanto il d.m. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di «sicurezza urbana» da esso offerta.

Sotto diverso profilo, poi, l'intera disciplina dettata dalle norme impugnate si presenta coerente con una lettura del concetto di «sicurezza urbana» evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati.

Significative, in tale direzione, appaiono segnatamente le circostanze che la decisione del sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richieda una intesa con il prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso prefetto, previo parere, in sede di verifica dei requisiti, del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; che il sindaco debba preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, ossia da soggetti già impegnati istituzionalmente, o talvolta utilizzati in funzione integrativa nell'esercizio di attività di prevenzione e repressione dei reati; che, infine, le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali.

Né può condividersi, per questo verso, l'obiezione della Regione Toscana, stando alla quale si dovrebbe escludere che il ricorso alle associazioni di volontari, previsto dalle norme impugnate, resti circoscritto nell'ambito della competenza legislativa statale di cui alla lett. h) dell'art. 117, secondo comma, Cost., perché ciò significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale appunto quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. Tale obiezione non tiene conto, a tacer d'altro, del fatto che le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre

quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione».

5.4. – La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» – già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente.

Il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del "legislatore non ridondante", impedisce di interpretare la formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurne l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole «situazioni di disagio sociale» che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, come attesta puntualmente il più volte citato d.m. 5 agosto 2008, che – al fine di specificare i poteri sindacali a tutela della sicurezza urbana – richiede ai sindaci di intervenire «per prevenire e contrastare», proprio e anzitutto, «le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool» (art. 2, lettera a).

Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previden-

ziale e da quello sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Non può, al riguardo, condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Neppure può essere utilmente invocato, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale – come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato – il criterio della prevalenza. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006).

Nell'ipotesi in esame, per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate, quale dianzi delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

6. – Il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 deve essere dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

È da escludere, per contro, che – una volta circoscritta l'attività delle associazioni di volontari alla segnalazione dei soli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, intesa nei sensi dianzi indicati – il legislatore statale sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale, secondo quanto sostenuto dalle Regioni Emilia-Romagna e

Umbria. L'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso.

7. – Le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009, non sono fondate.

La lesione del riparto costituzionale delle competenze deriva, infatti, esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40. La declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dai commi successivi non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, senza necessità di ulteriori interventi.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 41, 42 e 43, della medesima legge 15 luglio 2009, n. 94, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, in riferimento agli artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

E. LA COLLABORAZIONE TRA LO STATO E LE REGIONI

1. Sentenza 79/11

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (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), nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73. La questione è stata promossa per violazione degli artt. 70, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato le suddette norme nella parte in cui dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per l'opera «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma» (metropolitana), prevedono la riassegnazione delle somme e rimettono ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

.....
3. – La questione prospettata con riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. non è fondata.

La ricorrente invoca la propria competenza legislativa residuale in materia di "trasporto pubblico locale", per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugunate. **Si deve però osservare che l'inserimento, con il consenso della stessa Regione, della metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia, sia di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale, che si è trasferita allo Stato per il motivo anzidetto.**

Altre e distinte questioni concernono la validità della revoca del finanziamento statale ed i suoi effetti, di cui si tratterà nei paragrafi seguenti.

.....
.....
5. – Secondo la Regione ricorrente, le norme impugunate violerebbero il principio di leale collaborazione, al cui rispetto è subordinata la validità di quel particolare processo di spostamento della competenza legislativa dalle Regioni allo Stato, noto ormai con l'espressione sintetica di "chiamata in sussidiarietà".

Occorre innanzitutto ricordare che questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"» (sentenza n. 298 del 2009).

Dalla prospettazione della ricorrente si ricava che, nel caso di specie, il rispetto del principio di leale collaborazione sarebbe imposto indirettamente dalla Costituzione, nella forma dell'intesa con la Regione, a causa dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della relativa competenza legislativa, operata a seguito dell'inserimento fra le infrastrutture strategiche, di interesse nazionale, della progettazione e realizzazione della metropolitana di Parma. D'altra parte, il pieno coinvolgimento della Regione interessata, richiesto dall'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), non potrebbe negarsi nell'ipotesi di sopravvenuto dissenso di una delle due parti sulla realizzazione dell'opera.

Si deve rilevare, in contrario, come la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguardi soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale. La deroga alla competenza regionale si accompagna, in definitiva, alla classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale ed alla conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla.

Da questa premessa scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato "costringa" una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto. Allo stesso modo però non è ammissibile che la Regione "costringa" lo Stato a mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica (presa peraltro in accordo con l'ente locale direttamente interessato), ha perso tale carattere. L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua

competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto.

La decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide pertanto sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell'ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell'intesa. Con la revoca del finanziamento statale – a seguito di valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale – vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost.

6. – La questione relativa al comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 40 del 2010, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata nei termini di seguito specificati.

La suddetta disposizione istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale. Per la ripartizione di tale Fondo è previsto il parere del CIPE, ma non è prevista né l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né l'intesa con le singole Regioni interessate.

In proposito occorre considerare che il suddetto Fondo si riferisce ad interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Tuttavia, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato.

Al riguardo, va ricordato che questa Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che «il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.» (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008).

Dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata discende, nel caso di specie, l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un'intesa con la

Conferenza Stato-Regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole Regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (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 non prevede che la ripartizione delle risorse del «Fondo per le infrastrutture portuali» avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole Regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti singoli porti;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 70 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 77, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

2. Sentenza 255/11

Considerato in diritto

1. – La Regione Puglia, con tre distinti ricorsi (reg. confl. enti n. 7 del 2010, n. 1 del 2011 e n. 4 del 2011), ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e, per quanto possa occorrere, nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avverso tre distinti decreti di quest'ultimo, deducendo che non spettava al Ministro nominare per la durata di tre mesi e poi confermare, per ulteriori tre mesi, nonché, successivamente, per altri tre mesi, l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella come Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, in mancanza dell'intesa con il Presidente della Regione Puglia nel cui territorio ricade il Parco, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Assume la ricorrente che tale intesa è posta dal legislatore a salvaguardia delle

potestà regionali costituzionalmente garantite, sicché la nomina e le conferme della stessa fatte in mancanza di essa costituirebbero menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, in violazione degli articoli 5, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

2. – Poiché i tre ricorsi hanno ad oggetto tre decreti ministeriali, relativi alla nomina e alla conferma della stessa persona a Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica pronuncia.

3. – I ricorsi sono fondati.

L'art. 9, comma 3, della l. n. 394 del 1991 prescrive che il Presidente dell'Ente Parco è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente (ora dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), d'intesa con il Presidente della Regione nel cui territorio ricade in tutto o in parte il parco nazionale.

Nella specie, è accaduto che il Ministro ed il Presidente della Regione Puglia non hanno raggiunto l'accordo sulla nomina del Presidente e che il primo ha nominato il Commissario straordinario per un periodo di tre mesi e, con successivi decreti, ha provveduto a confermare la stessa persona per ulteriori periodi trimestrali.

Avverso tali decreti insorge, con distinti ricorsi per conflitto di attribuzione, il Presidente della Regione lamentando non la nomina del Commissario straordinario in sé, ma la nomina medesima in quanto non preceduta dal tentativo del Ministro di addivenire ad un'intesa con la Regione.

Identica questione è stata ripetutamente esaminata da questa Corte con riferimento a vicende relative ad altri enti di analoga natura. **La Corte ha affermato la legittimità della nomina di un commissario straordinario, in assenza del raggiungimento dell'intesa, solo se, in applicazione del principio di leale cooperazione, si sia dato luogo ad uno sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo** (*ex plurimis*: sentenze n. 332 del 2010; n. 24 del 2007; n. 21 del 2006; n. 339 del 2005; n. 27 del 2004).

Per valutare la legittimità della nomina del Commissario straordinario del Parco nazionale del Gargano si tratta di verificare se vi sia stato o meno il tentativo di raggiungere l'intesa.

A tale scopo, è utile esaminare, in ordine cronologico, gli avvenimenti che hanno portato alla situazione denunciata:

- 24 luglio 2009: lettera del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con cui si chiede di confermare Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano Giacomo Gatta;

- 27 luglio 2009: nomina del Ministro di Giacomo Gatta a Commissario straordinario;

- 28 aprile 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia (pervenuta il 4 maggio) per ricerca intesa su Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano

tramite incontro;

- 29 aprile 2010: cessa dall'incarico di Commissario straordinario Giacomo Gatta (Commissario dal 27 luglio 2009, in precedenza già Presidente);

- 11 maggio 2010: lettera del Ministro (pervenuta il 14 maggio) con richiesta di «formale intesa» per l'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella, e senza risposta alla richiesta di incontro del Presidente della Regione Puglia;

- 12 maggio 2010: decreto del Ministro n. 384 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 7 del 2010), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 30 aprile al 31 luglio 2010;

- 24 maggio 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca di intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano tramite incontro;

- 28 maggio 2010: nota del Ministro (pervenuta il 4 giugno) con cui si comunica la nomina del Commissario straordinario dal 30 aprile al 31 luglio 2010;

- 6 agosto 2010: decreto del Ministro n. 722 (non oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 1° agosto 2010 al 1° novembre 2010;

- 20 settembre 2010: nota del Ministro dell'ambiente con cui si comunica la nomina del Commissario straordinario dal 1° agosto al 1° novembre 2010;

- il 25 ottobre 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca di intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale del Gargano tramite incontro;

- 27 ottobre 2010: decreto del Ministro n. 1045 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 1 del 2011), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 2 novembre 2010 al 1° febbraio 2011;

- 1° febbraio 2011: decreto del Ministro n. 32 (non oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario per un mese dal 2 febbraio 2011 al 3 marzo 2011;

- 3 marzo 2011: decreto del Ministro n. 123 (oggetto di impugnazione con ric. confl. n. 4 del 2011, con richiesta di sospensiva), di nomina del Commissario straordinario per tre mesi dal 4 marzo 2011 al 3 giugno 2011.

Da quanto esposto emerge che, alla scadenza del precedente Commissario Gatta, la Regione Puglia ha sollecitato un incontro, che a tale richiesta il Ministro dell'ambiente non ha risposto, ma ha chiesto formale intesa sul nome dell'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella e che lo ha nominato Commissario straordinario il giorno dopo, senza dunque neppure dare il tempo alla Regione di esprimere il proprio parere. Successivamente, il Presidente della Regione ha chiesto nuovamente un incontro (così implicitamente mostrando di non gradire la persona nominata Commissario straordinario) ma ancora una volta il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha provveduto a nominare Commissario straordinario l'avvocato Pecorella.

È palese dunque che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha aggirato la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da

un lato, ha proposto un solo nome e, dall'altro, ha non solo rifiutato tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte, ma ha anche nominato Commissario straordinario proprio la persona implicitamente rifiutata da quest'ultima.

In tal modo risultano violati i principi enunciati in materia da questa Corte nella giurisprudenza sopra richiamata.

In accoglimento dei ricorsi va, pertanto, dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che sia stato avviato, proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123, con i quali rispettivamente è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico.

La pronuncia di merito assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato da parte della Regione Puglia (sentenza n. 21 del 2006).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che fosse avviato e proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010 DEC/DPN 384, 27 ottobre 2010 DEC/DPN 1045 e 3 marzo 2011 DEC/DPN 123, con i quali, rispettivamente, è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico.

3. Sentenza 330/11

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in narrativa, la Regione Toscana ha impugnato, tra diverse disposizioni, l'art. 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1.— La citata disposizione prevede che, «entro sessanta giorni dalla data di

entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa, espressione della competenza legislativa in materia di tutela della salute, nella quale rientra l'organizzazione del servizio farmaceutico e l'assistenza farmaceutica, introdurrebbe una normativa di dettaglio di competenza regionale.

Viene dedotta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., giacché, anche a ritenere sussistente, nel caso di specie, un'esigenza di carattere unitario tale da attrarre in capo allo Stato l'esercizio della funzione amministrativa (e, quindi, anche di quella legislativa), concernente le modalità di remunerazione della spesa farmaceutica, non risulta essere stata prevista alcuna forma di coinvolgimento, mediante intesa, delle Regioni.

In terzo luogo, viene ipotizzato il contrasto con l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata determinerebbe in via unilaterale una modifica della remunerazione della spesa farmaceutica suscettibile di incidere sul bilancio della Regione, in violazione dell'autonomia finanziaria di quest'ultima.

2.— Riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, quella relativa al comma 6-bis dell'art. 11 è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.— Deve premettersi che la norma oggetto del presente giudizio investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali riservati alla potestà legislativa esclusiva statale, altri, invece, rimessi alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

3.1.— L'impugnata disposizione attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali — poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale (*ex multis*, sentenza n. 282 del 2002) — **e alla materia dell'ordinamento civile**, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato», in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa «all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà» (sentenza n. 295 del 2009).

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli —

oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – **della tutela della salute** (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico; sentenza n. 87 del 2006, nonché, da ultimo, sentenza n. 8 del 2011) **e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica**, attesa l'obiettivo finalizzazione del «confronto tecnico», disciplinato dall'impugnato comma 6-bis, alla «riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale», come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

3.2.— La compresenza delle descritte competenze concorrenti statali e regionali con quelle, invece, esclusive dello Stato, di cui alle lettere l) ed m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., impone di verificare come il legislatore statale abbia, in concreto, «esercitato, nel settore dei farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di "tutela della salute" può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» (sentenza n. 271 del 2008).

Ancora di recente, questa Corte, riprendendo la motivazione della sentenza ora citata, nel premettere che «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA)», ha affermato come il legislatore nazionale non escluda affatto «che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405, e sempre che «la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (sentenza n. 44 del 2010). Sullo sfondo, invero, dei diversi interventi normativi succedutisi in materia si è sempre posta l'esigenza di coniugare «una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica» con la garanzia che continuino «ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti» (citata sentenza n. 44 del 2010).

3.3.— **Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione**, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una "concorrenza di competenze"» (sentenza n. 50 del 2005), **cui consegue l'ap-**

plicazione di quel “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (citata sentenza n. 33 del 2011).

Non essendo ciò avvenuto nel caso di specie, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale della norma censurata, giacché essa, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, privando, di fatto, le stesse della già ricordata possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci, viola l’art. 118 Cost.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), comma inserito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato.

F. LE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE

1. Sentenza 66/07 (la modificazione del territorio)

Considerato in diritto

1. – La Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello stato, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del referendum, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla regione ricorrente: cioè l'ordinanza dell'ufficio centrale per il referendum presso la corte di cassazione con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum; la deliberazione del consiglio dei ministri, con cui è stata approvata l'indizione del referendum; il decreto del presidente della repubblica, con cui il referendum è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006.

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie, previste, rispettivamente, dagli artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, della costituzione, e dagli artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle D'Aosta), e dovrebbero pertanto essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo stato del potere di "attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle D'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della costituzione".

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello Statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle D'Aosta). Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma Cost.

Tale conseguenza discenderebbe anche dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere non alterabile attraverso una ordinaria legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della regione ricorrente, consentire la "indiscriminata possibilità di aggregazione" alla Valle D'Aosta /Vallée D'Aoste comporterebbe un aumento della popolazione residente, con conseguente penalizzazione della regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, dato l'art. 57, secondo comma, Cost.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello Statuto, il Consiglio dei Ministri avrebbe deliberato l'indizione del referendum senza consentire che il

Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta in cui tale deliberazione è stata assunta.

.....

3. – L'argomentazione fondamentale della ricorrente a sostegno delle proprie doglianze ruota intorno alla affermata inapplicabilità del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché il territorio della Regione, quale deducibile dall'art. 1, secondo comma, dello statuto speciale (e quindi con riferimento al territorio regionale alla data di entrata in vigore dello statuto o all'elenco dei Comuni allegato al decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945), non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50 dello statuto, quale parzialmente modificato ad opera dell'art. 2 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Ciò sarebbe coerente con la necessità di non compromettere la salvaguardia dell'equilibrio linguistico, culturale e storico della comunità valdostana, a garanzia della quale sono state riconosciute alla Regione forme e condizioni particolari di autonomia.

Tale ricostruzione interpretativa risulta erronea, dal momento che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. si riferisce pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Ciò, mentre evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali, come è palese nello stesso caso che ha originato il presente giudizio, nel quale il procedimento di distacco-aggregazione investe ovviamente due Regioni.

Dinanzi ad una disposizione costituzionale riferita a tutte le Regioni, e comunque tale da garantire un ipotetico effetto finale sui territori di entrambe le Regioni interessate, appare quindi meramente assertivo affermare, come fa la ricorrente, che l'art. 50 dello statuto speciale sarebbe "norma chiaramente derogatoria rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali, per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132".

Né può essere accolta l'opinione della ricorrente, secondo la quale la indubbia necessità di assicurare piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, pur appositamente configurato, almeno in alcuni casi, anche per meglio rappresentarla e tutelarla, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale

anche fonti ordinarie e costituzionali (fra queste ultime, basti pensare – fra le più recenti – proprio alle leggi costituzionali 31 gennaio 2001 n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che complessivamente hanno apportato molteplici modificazioni agli ordinamenti di tutte le Regioni ad autonomia speciale).

Inoltre, come osservato anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione mira a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni. La stessa parziale modificazione di questo comma ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della popolazione del singolo ente locale interessato dal distacco-aggregazione e questa Corte, nella sentenza n. 334 del 2004, ha fatto riferimento al diritto di autodeterminazione delle collettività locali.

4. – Residua la censura di violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto speciale, il quale prevede che il Presidente della Regione "interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione".

La censura non è fondata per tre differenziati motivi.

In primo luogo, l'art. 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), configura in termini del tutto vincolati sul piano sostanziale e temporale il contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri, senza che possa prospettarsi una valutazione discrezionale dell'oggetto in questione.

In secondo luogo, proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 Cost. ad opera dell'art. 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ulteriormente chiarito che il soggetto interessato in questa fase del tutto "prodromica" del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.

In terzo luogo, la stessa disposizione costituzionale prevede che, dopo lo svolgimento del *referendum*, acquisito l'eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l'eventuale presentazione del disegno di legge governativo, si provveda allo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta.

5. – Questa Corte non ritiene di dover sollevare dinanzi a sé, nel presente giudizio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, come invece richiesto dalla Regione ricorrente.

La suddetta richiesta si basa sulla considerazione che la richiamata disposizione – nella parte in cui stabilisce che, qualora la proposta sottoposta a *referendum* ai

sensi dell' art. 132 Cost. sia stata approvata, il Ministro per l'interno presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione – configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa degli elettori partecipanti al *referendum* e attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro. Poiché l'art. 45 avrebbe "determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione", "il suo permanere nel sistema" sarebbe rilevante ai fini della decisione della controversia.

In realtà, l'art. 45 della legge n. 352 del 1970 disciplina la fase successiva allo svolgimento del *referendum* consultivo previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost. nell'ipotesi in cui esso abbia avuto esito favorevole. Il presente conflitto, invece, ha ad oggetto atti anteriori e prodromici allo stesso *referendum* e si inserisce in una fase precedente alla attivazione dell'iniziativa legislativa disciplinata dalla disposizione in parola.

Appare, pertanto, manifestamente irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970, dal momento che tale disposizione non viene in considerazione ai fini della decisione del presente conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, pronunciare l'ordinanza, depositata il 12 aprile 2006, con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di *referendum*, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, relativa al distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte ed alla aggregazione dello stesso alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, la deliberazione 7 luglio 2006, con cui è stata approvata l'indizione del suddetto *referendum*;

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente della Repubblica, emanare il decreto 10 luglio 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 luglio 2006, con cui il *referendum* nel Comune di Noasca è stato indetto per il giorno 8 ottobre 2006;

dichiara che non spettava al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri 7 luglio 2006 per deliberare l'indizione del predetto *referendum*.

2. Sentenza 365/07

(la riforma dello Statuto della Regione Sardegna)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità

costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (*recte*: artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera a), e comma 3), nonché della stessa rubrica della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), in relazione agli artt. 1, 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale ed agli artt. 1, 3, 5, 16, 101, 114, 116, 117, comma primo e comma secondo, lettere a), d), h) e l), 120 132, 133 e 138 della Costituzione.

Queste disposizioni sono inserite nella disciplina di un apposito organo istituito per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto per la Regione Sardegna, da trasmettere al Consiglio regionale in modo che questi possa poi deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale per la sua adozione. Le disposizioni censurate si riferiscono ad un "nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo" (rubrica della legge e art. 1, comma 1), ed impongono al predetto progetto di enunciare i "principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola" (art. 2, comma 2, lettera a). Lo stesso progetto è, infine, legittimato ad indicare "ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale" (art. 2, comma 3).

Per il ricorrente l'utilizzazione del termine "sovranità" disattenderebbe, in primo luogo, la logica dello statuto speciale di autonomia e, ancor prima, la stessa Costituzione, che (a cominciare dall'art. 114 Cost.) fa riferimento alle Regioni "sempre e solo in termini di autonomia, mai in termini di sovranità", essendo quest'ultima riferita esclusivamente al "popolo" inteso come intera comunità nazionale. Inoltre, le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 54 dello statuto e con l'art. 138 Cost. e non risulterebbero compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sembrerebbero dirette a "definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale" e a "rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale".

Su questa base si sostiene la lesione dell'art. 116 Cost. e del vigente art. 54 dello statuto speciale; dell'art. 5 Cost., al quale si correlano gli artt. 116 e 114 Cost. e l'art. 1 dello statuto sardo, nonché le disposizioni che assicurano il necessario rispetto da parte di ogni potestà legislativa della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello statuto ed ora art. 117, comma primo, Cost.). Vengono inoltre invocate le molte disposizioni costituzionali che rifletterebero la sovranità esclusiva dello Stato (gli artt. 101, 117, comma 2, lettere a), d), h), e l), 120 Cost.). La difesa erariale rileva altresì come, ai sensi dell'art. 50 dello statuto, il Consiglio regionale possa essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o allo statuto.

Sul versante dei diritti, il ricorrente sottolinea come i soggetti dell'ordinamento statale siano tutti i cittadini, il cui insieme costituisce il "popolo" di cui all'art. 1 Cost., mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la "popolazione" di cui agli artt. 132 e 133 Cost. Il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. esclude "che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale, entro il quale sia esercitabile uno *ius excludendi alios*, giusta la disposizione dell'art. 16 Cost.

2. – In via preliminare vanno dichiarate inammissibili le censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla lamentata violazione degli articoli 3, 16, 101, 117, comma primo e comma secondo, lettere a), d), h), e l), 120, 132, 133 e 138 della Costituzione e degli articoli 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta alla memoria di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio. La discrezionalità della difesa tecnica ben può quindi integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 533 del 2002). Nel presente caso, peraltro, la delibera governativa contiene la puntuale indicazione del motivo dell'impugnativa ("parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale") e vengono anche indicati adeguati parametri costituzionali e statutari che si intendono violati, mentre la indicazione della grande pluralità di ulteriori parametri a cui si riferisce la memoria dell'Avvocatura è nella sostanza inconferente: ciò perché appare finalizzata ad indicare quali contraddizioni si produrrebbero nel tessuto costituzionale e statutario nell'ipotesi che la legge regionale censurata riuscisse davvero a modificare la procedura di deliberazione dello statuto speciale della Sardegna o ad attribuire all'ente rappresentativo del "popolo sardo" veri e propri poteri sovrani (e ciò anche volendosi prescindere dalla indicazione fra i parametri del giudizio dell'art. 117 Cost. in riferimento ad una Regione ad autonomia speciale al di fuori della area di utilizzazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Lo stesso riferimento agli artt. 132 e 133 Cost. non rappresenta altro che la indicazione di un possibile argomento contrario alla utilizzabilità del termine "popolo" piuttosto che "popolazione" per la individuazione di una frazione dei cittadini italiani.

Analogamente è da dirsi anche per il riferimento all'art. 120 Cost., utilizzato come ulteriore parametro di giudizio, ma che non è neppure citato nel periodo finale della memoria nel quale si enumerano i parametri del giudizio.

3. – Quanto ai parametri di cui all'art. 139 Cost. e agli artt. 2 e 35 dello statuto speciale, dei quali la Regione eccepisce l'inammissibilità, questi non possono esse-

re presi in considerazione in quanto, appena affermati nella relazione allegata alla delibera di impugnazione, non sono neppure richiamati.

4. – I residui parametri di giudizio adottati dal ricorrente (artt. 1, comma secondo, 5 e 114, comma secondo, Cost.; art. 1 dello statuto speciale) appaiono peraltro sufficienti per entrare nel merito del giudizio di costituzionalità, che – diversamente da quanto afferma la Regione resistente – non è inammissibile a causa della “non immediata lesività delle disposizioni censurate” o per il fatto che le disposizioni impugnate avrebbero solo “carattere puramente enfatico, evocativo” e perciò potrebbero avere valenza meramente politica e non giuridica.

In occasione del giudizio su una legge regionale che intendeva far svolgere un *referendum* consultivo a livello regionale in riferimento ad un procedimento di revisione costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto che, non esiste alcun dubbio sulla piena legittimità di iniziative legislative delle Regioni anche in tema di leggi di revisione costituzionale (nel caso di specie la previsione della possibilità di una iniziativa del Consiglio regionale è d'altronde espressa nel primo comma dell'art. 54 dello statuto regionale vigente) e non vi è dubbio che sia opportuno un ampio e libero dibattito nell'opinione pubblica relativamente alla eventuale modificazione delle “norme più importanti per la vita della comunità nazionale”. Al tempo stesso, peraltro, esiste nel nostro ordinamento costituzionale una “intensa” “istanza protettiva delle fonti superiori” finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico-parlamentare nell'esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall'ordinamento costituzionale, seppur giuridicamente non vincolanti (sentenza n. 496 del 2000).

Nella citata sentenza questa Corte statui che sarebbe stato riduttivo considerare che da un referendum consultivo “non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi di revisione costituzionale”. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle disposizioni impugnate nel presente giudizio, censurate in quanto espressione di una concezione dei rapporti fra Stato e Regione che si afferma essere del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale.

Né le impugnate disposizioni legislative, che delimitano l'area normativa ed i possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale, possono essere paragonate alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, disposizioni da questa Corte considerate “di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa” (sentenze n. 379, n. 378 e n. 372 del 2004). Mentre a queste ultime disposizioni degli statuti regionali ordinari, infatti, non è stata “riconosciuta alcuna efficacia giuridica” e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione, le disposizioni legislative impugnate nel presente giudizio concretamente delimitano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasfor-

marsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale.

5. – Entrando nel merito della questione, occorre in via preliminare delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, dal momento che le disposizioni impugnate abbracciano una pluralità di contenuti rispetto a molti dei quali non sono avanzate doglianze. **Ciò che, invece, viene censurato è "parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale" nella possibile delimitazione della materia entro cui formulare da parte della Consulta la proposta di nuovo statuto regionale.**

Lo stesso riferimento alla locuzione "popolo sardo" non è di per sé oggetto di una autonoma censura, che comunque avrebbe dovuto quanto meno superare la obiezione che questa terminologia viene utilizzata dall'art. 28 dello statuto regionale vigente, relativo all'iniziativa legislativa popolare a livello regionale (ciò mentre la presenza nella nuova versione dell'art. 12 dello statuto siciliano, successivamente alla modifica introdotta dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano", sia del termine "popolo" che del termine "popolazione" conferma la normale utilizzazione di questa seconda espressione per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti).

6. – Appare evidentemente necessario chiarire il significato del termine "sovranità" utilizzato nelle disposizioni impugnate, stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti "Stati composti", o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale.

La legge regionale n. 7 del 2006 nell'art. 1 e nella rubrica si riferisce alla elaborazione di un "nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo". Trattasi cioè di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale.

Al tempo stesso, il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 7 del 2006 prevede che l'articolato dello statuto debba considerare anche le "ragioni fondanti della autonomia e sovranità" ed il comma 3 dell'art. 2 prevede che nel progetto possa essere indicato "ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale [...]". **Anche in queste disposizioni, attraverso la utilizzazione del termine "sovranità", ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentua-**

ti modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.

Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi “nelle forme e nei limiti della Costituzione” – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi “luoghi della politica”, e perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera “espressione del circuito democratico”. Peraltro, ancora preliminare è la constatazione che la legge in parola utilizza il termine “sovranità” per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

Né rileva minimamente su questo piano – come invece accennato dalla difesa regionale – la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse “forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”.

7. – Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine “autonomia” o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazio-

nali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. Del tutto coerente con questo quadro generale fu la stessa speciale configurazione dell'autonomia della Regione Sardegna, oggetto di vivaci dispute in ambito regionale, ma infine frutto di determinazioni tutte interne alla Assemblea costituente.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza n. 274 del 2003).

Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

8. – La censura è pertanto fondata.

Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al "nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo", è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole "e sovranità";

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regiona-

le n. 7 del 2006, limitatamente alle parole “e di sovranità”;

dichiara la illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole “e sovranità”, nonché del comma 3, limitatamente alle parole “e elementi di sovranità”;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera a), e comma 3, nonché della stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 16, 101, 117, comma primo e secondo, lettere a), d), h) e l), 120, 132, 133, e 138, della Costituzione e degli artt. 3, 4, 50 e 54 dello statuto speciale della Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

3.Sentenza 159/09 (tutela lingua friulana)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 2, 8, commi 1 e 3, 9, comma 3, 11, comma 5, 12, comma 3, 14, commi 2 e 3, e 18, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007 n. 29 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana), in riferimento agli articoli 3, 6, 117, terzo comma, della Costituzione, all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed agli articoli 3 e 6, n. 1), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Per il ricorrente la legge regionale n. 29 del 2007 eccede, sotto diversi profili, la competenza legislativa attribuita alla Regione Friuli-Venezia Giulia dall’art. 3 dello statuto speciale, che contempla la tutela delle minoranze linguistiche presenti nella Regione, e dal decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione), il quale demanda alla legislazione regionale l’attuazione delle disposizioni della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche). Per molteplici motivi le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con quelle contenute in tale ultima legge, assunte come parametri interposti.

In particolare, l’art. 6, comma 2, e l’art. 8, commi 1 e 3, nel prevedere un obbligo generale per gli uffici dell’intero sistema regionale, esteso anche alle aree escluse dal territorio di insediamento del gruppo linguistico friulano, di rispondere in friulano «alla generalità dei cittadini» che si avvalgono del diritto di usare tale lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati «alla generalità dei citta-

dini», nonché di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità, contrasterebbero con l'art. 9, comma 1, della legge n. 482 del 1999, che circoscrive l'uso della lingua minoritaria nei soli Comuni di insediamento del relativo gruppo linguistico.

L'art. 9, comma 3, nel prevedere, in ordine all'attività svolta in seno agli organi collegiali, di cui ai precedenti commi 1 e 2, una mera facoltà della «ripetizione degli interventi in lingua italiana» ovvero del «deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta», violerebbe l'art. 7 della legge n. 482 del 1999, il quale, ai commi 3 e 4, statuisce che «qualora uno o più componenti degli organi collegiali di cui ai commi 1 e 2 dichiarino di non conoscere la lingua ammessa a tutela, deve essere garantita una immediata traduzione in lingua italiana» e «qualora gli atti destinati ad uso pubblico siano redatti nelle due lingue, producono effetti giuridici solo gli atti e le deliberazioni redatti in lingua italiana». La censurata previsione contrasterebbe, inoltre, con l'art. 8 della legge n. 482 del 1999, il quale, prevedendo la possibilità per il Consiglio comunale di pubblicare atti nella lingua ammessa a tutela, fa tuttavia salvo «il valore esclusivo degli atti nel testo redatto in lingua italiana».

L'art. 11, comma 5, contemplando anche l'utilizzazione di toponimi «nella sola lingua friulana», violerebbe l'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, per il quale «la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano», nonché l'art. 10 della stessa legge, il quale dispone che nei Comuni di insediamento della minoranza linguistica «i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi», ma solo «in aggiunta ai toponimi ufficiali». La contestata disposizione risulterebbe altresì incompatibile con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 12, comma 3, stabilendo che al momento dell'iscrizione scolastica «i genitori o chi ne fa le veci, previa adeguata informazione, su richiesta scritta dell'istituzione scolastica, comunicano alla stessa la propria volontà di non avvalersi dell'insegnamento della lingua friulana», determinerebbe innanzitutto un'imposizione alle istituzioni scolastiche di impartire tale insegnamento, violando in tal modo i principi dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche e così ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con l'art. 21, commi 8 e 9, 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). In secondo luogo, la censurata disposizione violerebbe l'art. 4 della legge n. 482 del 1999, che demanda all'autonomia scolastica i tempi e le metodologie di svolgimento delle attività didattiche e che, al comma 5, prevede che la manifestazione di volontà da parte dei genitori consista nell'assenso alla frequenza dell'insegnamento. La medesima disposizione legislativa regionale, configurando un regime di obbligatorietà che può interrompersi solo con la richiesta di esonero, contrasterebbe altresì con l'art. 3 Cost.

L'art. 14, ai commi 2 e 3, stabilendo che l'insegnamento della lingua friulana

sia garantito per almeno un'ora alla settimana per la durata dell'anno scolastico e che nella programmazione dell'insegnamento della lingua friulana siano comprese modalità didattiche che assumano come modello di riferimento il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato delle lingue, pretenderebbe di imporre alle istituzioni scolastiche tempi e modi di insegnamento, ponendosi in tal modo in contrasto con i principi dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche e con quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 482 del 1999, che, nel prevedere l'insegnamento della lingua minoritaria nei Comuni di insediamento della minoranza, rinvia a tali principi circa i tempi e le metodologie di svolgimento dell'insegnamento. In particolare la disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., che esclude dalla competenza concorrente regionale «l'autonomia delle istituzioni scolastiche»: ciò in virtù della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (da applicarsi alla Regione Friuli-Venezia Giulia che, ai sensi dell'art. 6, numero 1, dello statuto speciale ha, in materia di istruzione, competenza integrativa).

L'art. 18, comma 4, che legittima la Regione a «sostenere» l'insegnamento della lingua friulana anche nelle istituzioni scolastiche situate nelle aree escluse dal territorio di insediamento della minoranza friulana, contrasterebbe con l'art. 4, commi 1 e 2, della legge n. 482 del 1999, che circoscrive l'insegnamento della lingua minoritaria alle scuole situate nell'ambito territoriale di insediamento della minoranza.

2. – Lo scrutinio delle diverse censure prospettate nel ricorso presuppone una ricostruzione del quadro costituzionale e legislativo entro cui si colloca la legge regionale n. 29 del 2007.

2.1. – **Questa Corte ha più volte affermato che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale** (sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988). Più precisamente, «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi", che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie» (sentenza n. 15 del 1996).

Oltre a questo, alcuni statuti speciali dettano esplicite disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche. Le discipline contenute negli statuti della Regione

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) e del Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670) recano numerose previsioni, configurando due differenziati modelli di tutela delle minoranze linguistiche principali (bilinguismo assoluto o totale nella Regione Valle d'Aosta; separatismo linguistico nella Regione Trentino-Alto Adige), in aggiunta ad alcune speciali disposizioni poste a presidio di altri gruppi linguistici minoritari ivi presenti. In quest'ambito, in entrambi i suddetti statuti vi è anche l'affermazione che la lingua italiana è la lingua ufficiale della Repubblica (rispettivamente art. 38 e art. 99).

Dal canto suo, l'art. 3 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia dispone che «è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali».

2.2. – A questo significativo quadro di principi e di disposizioni di rango costituzionale corrisponde una normativa internazionale che si è sviluppata ed articolata nel tempo.

Se nei testi più risalenti, come **la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948 (artt. 2, 7, 26) e la Convenzione per la salvaguardia per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (artt. 6 e 14), si affermavano principi di eguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua utilizzata dalle persone, soprattutto negli atti internazionali adottati dagli anni novanta emerge anche il problema del trattamento delle cosiddette "minoranze nazionali": un problema, questo, affrontato andando oltre la mera non discriminazione, per cercare di garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti a tali minoranze alla vita collettiva del loro paese attraverso il diritto all'uso della lingua nelle relazioni istituzionali, il diritto all'istruzione anche nella lingua minoritaria, il sostegno alla cultura della minoranza.**

Di questa fase innovativa sono significativi esempi la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche) ed in particolare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992. Quest'ultimo testo, in particolare, prevede una tutela particolarmente accentuata delle lingue «regionali o minoritarie», tra l'altro attraverso prescrizioni molto analitiche sull'insegnamento delle medesime ad ogni livello scolastico, sulla possibilità di usare queste lingue in sede giudiziaria e legale, nonché nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, sulla previsione di forme di bilinguismo nelle aree in cui sono presenti le lingue minoritarie, sulla garanzia della presenza di queste lingue nel settore dei mezzi di comunicazione e nell'ambito culturale.

Lo Stato italiano non ha, ad oggi, provveduto a ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, diversamente da quanto

avvenuto con la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali – alla quale fa riferimento la legge 28 agosto 1997, n. 302 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995) – e con la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali – alla quale fa riferimento la legge 19 febbraio 2007, n. 19 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005).

Particolarmente significativa si rivela l'affermazione contenuta nell'art. 1 della Sezione I della suddetta Convenzione-quadro, a mente della quale «la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale». La stessa non solo impegna le Parti contraenti a garantire pienamente l'esercizio delle libertà civili agli appartenenti alle minoranze nazionali, ma contiene – tra l'altro – disposizioni sulla libera utilizzazione della lingua minoritaria in privato ed in pubblico, sul suo uso in caso di procedure penali, sulla sua utilizzazione per i nomi personali e le insegne private, sul suo insegnamento nel sistema della pubblica istruzione.

Essa prevede, altresì, nella Sezione II, che «nelle zone geografiche dove persone appartenenti a minoranze nazionali sono insediate per tradizione o in numero sostanziale, qualora tali persone ne facciano richiesta e sempre [che] la richiesta corrisponda ad una effettiva esigenza, le Parti faranno in modo di realizzare per quanto possibile le condizioni che consentano di utilizzare la lingua minoritaria nelle relazioni tra queste persone e le autorità amministrative» (art. 10, comma 2) e che, sempre in tali zone, le Parti contraenti «nell'ambito del loro sistema legislativo [...] in considerazione delle loro specifiche condizioni, faranno ogni sforzo per affiggere anche nella lingua minoritaria le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade e le altre indicazioni topografiche destinate al pubblico qualora vi sia una domanda sufficiente per tali indicazioni» (art. 11, comma 3).

2.3. – Come ricordato in precedenza, **la giurisprudenza di questa Corte**, se da tempo ha affermato che «la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale» (sentenza n. 28 del 1982), **ha più volte ritenuto che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione, dal momento che non soltanto ad essa è dedicato l'art. 6, ma questa speciale tutela concretizza il principio pluralistico ed il principio di eguaglianza, «essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare»** (sentenza n. 15 del 1996; confronta pure le sentenze n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988).

Pur garantendo comunque «una tutela minima, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso la interpretazione costituzionale dell'ordinamento», il principio consacrato nell'art. 6 Cost.

richiede «l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività», in quanto «la misura concreta di effettività di tali principi di tutela delle minoranze è [...] condizionata all'esistenza di leggi e misure amministrative» (sentenze n. 15 del 1996, n. 62 del 1992 e n. 28 del 1982).

Intorno alla titolarità di questo potere normativo, attribuito testualmente dall'art. 6 Cost. alla «Repubblica», si è sviluppato per lungo tempo un contenzioso tra Stato e Regioni, risolto dalla giurisprudenza di questa Corte in un primo momento nel senso che fosse solo il legislatore statale abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze etnico-linguistiche (sentenze n. 14 del 1965, n. 128 del 1963, n. 46 e n. 1 del 1961, n. 38 del 1960).

Proprio con riferimento ad una asserita ingiustificata disparità di trattamento tra la minoranza di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia e gli appartenenti alla minoranza alloglotta del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta con riguardo all'uso della lingua anche nel processo penale (previsto solo per i secondi dall'allora primo e terzo comma dell'art. 137 cod. proc. pen.), questa Corte, con la sentenza n. 28 del 1982, ha affermato che restava «rimesso al legislatore italiano, nella propria discrezionalità, di scegliere i modi e le forme della tutela da garantire alla minoranza linguistica slovena».

Successivamente, questa Corte ha altresì ritenuto che anche le legislazioni regionali e provinciali potessero disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo statuto regionale», ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983).

In effetti, a seguito di questi mutamenti giurisprudenziali, non poche Regioni speciali ed ordinarie hanno approvato discipline in tema di tutela delle minoranze linguistiche.

Dalla richiamata giurisprudenza costituzionale si ricava che l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele). E ciò al di là della ineludibile tutela della lingua italiana.

A tale proposito, questa Corte ha avuto occasione di affermare che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in

materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione» (sentenza n. 406 del 1999). Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria.

Di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, vale a dire di quel particolare procedimento che è previsto dai suddetti statuti speciali e che rinvia la specificazione delle implicazioni legislative derivanti dalle disposizioni statutarie alla decretazione legislativa successiva alla deliberazione di commissioni pariteticamente composte da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata. È infatti evidente che questo tipo di produzione normativa, che deve comunque necessariamente – dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo – trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi.

2.4. – La legge n. 482 del 1999 si autoqualifica come legislazione «di attuazione dell'art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali».

Fra i suoi molteplici contenuti, di particolare rilevanza è, innanzitutto, la individuazione dei soggetti che possono attivare la procedura mediante la quale si procede alla delimitazione dell'ambito territoriale in cui «si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche». La procedura può iniziare su istanza di appena il quindici per cento dei cittadini di un Comune oppure di un terzo dei consiglieri comunali, e il Comune può esprimere solo un parere alla Provincia, cui è attribuito il potere di delimitare il territorio di insediamento della minoranza. In sostanza, questa legge, pur prevedendo misure di tutela per minoranze di limitata consistenza numerica, tiene in ogni caso fermo il criterio della tutela esclusivamente territoriale delle comunità interessate. Il fatto che le speciali tutele delle lingue minoritarie siano applicabili in aree territoriali nelle quali esistono anche piccole minoranze linguistiche è poi confermato dall'art. 7, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che prevede l'estensione del diritto di esprimersi nella lingua minoritaria dei componenti degli organi collegiali di Comunità montane, Province e Regioni alla condizione che queste «ricomprendano Comuni nei quali è riconosciuta la lingua ammessa a tutela, che complessivamente costituiscano almeno il

15 per cento della popolazione interessata».

La consacrazione, nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale «lingua ufficiale della Repubblica» non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica; e ciò anche al di là delle pur numerose disposizioni specifiche che affermano espressamente nei singoli settori il primato della lingua italiana (art. 4, comma 1; art. 7, commi 3 e 4; art. 8. confronta, inoltre, l'art. 6, comma 4, del regolamento di attuazione della legge n. 482 del 1999, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 2001, n. 345).

Nel dettaglio, specifiche garanzie sono dettate dalla legge n. 482 del 1999 per le scuole materne, elementari e medie inferiori (artt. 4 e 5), per le università operanti nelle Regioni interessate (art. 6), per gli organi a struttura collegiale di Comuni, Comunità montane, Province e Regioni (art. 7), per le pubblicazioni dei Comuni (art. 8), per le pubbliche amministrazioni operanti localmente e per i giudici di pace (art. 9), per i Comuni che esercitano competenze in tema di toponomastica (art. 10), per gli organi competenti in materia di ripristino del nome originario (art. 11), per il servizio pubblico radiotelevisivo (art. 12).

Questa legge si autoqualifica come non modificabile da parte delle Regioni ad autonomia ordinaria, dal momento che lascia ai rispettivi legislatori il solo potere di adeguare la propria normativa, nelle materie ad essi devolute, ai principi della legge statale (art. 13).

Per le Regioni a statuto speciale, escluso che la legge possa innovare le speciali norme statutarie esistenti, si prescrive che «l'applicazione delle disposizioni più favorevoli previste dalla presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti» (art. 18).

2.5. – Per ciò che riguarda lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, oltre alla ricordata affermazione contenuta nell'art. 3, non è prevista una specifica disposizione attributiva di competenze in questa materia. E' però previsto (art. 65) che «con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione».

È quindi questo lo strumento cui la Regione poteva ricorrere per introdurre eventuali normative volte alla «salvaguarda delle [...] caratteristiche etniche e culturali» dei suoi cittadini «qualunque [fosse] il gruppo linguistico» di appartenenza, che fossero derogatorie rispetto al contenuto della legge n. 482 del 1999.

A tale procedura – conformemente, del resto, a quanto previsto dal già citato

art. 18 della legge n. 482 del 1999 – si è fatto ricorso per procedere alla approvazione del d.lgs. 12 settembre 2002, n. 223, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione».

Non si rinvencono, invece, in alcuna parte del suddetto decreto legislativo di attuazione disposizioni che introducano direttamente, o che autorizzino il legislatore regionale ad introdurre normative derogatorie al contenuto della legge n. 482 del 1999. È, tra l'altro, significativo che lo stesso decreto definisca la legge n. 482 del 1999 (che reca il titolo di «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche») come «"legge" per la tutela della lingua e della cultura delle popolazioni che parlano il friulano e di quelle appartenenti alla minoranza slovena e germanofona», usando, quindi, una formulazione che direttamente riferisce il contenuto della legge alle minoranze linguistiche della Regione.

In ogni caso, sia che da ciò si desuma che la normativa di attuazione abbia recepito, al di là degli adattamenti previsti nei commi dell'art. 1 successivi al primo, il contenuto della legislazione statale (con la conseguente maggiore forza che l'ordinamento attribuisce alle norme di attuazione degli statuti speciali rispetto alla legislazione ordinaria sia dello Stato che delle Regioni, vedere sentenze n. 132 del 2009, n. 341 del 2001, n. 212 del 1994 e n. 20 del 1956), sia che si evinca che la normativa di attuazione si sia limitata a non introdurre norme derogatorie alla suddetta legislazione statale, il risultato è che la legge regionale non può divergere da quest'ultima.

Le considerazioni innanzi formulate costituiscono, quindi, il quadro di riferimento utile per l'analisi delle censure che il Presidente del Consiglio muove alla legge regionale.

2.6. – La legge regionale n. 29 del 2007, dopo essersi qualificata come attuativa «dell'art. 6 della Costituzione e dell'art. 3» dello statuto regionale, indica, all'art. 2, come proprie fonti legittimanti sia l'esercizio delle competenze legislative della Regione di concorrere all'attuazione dei principi espressi a livello internazionale da tutta una serie di atti internazionali (di diversa natura ed efficacia) a tutela del pluralismo linguistico, sia quelle relative all'attuazione dei «principi della legislazione statale in materia, e in particolare della legge 15 dicembre 1999, n. 482 [...], e del decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 [...], tenuto conto dei principi e delle disposizioni della legge regionale 22 marzo 1996, n. 15 (Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali e minoritarie)».

Al di là del fine generale di tutelare, valorizzare e promuovere l'uso della lingua friulana, considerata «parte del patrimonio storico, culturale e umano della Comunità regionale», questa legge afferma esplicitamente di essere «finalizzata ad ampliare l'uso della lingua friulana nel territorio di riferimento», seppure «nel rispetto della libera scelta di ciascun cittadino».

In realtà questa legge, che raccoglie e ridisciplina quanto contenuto in altre

precedenti leggi regionali (che, infatti, vengono in parte abrogate), contiene una ricca varietà di disposizioni solo in parte direttamente od indirettamente attuative della legge n. 482 del 1999.

3. – Sulla base di quanto in precedenza evidenziato vanno scrutinate nel merito le suesposte censure e le argomentazioni utilizzate dal ricorrente per motivare la violazione dell'art. 6 Cost. tramite l'asserito contrasto con differenziate disposizioni della legge n. 482 del 1999.

3.1. – Le questioni relative all'art. 6, comma 2, e all'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale in oggetto sono fondate.

Dette disposizioni sono censurate in quanto «contrastano con l'art. 9, comma 1, della legge n. 482 del 1999 (attuativa dell'art. 6 Cost.), che circoscrive l'uso della lingua minoritaria nei soli Comuni di insediamento del relativo gruppo linguistico».

3.1.1. – Il Presidente del Consiglio censura le suddette disposizioni ritenendo che esse, prevedendo «un obbligo generale per gli uffici dell'intera regione, operante anche nelle aree escluse dal territorio di insediamento del gruppo linguistico friulano (delimitato ai sensi dell'art. 3 della stessa legge), di rispondere in friulano "alla generalità dei cittadini" che si avvalgono del diritto di usare tale lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati "alla generalità dei cittadini", nonché di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità, contrast[i]no con l'art. 9, comma 1, della legge n. 482/99 (attuativa dell'art. 6 Cost.), che circoscrive l'uso della lingua minoritaria nei soli Comuni di insediamento del relativo gruppo linguistico».

Si è già accennato, nel descrivere in via generale il contenuto della legge n. 482 del 1999, che essa prevede un ben preciso sistema di tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia, incentrato sul principio della delimitazione del territorio in cui si applicano le specifiche disposizioni di salvaguardia. Il primo comma dell'art. 3 della legge prevede, infatti, che «la delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla presente legge è adottata dal consiglio provinciale, sentiti i Comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei Comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi Comuni». Nei due successivi commi del suddetto articolo si individuano altre forme di attivazione del procedimento volto a definire gli ambiti territoriali di tutela e a costituire organismi di coordinamento e nei successivi articoli si definisce il contenuto delle misure di tutela, sempre però con riferimento ai suddetti ambiti.

Si può, quindi, affermare che il principio cui si ispira la legge n. 482 del 1999 è quello territoriale: la normativa di salvaguardia delle lingue minoritarie riconosciute si applica cioè nei territori in cui vi è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza stessa.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di disposizioni che prevedano la tutela su base territoriale della lingua minoritaria,

sospettate di illegittimità costituzionale per contrasto col diverso principio della tutela personale delle suddette lingue alla luce, in particolare, dell'art. 6 Cost. o delle specifiche normative poste, in alcuni statuti speciali, a tutela dell'uso della lingua minoritaria.

Nella sentenza n. 213 del 1998 si è precisato che «quanto alla pretesa violazione delle norme costituzionali e statutarie in tema di protezione della minoranza italiana di lingua tedesca (artt. 6 e 116 della Costituzione e 100 dello statuto speciale), si deve innanzitutto rilevare che tale protezione è basata non sul principio di personalità ma su quello di territorialità».

Parimenti, nella sentenza n. 406 del 1999, questa Corte, nel giudicare circa la compatibilità costituzionale di una norma del codice di procedura penale (l'art. 109, comma 2) che, a giudizio del rimettente, non avrebbe tutelato l'appartenente alla minoranza quando, in caso di spostamento della competenza territoriale, si fosse trovato ad essere processato fuori del luogo di residenza, ha affermato «che i diritti di uso della lingua riconosciuti agli appartenenti a Comunità linguistiche di minoranza valgono sì come diritti personali ma soltanto nei rapporti con le istituzioni aventi competenza sul territorio di insediamento delle Comunità medesime. La questione di costituzionalità sollevata mira invece a ottenere una pronuncia di questa Corte attraverso la quale si affermi, sia pure soltanto in relazione al caso dei giudizi che formano oggetto della disciplina dell'art. 11 cod. proc. pen., una protezione dei diritti linguistici delle minoranze riconosciute che si proietti al di là dei limiti territoriali di insediamento, una proiezione che tenderebbe a connotare costituzionalmente la disciplina dei diritti linguistici in termini non più territoriali ma personali. [...] Ma, per quanto i principi costituzionali richiedano di essere valorizzati nella loro funzione conformatrice della legislazione ordinaria, non è possibile, da una proclamazione come quella contenuta nell'art. 6 della Costituzione ("La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche"), inferire l'esistenza di un vincolo del legislatore all'adozione del criterio personale, in luogo di quello territoriale, nella disciplina dei diritti linguistici delle minoranze; tanto più, si può aggiungere, che tale criterio non è nemmeno adottato dagli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, la cui speciale ragion d'essere deriva per l'appunto anche dall'esistenza di minoranze linguistiche e dall'esigenza di una loro particolarmente forte protezione».

Vi è, altresì, da considerare che la giurisprudenza di questa Corte ha, fin dalle sue più risalenti sentenze, messo in luce il delicato rapporto tra la specifica tutela prevista dall'art. 6 Cost. e il generale principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della medesima.

Già nella sentenza n. 46 del 1961 si afferma che «le competenze normative attribuite alle Regioni o Province autonome sono da contenere entro i limiti risultanti dalla specificazione delle singole materie elencate negli Statuti, secondo il contenuto delle medesime da determinare in base a criteri obiettivi, e non se ne può consentire l'estensione a rapporti non rientranti nelle medesime, in base alla mera considerazione dei fini che ne hanno ispirato il conferimento [... dato che

deve essere effettuato il] coordinamento fra l'esigenza della protezione delle caratteristiche etniche e dello sviluppo culturale di quel gruppo alloglotto e l'altra della parità del trattamento con gli altri gruppi».

Tale concetto è ribadito nella sentenza n. 128 del 1963 ed in quella n. 14 del 1965 nella quale questa Corte, con riferimento specifico alla statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, ribadisce che lo statuto «afferma (art. 3) il principio generale della parità di diritti e di trattamento di tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale essi appartengono».

Si tratta di un percorso argomentativo che è stato seguito anche negli ultimi anni. Nella sentenza n. 213 del 1998 si afferma nuovamente, infatti, che l'art. 6 Cost. «non contiene in sé una forza espansiva, al di là di quanto espressamente stabilito nelle norme degli statuti regionali speciali» e che «le norme di tutela delle minoranze rappresentano sempre punti di equilibrio e contemperamenti tra le garanzie particolari e l'ordinamento generale. L'estensione delle prime non può non comportare ripercussioni sul secondo».

Non contrastando né con l'art. 6 Cost., né con specifiche norme statutarie, la disposizione che fissa nella legge n. 482 del 1999 il principio della tutela territoriale della lingua minoritaria non può, per i motivi evidenziati al punto 2.5., essere contraddetta dal legislatore regionale.

Passando all'esame delle singole censure, **questa Corte sottolinea che il comma 2 dell'art. 6 della legge impugnata, riconoscendo in modo espreso «il diritto di usare la lingua friulana [...] a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati», viene a violare in modo palese quanto previsto dalla legge n. 482, dato che attribuisce il diverso e non riconosciuto diritto ad un uso personale della lingua minoritaria.**

Ad analoga conclusione si deve pervenire anche con riferimento alle censure mosse ai commi 1 e 3 dell'art. 8 della legge regionale.

Infatti, la più volte citata legge statale limita, al comma 1 dell'art. 9, l'uso della lingua minoritaria ai «Comuni di cui all'art. 3» (cioè a quelli nei quali si applicano le norme di tutela), mentre il comma 1 dell'art. 8 della legge regionale prevede la redazione «in friulano» degli atti «comunicati alla generalità dei cittadini» anche al di fuori dell'ambito dei suddetti Comuni e il comma 3 garantisce la «presenza della lingua friulana [...] anche nella comunicazione istituzionale e nella pubblicità degli atti destinati all'intera Regione». È evidente il contrasto, dato che le censurate disposizioni sanciscono il dovere, da parte della Regione e degli enti locali in cui si applicano le norme di tutela (nonché dei relativi «enti strumentali»), di usare la lingua friulana anche per le comunicazioni che fuoriescano dai suddetti ambiti territoriali.

L'art. 6, comma 2, e l'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale n. 29 del 2007 sono, pertanto, illegittimi per violazione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 482 del 1999.

3.2 – La questione relativa all'art. 9, comma 3, della legge regionale è fondata.

La censurata disposizione contempla una mera facoltà della «ripetizione degli interventi in lingua italiana», ovvero del «deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta» nei dibattiti dei Consigli comunali in cui si può utilizzare la lingua friulana. Dal canto suo, la norma invocata a parametro interposto, vale a dire l'art. 7 della legge n. 482 del 1999, prescrive la «immediata traduzione» di tali interventi.

Il terzo comma dell'art. 7 della legge n. 482 del 1999, nel riconoscere agli appartenenti alla minoranza linguistica protetta facenti parte degli organi collegiali degli enti locali e regionali il diritto di utilizzare la diversa lingua, lo bilancia con la previsione di «una immediata traduzione in lingua italiana» a garanzia sia degli altri componenti che «dichiarino di non conoscere la lingua ammessa a tutela» sia della stessa complessiva funzionalità degli organi pubblici interessati. Rinviare tutto ciò ai piani di politica linguistica e, soprattutto, ipotizzare forme diverse dalla «immediata traduzione» pone evidenti dubbi sulla pienezza ed immediatezza del confronto dialettico negli organi collegiali.

La puntuale e sollecita comprensione degli interventi svolti in seno ad un organo collegiale è fondamentale ai fini del suo corretto funzionamento. Ove si tratti, in particolare, di un organo elettivo di un ente pubblico, la comunicazione secondo modalità linguistiche immediatamente accessibili è il presupposto per un appropriato confronto dialettico. A sua volta, detto confronto è una delle modalità di estrinsecazione del principio democratico. Sicché, la garanzia della contestuale conoscenza, nella «lingua ufficiale della Repubblica», da parte di tutti i componenti l'organo collegiale del contenuto degli atti e degli interventi posti in essere in quella sede è condizione essenziale perché il confronto democratico possa aver luogo.

Non è esatto pertanto obiettare, come fa la difesa regionale, che si tratterebbe solo dell'individuazione di due diverse modalità «per garantire la traduzione», dato che le modalità della traduzione vengono addirittura rinviate ad una futura procedura, mentre la traduzione (che, tra l'altro, sarebbe verso la «lingua ufficiale») deve essere necessariamente contestuale, così come anche ribadito nell'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 345 del 2001.

L'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 7, comma 3, della legge n. 482 del 1999.

Restano assorbite le residue censure.

3.3. – La questione relativa all'art. 11, comma 5, della legge regionale è fondata.

La facoltà per i Comuni di adottare toponimi anche nella sola lingua friulana è incompatibile con la previsione dettata dal legislatore statale che legittima l'uso dei toponimi nella lingua minoritaria solo «in aggiunta ai toponimi ufficiali».

L'art. 10 della legge n. 482 del 1999 costruisce un equilibrato procedimento per affiancare eventualmente, nelle aree con presenza di lingue minoritarie, accanto alla denominazione ufficiale dei Comuni e dei luoghi, altri «toponimi conformi alle tradizioni ed agli usi locali».

La previsione che gli enti locali dell'area in cui è accertata la presenza della minoranza linguistica friulana possano escludere la denominazione ufficiale, optando per toponimi solo in friulano, che divengono le denominazioni ufficiali di Comuni e località, evidentemente altera il disegno generale della legge n. 482 del 1999, fondato non solo sulla valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie, ma anche sulla preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana.

Al riguardo, si rivela infondata l'obiezione della difesa regionale secondo la quale, essendo la Regione Friuli-Venezia Giulia «competente in materia di toponomastica», essa potrebbe «disciplinare la definizione del toponimo ufficiale, consentendone la modifica al Consiglio comunale»: la potestà legislativa di questa Regione non può, infatti, espandersi sino al punto di contraddire la chiara portata normativa del principio espresso dall'art. 10 della legge n. 482 del 1989.

Né appare conferente l'esemplificazione che viene effettuata dalla difesa regionale quando fa riferimento ad un limitato numero di Comuni della Valle d'Aosta o della Sardegna che hanno toponimi espressi con lettere o gruppi di lettere estranei alla lingua italiana, dato che finalità espressa della disposizione censurata è di permettere che il toponimo nella lingua friulana divenga, al posto di quello esistente in lingua italiana, l'unico atto a definire il nominativo del Comune o quello «ufficiale a tutti gli effetti».

L'art. 11, comma 5, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 10 della legge n. 482 del 1999.

Restano assorbite le residue censure.

3.4. – La questione relativa all'art. 12, comma 3, della legge regionale è fondata.

Il meccanismo di scelta, configurato dalla censurata disposizione, si sostanzia in una sorta di opzione negativa. Qualora i genitori non vogliano che ai figli sia impartito l'insegnamento della lingua friulana, sono tenuti a comunicarlo al momento dell'iscrizione, previa adeguata informazione, su richiesta scritta dell'istituzione scolastica. Il silenzio serbato sul punto dai genitori equivale ad un vero e proprio assenso, fatta salva la possibilità di modificare tale decisione in occasione dell'apertura del nuovo anno scolastico.

La censurata disposizione contrasta palesemente con quanto previsto dal legislatore statale nell'art. 4, commi 2 e 5, della legge n. 482 del 1999, che stabilisce, invece, che «al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza».

Le previsioni della legge n. 482 del 1999, in evidente consonanza con la «libertà di scelta educativa da parte delle famiglie» di cui all'art. 21, comma 9, della legge n. 59 del 1997 e agli artt. 7, comma 2, e 10, comma 2, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), presidiano la piena libertà educativa della famiglia, che

non deve (in un ambito nel quale potrebbero, almeno in ipotesi, prodursi pressioni di vario genere) doversi distinguere in negativo per esprimere la propria mancanza di volontà di far seguire ai propri figli le lezioni di lingua friulana. Non può quindi parlarsi della disposizione censurata come di una mera variante procedurale per permettere l'espressione del consenso, dal momento che la legge n. 482 del 1999 ha inteso garantire la piena libertà di coloro che sono chiamati a compiere una scelta di rilevante valore civile e culturale.

D'altra parte, la stessa legge regionale n. 29 del 2007 afferma al comma 3 dell'art. 1 di essere «finalizzata ad ampliare l'uso della lingua friulana nel territorio di riferimento nel rispetto della libera scelta di ciascun cittadino».

L'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 è, pertanto, illegittimo per violazione dell'art. 4 della legge n. 482 del 1999.

Restano assorbite le residue censure.

3.5. – La questione relativa all'art. 14, commi 2 e 3, della legge regionale è fondata.

Di questa disposizione è censurata, per un verso, la previsione dell'insegnamento della lingua friulana per almeno un'ora alla settimana (art. 14, comma 2, ultimo periodo). Per altro verso, oggetto di doglianza è pure la previsione dell'uso della lingua friulana come «lingua veicolare», vale a dire che la lingua minoritaria viene indicata come modalità sussidiaria e strumentale di comunicazione per l'insegnamento di altre discipline (art. 14, comma 3).

L'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 14 contrasta con l'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che attribuisce all'autonomia didattica delle scuole la deliberazione dei tempi di insegnamento della lingua friulana.

È ben vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'autonomia delle istituzioni scolastiche «non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione», ma è altrettanto innegabile «che a tali istituzioni [debbono essere] lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare» (sentenza n. 13 del 2004). L'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999 contempera le ragioni sottese alla tutela e valorizzazione della lingua friulana in ambito didattico, e l'autonoma determinazione dei percorsi formativi tracciati dalle istituzioni scolastiche. La previsione di una fascia temporale minima, comunque obbligatoria, di insegnamento della lingua friulana, altera detto equilibrio. D'altra parte, la programmazione dell'offerta didattica dipende anche dal numero delle richieste di insegnamento della lingua friulana che potranno pervenire dalle famiglie.

Per le medesime ragioni, il comma 3 dell'art. 14 confligge con l'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che attribuisce all'autonomia delle scuole la deliberazione delle «metodologie» didattiche da utilizzare, mentre la previsione, da parte della norma censurata, che si debba adottare «il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato» della lingua friulana limita drasticamente le scelte didattiche operabili dalla scuola.

Inoltre, l'apprendimento veicolare integrato delle lingue dovrebbe presupporre

un consenso generalizzato alla frequenza dei corsi di insegnamento della lingua friulana, poiché altrimenti coloro che non frequentano questi corsi sarebbero privati dell'insegnamento delle materie «veicolate» dal friulano o alcuni insegnamenti dovrebbero essere effettuati due volte.

Sul punto è da rigettare la tesi della difesa regionale secondo cui quanto determinato dalla norma censurata sarebbe già previsto nell'art. 4, comma 1, della legge n. 482 del 1999, poichè la disposizione statale non fa altro che enunciare che anche la lingua friulana rientrerà, per le scuole materne, fra le «attività educative» e, per le scuole elementari e quelle secondarie di primo grado, fra le materie di insegnamento. Infatti, il successivo comma 2 del medesimo art. 4 afferma esplicitamente che sono le istituzioni scolastiche elementari e secondarie di primo grado, nell'ambito della loro autonomia organizzativa e didattica, a deliberare «anche, sulla base delle richieste dei genitori degli alunni, le modalità di svolgimento delle attività di insegnamento della lingua e delle tradizioni culturali delle Comunità locali, stabilendone i tempi e le metodologie».

Gli articoli 14, comma 2, limitatamente all'ultimo periodo, e comma 3, della legge regionale n. 29 del 2007 sono, pertanto, illegittimi per violazione dell'art. 4 della legge n. 482 del 1999.

Restano assorbite le residue censure.

3.6. – La questione relativa all'art. 18, comma 4, della legge regionale non è fondata.

La censurata disposizione, nel legittimare la Regione a «sostenere» l'insegnamento della lingua friulana anche nelle istituzioni scolastiche situate nelle aree escluse dal territorio di insediamento della minoranza friulana, non viola l'art. 4 della legge n. 482 del 1999, dal momento che il legislatore regionale si è limitato a prevedere una mera possibilità di sostegno economico da parte della stessa Regione alle istituzioni scolastiche (di qualsiasi grado) che, nella loro autonomia, ritengano utile sviluppare, anche in aree esterne alla zonizzazione territoriale, l'insegnamento della lingua friulana.

Non solo disposizioni del genere erano già contenute nella legge regionale n. 15 del 1996 (artt. 19 e 27), ma gli artt. 12, comma 2, 14 e 16 della stessa legge n. 482 del 1999 prevedono la possibilità per le Regioni di sostenere, mediante le loro finanze, iniziative culturali od informative connesse alle lingue minoritarie senza incontrare limiti territoriali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 2, 8, commi 1 e 3, 9, comma 3, 11, comma 5, 12, comma 3, e 14, commi 2, ultimo periodo, e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2007, sollevata

dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 6 della Costituzione, in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), con il ricorso indicato in epigrafe.

4. Sentenza 170/10 (tutela lingua piemontese)

Considerato in diritto

1. – Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3; 2, comma 2, lettere c) e g); 3, comma 5; e 4 della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11, recante «Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte», promossa, in riferimento all'art. 6 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Secondo il ricorrente, la suddetta legge, nelle disposizioni impugnate, eccederebbe «dalla competenza regionale» per il fatto di attribuire (art. 1, comma 1) valore alla «lingua piemontese» «non solo a fini culturali», come previsto da altre leggi regionali, ma anche «al fine di parificarla alle lingue minoritarie «occitana, franco-provenzale, francese e walser»» nonché di conferire ad essa «il medesimo tipo di tutela» riconosciuto a queste ultime.

Questa disposizione violerebbe l'art. 6 Cost. in ragione del suo contrasto, da un lato, con l'art. 2 della legge statale 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), che «non ricomprende tra le lingue meritevoli di tutela la lingua piemontese» e, dall'altro, con la consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale «pone in capo al legislatore statale la titolarità del potere d'individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela» (così, da ultimo, con la sentenza n. 159 del 2009, secondo cui, anche, la legge n. 482 del 1999 costituirebbe «il quadro di riferimento per la disciplina delle lingue minoritarie», non modificabile da parte delle Regioni, salve, per quelle a statuto speciale, le deroghe introdotte con norme di attuazione degli statuti).

Le altre disposizioni impugnate sarebbero «conseguentemente incostituzionali», in relazione ad altrettante disposizioni di detta legge statale: a) l'art. 1, comma 3, contrasterebbe, infatti, con l'art. 3, «che circoscrive la delimitazione degli ambiti di tutela alle sole lingue individuate nell'art. 2 della legge stessa»; b) l'art. 2, comma 2, lettera c), violerebbe l'art. 9, che consente l'uso negli uffici pubblici solo delle «lingue minoritarie individuate dall'art. 2 della stessa legge»; c) l'art. 2, comma 2, lettera g), contrasterebbe con l'art. 12, «che consente «convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo» per le sole lingue minoritarie ammesse a tutela dall'art. 2 legge n. 482/1999»; d) l'art. 3,

comma 5, nonché l'art. 4, contrasterebbero con l'art. 10, «che consente la toponomastica bilingue alle sole lingue e nei soli territori individuati rispettivamente dagli artt. 2 e 3 della legge n. 482 del 1999».

2. – Costituendosi in giudizio, la Regione Piemonte ha chiesto una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni: la legge impugnata, diversamente da come prospettato dal ricorrente, adopererebbe «l'espressione "lingua piemontese"» soltanto nel senso di «patrimonio linguistico da tutelare e valorizzare», «al pari di qualsiasi altro bene artistico e culturale», nell'intento, segnalato da precedenti vicende legislative, di promuovere, in conformità allo statuto, «la conoscenza della storia, della cultura e del patrimonio linguistico storico del Piemonte» (e in analogia alla «del tutto simile» legge della Regione Veneto n. 8 del 2007, tuttavia non impugnata davanti a questa Corte).

3. – Insistendo, in prossimità dell'udienza, nella propria richiesta, la difesa del ricorrente ha osservato che la tutela delle minoranze linguistiche, sfuggendo alla ripartizione per materie delineata dall'art. 117 Cost., si qualificherebbe non già come "materia", «ma come "argomento" o comunque "valore"» o, perfino, come «"non materia"», da considerare attribuita alla «esclusiva competenza dello Stato», anche sulla base di una «interpretazione storica e sistematica dell'art. 6 della Costituzione», volta a individuare la nozione di "Repubblica" presso i Costituenti come sovrapposta a quella di "Stato".

Nella giurisprudenza di questa Corte, d'altra parte, si sarebbe consolidato l'«orientamento che riconosce all'art. 6 della Costituzione la natura di "norma direttiva ad efficacia differita", subordinata all'intervento attuativo del legislatore»: il quale consisterebbe, per lo Stato, nell'«individuare» «le minoranze linguistiche da tutelare» e nello stabilire «i principi generali della tutela» ed i suoi «limiti»; e, per le Regioni, «nell'approntare norme di dettaglio e strutture volte all'attuazione concreta della tutela».

Le disposizioni impugnate sarebbero, in conclusione, costituzionalmente illegittime sia perché avrebbero esteso al "piemontese", «che è solo un dialetto» («una variante cioè della lingua italiana rappresentativa di una cultura e di una tradizione sviluppatesi in una delimitata area geografica, senza però integrare un "gruppo etnico"») «la qualità» o «la natura di lingua minoritaria» («patrimonio di una minoranza etnica»); sia perché ad esso avrebbero attribuito «procedure e forme di tutela che la legge 482/1999 riserva alle sole lingue minoritarie individuate nell'art. 2».

4. – Avendo il ricorrente lamentato che le disposizioni impugnate siano state adottate in violazione dell'art. 6 Cost. in quanto contrastanti con diverse disposizioni di cui alla legge statale n. 482 del 1999 (da considerarsi norma interposta), l'ambito dello scrutinio, da svolgere nel presente giudizio, va circoscritto entro questi limiti.

Va preliminarmente anche ricordato che, con la predetta legge n. 482 del 1999, il legislatore statale, dopo aver proclamato, all'art. 1, comma 1, che «La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano», ha altresì ribadito (art. 1, comma 2)

che spetta alla Repubblica il compito di valorizzare il «patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana» nonché quello di promuovere «la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate» dalla legge medesima «in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione» e «in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali» (art. 2).

Su questa base, la legge **evita di stabilire in via definitiva un criterio astratto per l'identificazione delle minoranze linguistiche e si rivolge, invece, sin dal titolo, soltanto a quelle considerate "storiche" nell'esperienza italiana, enumerando dettagliatamente, nello stesso art. 2, le specifiche "popolazioni" destinatarie della tutela nonché quelle «parlanti» alcune "lingue" determinate.** All'art. 3 disciplina la procedura per la «delimitazione dell'ambito territoriale e sub-comunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

Le norme di cui agli artt. 2 e 3, ai quali le successive disposizioni ripetutamente rinviano in modo esplicito, costituiscono le chiavi di volta dell'intero impianto normativo, ai cui principi è espressamente previsto che le Regioni a statuto ordinario adeguino la propria legislazione (art. 13).

Il quadro concettuale di riferimento implica, da un lato, evidentemente, la nozione di "Repubblica", nel senso di istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o, almeno, prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità "nazionale"; e, dall'altro lato, la nozione di "minoranze linguistiche", considerate, invece, come comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere.

Una traduzione, necessariamente semplificata, di questo schema sul piano strettamente formale, da un lato, rinvia, quasi tralasciamente, alla figura soggettiva dello "Stato", nella configurazione di "Stato nazionale", titolare, anche in quanto considerato ente territoriale originario, della cura degli interessi collettivi (o sociali) assunti come "general" o, per l'appunto, come "pubblici"; dall'altro lato, invece, essa resta priva del riferimento a uno specifico soggetto, per la difficoltà di concentrare entro schemi di imputazione tipici un insieme di relazioni, anche giuridiche, che il nome collettivo "minoranza" consente di rendere esprimibili, o percepibili, proprio attraverso la sua apparente indeterminatezza, nella implicita e ineludibile relazione con la nozione di "maggioranza".

In questo modo, potrà considerarsi acquisito che, mentre in un caso, con i termini "Repubblica" e "Stato" – e indipendentemente dalla questione, tutta storica, della riducibilità dell'una all'altro – ci si vorrà riferire in modo precipuo alla dimensione dell'organizzazione politica o amministrativa di una comunità "generale" o al sistema delle sue articolazioni istitu-

zionali, nell'altro caso, con l'espressione "minoranza linguistica", ci si manterrà sul piano di fenomeni sociali affidati all'andamento delle dinamiche segnate dal comportamento dei protagonisti. Né, su questo specifico punto, risulterà significativo il mutamento del testo della norma di cui all'art. 114 Cost., atteso che esso continua a fare espresso riferimento – sia pure con rilevanti novità rispetto al testo originario – soltanto ai diversi enti territoriali che costituiscono la "Repubblica" e non anche, direttamente, alle relative comunità.

A proposito di questo – del fatto, cioè, che il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni – non sarà superfluo tenere a mente che la attuale collocazione della norma di cui all'art. 6 Cost. tra i "principi fondamentali" è frutto della modifica, nella discussione in Assemblea costituente, della originaria scelta di prevedere, oltre che un più ampio testo (di un articolo aggiuntivo, il 108-*bis*, tra l'altro dedicato alle «minoranze etniche e linguistiche»), anche il suo inserimento nel quadro della disciplina delle autonomie regionali: si ritenne che il tema riguardasse piuttosto un «problema generale» e che averne ommesso la disciplina nella prima parte della Costituzione costituisse una «lacuna» da colmare.

Cosicché, in definitiva, la norma di cui all'art. 6 Cost. finisce per rappresentare – ben al di là di quanto, peraltro, si possa trarre, a proposito di "principi fondamentali", dal semplice argomento della *sedes materiae* – una sorta di ulteriore tratto fisionomico della dimensione costituzionale repubblicana e non già soltanto un indice della relativa forma di governo. **E la previsione della tutela appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente "minori".**

In quanto relativo ad un elemento identitario di remote ascendenze – e tuttavia impresso come un connotato indelebile nella vita di generazioni di persone e nelle diverse esperienze della loro convivenza, nonché delle molteplici loro forme espressive –, **il tema della tutela della "lingua" (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di "materia" (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori "competenti". Ed è, perciò, primariamente affidato alla cura dell'istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità.**

5. – Sulla base di queste sommarie premesse, si può passare all'esame delle singole censure.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, in quanto riferita alle parole «la lingua piemontese», è fondata.

Il ricorrente lamenta che, con la disposizione in discorso, la Regione Piemonte, in violazione dell'art. 6 Cost., nell'attuazione ad esso data dalla legge n. 482 del 1999, abbia ecceduto dalla propria competenza, attribuendo alla "lingua piemontese", non ricompresa nel tassativo novero delle lingue minoritarie di cui all'art. 2 di detta legge, un valore analogo a quello riconosciuto per queste ultime.

Il motivo della doglianza finisce per riguardare il problema della legittimazione del legislatore regionale a individuare come meritevole di tutela una lingua non riconosciuta come tale dal legislatore statale con la legge generale della materia, da considerare in funzione di norma interposta.

È noto che la giurisprudenza di questa Corte in tema di titolarità del potere normativo in materia di tutela delle minoranze linguistiche, dopo una fase nella quale era stata affermata «l'esclusiva potestà del legislatore statale» (sentenza n. 62 del 1960), in ragione di inderogabili «esigenze di unità e di eguaglianza», ha poi progressivamente riconosciuto anche un potere del legislatore regionale, sia pure entro limiti determinati (da ultimo, sentenza n. 159 del 2009).

Ma è indubbio che, se questo riconoscimento può consentire un intervento del legislatore delle Regioni anche a statuto ordinario, e specialmente in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità, esso certamente non vale ad attribuire a quest'ultimo il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria "lingua" regionale o altre proprie "lingue" minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la "propria" comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza – come "minoranza linguistica", da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del "popolo", inteso nel senso di comunità "generale", in improbabili sue "frazioni".

6. – Per identiche ragioni è fondata la questione relativa all'art. 2, comma 2, lettera g), limitatamente alle parole «in piemontese e».

La previsione concernente «la promozione e l'attuazione, d'intesa con le emittenti pubbliche e private, di trasmissioni culturali in piemontese», oltre che nelle lingue minoritarie tutelate dalla legge, contrasta con la norma di cui all'art. 12 della legge n. 482 del 1999, che consente alle Regioni interessate la stipula di «apposite convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotele-

levisivo» per trasmissioni o programmi soltanto «nelle lingue ammesse a tutela». E tra queste, secondo la norma di cui all'art. 2 della legge statale, non è ricompreso, come già evidenziato, «il piemontese».

7. – Parimenti fondata, per gli stessi motivi, limitatamente a ciò che riguarda la «lingua piemontese», è la questione relativa all'art. 2, comma 2), lettera c), che attribuisce agli enti locali la facoltà «di introdurre progressivamente, accanto alla lingua italiana, l'uso delle lingue di cui all'articolo 1 nei propri uffici ed in quelli dell'amministrazione regionale presenti sul territorio».

Anche questa previsione risulta, nei predetti limiti, in contrasto con un'altra disposizione della legge n. 482 del 1999, e cioè con l'art. 9, che, al comma 1 – fatto salvo quanto previsto all'art. 7 (a proposito dei membri degli organi a struttura collegiale dei comuni e di diversi enti territoriali) – consente, con alcune esclusioni, «negli uffici delle amministrazioni pubbliche», «l'uso orale e scritto» soltanto «della lingua ammessa a tutela».

La facoltà, prevista dalla legge statale, dell'uso, negli uffici pubblici, di una lingua diversa da quella italiana è subordinata al verificarsi di due condizioni, reciprocamente dipendenti: che si tratti di una lingua ricompresa nel novero di quelle dettagliatamente enumerate all'art. 2 della legge e che risulti definito, in base alle procedure di cui all'art. 3, l'ambito territoriale nel quale «si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche» previste dalla stessa legge. Nel meccanismo costruito per la tutela, nessuna delle due condizioni appare, così, sufficiente senza l'altra.

La circostanza che la «lingua piemontese» non risulti ricompresa nel novero di quelle previste all'art. 2 della legge n. 482 del 1999, rendendo inapplicabile la disciplina in tema di determinazione dell'ambito territoriale della tutela, impedisce di considerare la disposizione in esame compatibile con quanto previsto dalla legge statale.

8. – L'accoglimento delle questioni per le ragioni sopra enunciate – segnatamente a proposito dell'inammissibilità della tutela, da parte della legge regionale, di una lingua non ricompresa nel novero di quelle previste dalla legge statale – comporta che sia dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 2, comma 2, lettera d), della legge impugnata, limitatamente alle parole «della lingua piemontese», nonché dell'art. 2, comma 2, lettera i), della legge regionale medesima, limitatamente alle parole «alla lingua piemontese e»: a queste disposizioni vanno, infatti, estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza delle questioni sopra descritte.

9. – Non fondata è, invece, la questione relativa all'art. 1, comma 3, secondo cui «La Regione si attiene alle procedure delineate dall'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), relativamente agli ambiti territoriali».

Configurandosi come norma di mero rinvio alla disciplina statale prevista ai fini

della delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni per la tutela delle «minoranze linguistiche storiche», la disposizione in esame potrebbe essere considerata affetta dal lamentato vizio di incostituzionalità solo quando fosse riferibile, come teme il ricorrente, anche all'ipotesi della tutela della "lingua piemontese", non ricompresa nel novero di cui al richiamato art. 2 della legge statale.

Poiché detta ipotesi, per le ragioni enunciate, deve, invece, ritenersi esclusa, deve anche escludersi che essa possa determinare il lamentato *vulnus*.

10. – Sono anche non fondate le questioni relative agli artt. 3, comma 5, e 4 della legge impugnata, promosse sul presupposto che dette disposizioni – nel prevedere rispettivamente, a favore della Regione, la facoltà di disporre, secondo specifiche procedure, «il ripristino delle denominazioni storiche dei comuni» nonché il potere di promuovere e sostenere indagini sulla toponomastica locale e di erogare contributi ai comuni («per l'apposizione dei segnali stradali di localizzazione territoriale che utilizzino idiomi locali storicamente presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana») – siano in contrasto con l'art. 10 della legge n. 482 del 1999, secondo cui «l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali», in aggiunta a quelli «ufficiali», è consentita soltanto nei comuni nel cui territorio si applicano le disposizioni favorevoli alle minoranze linguistiche.

Appare, infatti, evidente che mentre la disciplina di cui all'art. 10 della legge n. 482 del 1999 si giustifica nel quadro di un sistema normativo nel quale il ricorso a toponimi anche diversi da quelli «ufficiali» è direttamente correlato alla tutela, in generale, di una "lingua" minoritaria, le disposizioni in esame, invece, valorizzando il dato "storico" delle antiche denominazioni dei comuni anche in base alle parlate in uso nelle relative comunità, si inquadrano – secondo l'obiettivo enunciato nell'art. 1, comma 1, della legge – nello specifico contesto della tutela dell'«originale patrimonio culturale e linguistico» regionale e delle sue espressioni considerate più significative.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11 (Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte), limitatamente alle parole «la lingua piemontese,»; dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge regionale medesima, nella parte in cui si riferisce alla "lingua piemontese"; dell'art. 2, comma 2, lettera g), della legge regionale medesima limitatamente alle parole «in piemontese e»;

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera d), della stessa legge della Regione Piemonte n. 11 del 2009, limitatamente alle parole «della lingua piemontese,»; dell'art. 2, comma 2, lettera i), della legge regionale medesima, limitatamente alle parole «alla lingua piemontese e»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3; dell'art. 3, comma 5; dell'art. 4 della medesima legge della Regione Piemonte n. 11 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 6 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

G. RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA E L'ORDINAMENTO SOVRANAZIONALE

1. Sentenza 183/73

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza di rimessione del tribunale di Torino viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 14 ottobre 1957, n. 1203, che ha reso esecutivo in Italia l'art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, stipulato a Roma il 25 marzo 1957, in riferimento agli artt. 70, 71, 72, 73, 74, 75 e 23 della Costituzione; con le tre ordinanze, di identico contenuto, del tribunale di Genova, viene sollevata la stessa questione, in riferimento agli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione.

Le ordinanze contengono esauriente motivazione circa la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione delle cause di merito.

I giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. – L'ammissibilità della denuncia di illegittimità costituzionale della legge ordinaria di ratifica ed esecuzione di un trattato internazionale, con riguardo a specifiche disposizioni del trattato stesso, è già stata riconosciuta da questa Corte con la sentenza n. 98 del 1965.

3. – Il Trattato istitutivo della C.E.E. dispone all'art. 189, primo comma, che "per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato, il Consiglio e la Commissione della Comunità stabiliscono regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni e pareri". Viene conseguentemente disciplinata l'efficacia di questi diversi atti, e il secondo comma dell'art. 189 stabilisce testualmente: "Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi, e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

Di questa disposizione del Trattato, mediante denuncia della legge di esecuzione che ad essa ha adattato il nostro ordinamento interno, viene posta in dubbio la legittimità costituzionale sotto diversi profili. Si osserva nelle ordinanze di rinvio che a norma dell'art. 189 è stata riconosciuta la efficacia obbligatoria ed immediata applicabilità nei confronti dello Stato e dei cittadini italiani di atti aventi forza e valore di legge ordinaria, emanati da organi diversi da quelli a cui la Costituzione attribuisce l'esercizio della funzione legislativa; che con ciò è stata introdotta nel nostro ordinamento una nuova fonte di normazione primaria, con la conseguente sottrazione di competenza legislativa ai normali organi costituzionali dello Stato, in materie di contenuto ampio e genericamente individuato; che nei confronti dei regolamenti comunitari mancano le garanzie stabilite dalla Costituzione per le leggi ordinarie dello Stato (forme di promulgazione e pubblicazione; possibilità di promuovere il referendum abrogativo; ammissibilità del controllo di questa Corte, a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini); che, infine, mediante questi regolamenti possono essere imposte ai cittadini italiani prestazioni patrimoniali, in con-

trasto con la riserva di legge stabilita dall'art. 23 della Costituzione. L'art. 189 del Trattato di Roma comporterebbe non tanto limitazioni di sovranità quanto "una inammissibile rinuncia alla sovranità, ovvero una modifica della stessa struttura costituzionale fondamentale del nostro Stato"; e l'art. 11 della Costituzione non eliminerebbe il prospettato dubbio di incostituzionalità, "sia perché, a parte la sua natura programmatica, non esclude che le limitazioni alla sovranità nazionale debbano essere disposte con legge costituzionale, sia perché sembra implicare finalità diverse da quelle, tipicamente economiche, perseguite con l'istituzione della C.E.E.".

4. – La questione non é fondata. La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, con cui il Parlamento italiano ha dato piena ed intera esecuzione al Trattato istitutivo della C.E.E., trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'art. 11 della Costituzione, in base alla quale "l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", e quindi "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. É sufficiente considerare le solenni enunciative contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei", diretta "ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa", e ciò nel preciso intento di "rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo", nonché di "confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite". Non é dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall'art. 11 della Costituzione.

5. – Il costituente, dopo aver stabilito all'art. 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale, ha inteso con l'art. 11 definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie "limitazioni di sovranità". Questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione

interstatuale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale. Alla Comunità economica, aperta a tutti gli altri Stati europei (art. 237 del Trattato), e concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale, e quindi anche per fini di difesa della pace e della libertà, l'Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente. In particolare, con l'art. 189 del Trattato istitutivo, è stato attribuito al Consiglio e alla Commissione della Comunità il potere di emanare regolamenti con portata generale, ossia, – secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria e da quella ormai concorde dei diversi Stati membri, nonché dalla dominante dottrina –, atti aventi contenuto normativo generale al pari delle leggi statuali, forniti di efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi, e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, cioè immediatamente vincolanti per gli Stati e per i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o recezione.

Questo potere normativo compete agli organi della Comunità “per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal Trattato”; è stato così attuato da ciascuno degli Stati membri un parziale trasferimento agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa, in base ad un preciso criterio di ripartizione di competenze per le materie analiticamente indicate nelle parti seconda e terza del Trattato, in correlazione necessaria con le finalità di interesse generale stabilite dal Trattato stesso per la politica economica e sociale della Comunità.

Questa attribuzione di potestà normativa agli organi della C.E.E., con la corrispondente limitazione di quella propria degli organi costituzionali dei singoli Stati membri, non è stata consentita unilateralmente né senza che l'Italia abbia acquistato poteri nell'ambito della nuova istituzione. Stipulando il Trattato di Roma l'Italia ha liberamente compiuto una scelta politica di importanza storica, ed ha acquistato, con la partecipazione alla Comunità economica europea, il diritto di nominare propri rappresentanti nelle istituzioni della Comunità, Assemblea e Consiglio, e di concorrere alla formazione della Commissione e della Corte di giustizia. Le consentite limitazioni di sovranità trovano quindi il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l'Italia è parte, e con la quale è stato concretamente iniziato il processo di integrazione degli Stati d'Europa.

6. – Il dubbio che le limitazioni di sovranità conseguenti alla stipulazione del Trattato di Roma e all'ingresso dell'Italia nella C.E.E. potessero richiedere il ricorso al procedimento di revisione costituzionale per l'approvazione della legge di ratifica e di esecuzione, trova puntuale riscontro nell'analogo dubbio già prospettato nel 1951, in occasione dell'approvazione del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio: dubbio correttamente risolto dal Parlamento italiano, decidendo che la ratifica ed esecuzione di quel Trattato potesse essere effettuata mediante legge ordinaria. Per vero, come questa Corte ha già dichiara-

to nella sentenza n. 14 del 1964, la disposizione dell'art. 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, é possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed é consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. É invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale.

7. – Con riferimento al Trattato istitutivo della C.E.C.A., questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto a quello interno (sentenza n. 98 del 1965). I regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. à sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato. Esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, – non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati –, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari. Risponde altresì alla logica del sistema comunitario che i regolamenti della C.E.E., – semprechè abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive –, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti della Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. E qualora uno di questi regolamenti comportasse per lo Stato la necessità di emanare norme esecutive di organizzazione dirette alla ristrutturazione o nuova Costituzione di uffici o servizi amministrativi, ovvero di provvedere a nuove o maggiori spese, prive della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81 della Costituzione, mediante le opportune variazioni di bilancio, é ovvio che l'adempimento di questi obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria, la quale, quanto meno nel suo contenuto intersoggettivo, entra immediatamente in vigore.

8. – Il regime dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, quale é stato dianzi delineato, fornisce la sicura soluzione dei dubbi prospettati nelle ordinanze di rimessione, circa la mancanza, nei confronti dei regolamenti

della C.E.E., delle guarentigie offerte dalla nostra Costituzione rispetto alla legislazione dello Stato, concernenti la formazione e pubblicazione delle leggi, l'ammissibilità del referendum abrogativo e del controllo di legittimità costituzionale. Le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per la loro natura non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale.

A questo riguardo si impongono alcune ulteriori considerazioni. Occorre anzitutto tener presente che il Trattato istitutivo contiene nella Parte quinta – Istituzioni della Comunità – (artt. 137-209), una organica normativa sulla composizione, sui poteri, sull'esercizio delle funzioni dei diversi organi, per cui l'ordinamento comunitario risulta caratterizzato da un complesso di garanzie statutarie, e da un proprio sistema di tutela giuridica. Per quanto concerne in specie i regolamenti previsti dall'art. 189, oltre ai già precisati limiti di competenza settoriale *ratione materiae* posti alla potestà normativa del Consiglio e della Commissione dalle disposizioni del Trattato, deve ricordarsi che l'operato di questi organi è soggetto al controllo dell'Assemblea, composta di rappresentanti delegati dagli Stati membri, e destinata, nell'auspicabile ulteriore sviluppo del processo di integrazione, ad assumere una più diretta rappresentatività politica e più ampi poteri; e che, d'altra parte, la loro azione si svolge con la costante e diretta partecipazione del nostro Governo, e quindi anche sotto il controllo, indiretto ma non perciò meno vigile ed attento, del Parlamento italiano.

Secondo il Trattato, i regolamenti, così come le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione, debbono essere motivati, e fare riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato (art. 190); e sono oggetto di regolare pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità, dopo la quale soltanto entrano in vigore, alla data da essi stabilita, o in mancanza, nel ventesimo giorno successivo (art. 191).

A prescindere dalla inammissibilità del riferimento all'articolo 75 della Costituzione, risponde alle già illustrate caratteristiche del sistema che i regolamenti comunitari, i quali debbono conseguire applicazione diretta, simultanea ed uniforme in tutti gli Stati membri e per tutti i soggetti appartenenti alla Comunità, non possano essere oggetto di referendum popolare abrogativo nei diversi Stati.

Nella medesima prospettiva si deve valutare anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del Trattato C.E.E., in quanto permette l'emanazione di regolamenti contenenti imposizione di prestazioni patrimoniali. Ciò non importa deroga alla riserva di legge sancita dall'art. 23 della Costituzione, poiché questa disposizione non è formalmente applicabile alle norme comunitarie, emanazione di una fonte di produzione autonoma, propria di un ordinamento distinto da quello interno. D'altra parte, anche sotto un profilo sostanziale, sembra ovvio osservare che quella storica garanzia non potrebbe dirsi violata, dal momento che i regolamenti comunitari debbono statutariamente corrispondere ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Trattato istitutivo della Comunità.

9. – Appaiono egualmente infondati i dubbi relativi alla carenza di controllo giurisdizionale da parte di questa Corte, a salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione ai cittadini.

Si deve anzitutto considerare che l'ordinamento della Comunità economica europea contiene uno speciale sistema di tutela giurisdizionale, caratterizzato dalla pienezza delle funzioni attribuite alla Corte di giustizia dagli artt. 164 e seguenti del Trattato. La Corte di giustizia della Comunità, oltre ad assicurare "il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione del trattato" (art. 164), esercita il controllo di legittimità sugli atti normativi del Consiglio e della Commissione, con competenza a conoscere dei ricorsi "per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere", proposti da uno Stato membro o da qualsiasi persona fisica o giuridica (art. 173, primo e secondo comma); ed ha potere di annullamento degli atti impugnati riconosciuti illegittimi, salva la facoltà di stabilire gli effetti dei regolamenti annullati che debbano essere considerati come definitivi (art. 174). La Corte di giustizia è altresì competente a pronunciarsi in via pregiudiziale, alle condizioni stabilite dall'art. 177, sull'interpretazione del Trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità, e sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando questioni del genere siano sollevate "davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri".

L'ampiezza della tutela giurisdizionale che l'ordinamento comunitario assicura contro gli atti dei suoi organi eventualmente lesivi di diritti o interessi dei singoli soggetti è già stata riconosciuta da questa Corte con la sentenza n. 98 del 1965, (che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento agli artt. 102 e 113 della Costituzione, con riguardo alla pretesa specialità della Corte di giustizia come organo di giurisdizione e al contenuto della tutela giurisdizionale dalla medesima garantita).

Occorre, d'altro canto, ricordare che la competenza normativa degli organi della C.E.E. è prevista dall'art. 189 del Trattato di Roma limitatamente a materie concernenti i rapporti economici, ossia a materie in ordine alle quali la nostra Costituzione stabilisce bensì la riserva di legge o il rinvio alla legge, ma le precise e puntuali disposizioni del Trattato forniscono sicura garanzia, talché appare difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana. È appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini –, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed

é ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali. Deve invece escludersi che questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali, per quanto si é detto, non sono i regolamenti comunitari.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 14 ottobre 1957, n. 1203, nella parte in cui ha dato esecuzione all'art. 189 del Trattato 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, sollevata con le ordinanze di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 e 23 della Costituzione.

2. Sentenza 170/84

Considerato in diritto

1. – La presente controversia trae origine, come si spiega in narrativa, dal giudizio promosso dal Tribunale di Genova, che censura, in riferimento all'art. 11 Cost., l'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695 ("Modificazioni alle disposizioni preliminari della tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica italiana"), così testualmente formulato: "La norma di cui al punto 2, secondo comma, dell'art. 6, delle disposizioni preliminari della tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica italiana, quale risulta modificata con l'art. 1 del presente decreto, ha effetto dall'11 settembre 1976". La statuizione, della quale vengono in questi termini individuati gli effetti temporali, é quella che eccettua i prelievi agricoli e le altre imposizioni previste ai sensi dell'art. 235 del Trattato istitutivo della CEE dall'agevolazione concessa agli importatori, in virtù di altra previsione dello stesso decreto, dettata in sostituzione del punto 2, art. 6 delle anzidette disposizioni preliminari. Tale agevolazione é contemplata là dove si dispone che quando "dopo la data indicata nel precedente punto" – e cioè la data in cui la dichiarazione d'importazione é accettata dalla dogana – "interviene una variazione del dazio, l'importatore può chiedere l'applicazione del dazio più favorevole purché la merce non sia lasciata alla libera disponibilità dell'importatore stesso. La domanda deve contenere l'indicazione dell'aliquota daziaria richiesta".

La disciplina in esame confliggerebbe con le prescrizioni del diritto comunitario

per le seguenti considerazioni:

A) Il giudice a quo rileva, in primo luogo, che i regolamenti nn. 19/62 e 120/67 adottati dal Consiglio della CEE nel settore, qui considerato, dei cereali, contengono l'uno e l'altro, rispettivamente all'art. 17.1 e 15.1, un'apposita ed espressa disposizione, in forza della quale va riscosso il prelievo in vigore nel giorno dell'importazione. La Corte di giustizia della CEE, prosegue il Tribunale di Genova, ha poi, in sede d'interpretazione del citato art. 15.1 del regolamento n. 120/67, statuito che l'ammontare del prelievo é fissato in relazione al giorno in cui gli uffici doganali accettano la dichiarazione di importazione della merce. Ai sensi di tale pronunzia, il prelievo agricolo deve ritenersi preordinato a compensare la differenza fra il prezzo vigente sul mercato mondiale ed il più elevato prezzo comunitario, di guisa che il mercato comune sia stabilizzato e protetto anche nei confronti delle eventuali variazioni del prezzo del mercato mondiale. Il successivo aumento dei prezzi sul mercato mondiale, e la conseguente diminuzione dell'onere impositivo, non possono, pertanto, influire sulla determinazione dell'aliquota, la quale é fissata, in via di principio, con riguardo al prezzo di acquisto delle merci. Nella richiamata sentenza – osserva infine il giudice a quo – la Corte Comunitaria ha altresì precisato che la raccomandazione della Commissione del 25 maggio 1962, relativa alla data in cui si determina il dazio doganale applicabile alle merci dichiarate per l'immissione in consumo, non concerne il prelievo agricolo.

B) Ciò posto, il d.P.R. n. 695/78 é censurato, per aver da un canto introdotto nell'ordinamento interno il criterio sancito nella normativa comunitaria, e dall'altro congegnato gli effetti temporali della statuizione all'uopo emessa in modo che, per quanto qui interessa, il caso di specie non ricade nella relativa sfera di applicazione. Più precisamente, la norma che eccettua il prelievo agricolo dal regime del dazio più favorevole non può, ad avviso del giudice remittente, operare prima della data dell'11 settembre 1976, testualmente indicata dal legislatore come termine iniziale dell'efficacia della medesima. Si tratta, peraltro, della data di pubblicazione della suddetta sentenza interpretativa della Corte del Lussemburgo, che stabilisce quale, ai fini della determinazione del prelievo, sia il giorno dell'importazione. Così disponendo, la norma censurata avrebbe l'implicita ma inequivoca conseguenza di disattendere, con riguardo alle fattispecie insorte anteriormente all'11 settembre 1976, il precetto secondo cui il prelievo é necessariamente quello del giorno dell'importazione. Tale conclusione varrebbe per il giudizio demandato al Tribunale di Genova, in cui l'importazione soggetta a prelievo risale al 1972. Si assume di conseguenza che la disciplina dedotta in controversia contraddica:

a) il principio della efficacia immediata dei regolamenti emessi dagli organi della CEE, consacrato nell'art. 189 del Trattato di Roma, dal momento che secondo la giurisprudenza di questa Corte qualsiasi trasformazione o ricezione del diritto

to comunitario nel diritto interno, ancorché operata mediante norme di carattere meramente riproduttivo, risulterebbe incompatibile con l'automatica applicabilità della produzione giuridica derivata dal Trattato, e ne sottrarrebbe indebitamente l'interpretazione alla Corte del Lussemburgo, alla quale spetta, ex art. 177 del Trattato, la cognizione delle questioni pregiudiziali interpretative, necessaria e fondamentale garanzia dell'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri;

b) l'art. 177 del Trattato, il cui disposto si assume leso anche sotto il riflesso che la norma censurata confligge con il regolamento comunitario come interpretato dalla Corte del Lussemburgo, e così incide sul vincolo scaturente da tale pronunzia per qualsiasi giudice nazionale. Il giudice a quo ritiene, infatti, che l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia non possa spiegare effetti solo ex nunc, ma debba anche riguardare le importazioni anteriormente effettuate, di cui, appunto, si tratta nella causa di merito. Secondo il Tribunale di Genova, lo stesso congegno dell'art. 177 del Trattato esige che la sentenza interpretativa pronunciata dal giudice comunitario abbia a retroagire. Diversamente, non potrebbe risultare da tale pronunzia il regolamento del caso, in cui il giudice nazionale ha sollevato questione pregiudiziale in ordine all'interpretazione del diritto comunitario.

La violazione dell'art. 11 Cost. é, quindi, argomentata in base all'asserita incompatibilità fra prescrizione comunitaria e legge nazionale, e alla conseguente inosservanza dei principi stabiliti negli artt. 177 e 189 del Trattato di Roma.

2. – La questione, va subito precisato, é sollevata sull'assunto che, in conformità dell'attuale giurisprudenza, le disposizioni di legge contrarie al regolamento comunitario non possono considerarsi nulle od inefficaci, ma sono costituzionalmente illegittime, e vanno in quanto tali denunciate in questa sede, per violazione dell'art. 11 Cost. La Corte ritiene di dover anzitutto fermare l'attenzione su questo primo e preliminare profilo dell'indagine ad essa demandata.

3. – L'assetto dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, oggetto di varie pronunzie rese in precedenza da questo Collegio, é venuto evolvendosi, ed é ormai ordinato sul principio secondo cui il regolamento della CEE prevale rispetto alle confliggenti statuizioni del legislatore interno. Questo risultato viene, peraltro, in considerazione sotto vario riguardo. In primo luogo, sul piano ermeneutico, vige la presunzione di conformità della legge interna al regolamento comunitario: fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato (sentenze nn. 176, 177/81).

Quando, poi, vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, é quest'ultima, in ogni caso, a prevalere. Tale criterio opera, tuttavia, diversamente, secondo che il regolamento segua o preceda nel tempo la disposizione della legge statale. Nel primo caso, la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario,

la quale andrà necessariamente applicata dal giudice nazionale. Tale effetto caducatorio, com'è stato avvertito nelle più recenti pronunzie di questa Corte, è altresì retroattivo, quando la norma comunitaria confermi la disciplina già dettata – riguardo al medesimo oggetto, e prima dell'entrata in vigore della confliggente norma nazionale – dagli organi della CEE. In questa evenienza, le norme interne si ritengono, dunque, caducate sin dal momento al quale risale la loro incompatibilità con le precedenti statuizioni della Comunità, che il nuovo regolamento ha richiamato. Diversa è la sistemazione data fin qui in giurisprudenza all'ipotesi in cui la disposizione della legge interna confligga con la previgente normativa comunitaria. È stato invero ritenuto che, per il fatto di contrastare tale normativa, o anche di derogarne o di riprodurne il contenuto, la norma interna risulti aver offeso l'art. 11 Cost. e possa in conseguenza esser rimossa solo mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La soluzione testé descritta è stata delineata in altro giudizio (cfr. sentenza n. 232/75) ed in sostanza così giustificata: il trasferimento dei poteri alla Comunità non implica, nella materia a questa devoluta, la radicale privazione della sovranità statale; perciò si è in quell'occasione anche detto che il giudice nazionale non ha il potere di accertare e dichiarare incidentalmente alcuna nullità, dalla quale scaturisca, in relazione alle norme sopravvenute al regolamento comunitario, "un'incompetenza assoluta del nostro legislatore", ma è qui tenuto a denunciare la violazione dell'art. 11 Cost., promuovendo il giudizio di costituzionalità.

La Corte è ora dell'avviso che tale ultima conclusione, e gli argomenti che la sorreggono, debbano essere riveduti. L'assetto della materia va invece lasciato fermo sotto gli altri profili, che non toccano il rapporto fra la regola comunitaria e quella posteriormente emanata dallo Stato.

Per l'esame da compiere, occorre guardare all'approccio della pregressa giurisprudenza, quale si è, nel complesso, disegnato, nei confronti del fenomeno comunitario. Dalle decisioni già rese si ricava, infatti, un'utile traccia per riflettere sulla validità del criterio fin qui adottato. Com'è di seguito spiegato, non vi è ragione per ritenere che il giudice sia abilitato a conoscere dell'incompatibilità fra la regola comunitaria e quella statale, o viceversa tenuto a sollevare la questione di costituzionalità, semplicemente sulla base dell'ordine cronologico in cui intervengono l'una e l'altra norma. Giova al riguardo richiamare alcune premesse di ordine sistematico, poste nelle precedenti pronunzie, per controllarne il significato e precisare il risultato di questa nuova riflessione sul problema.

4. – Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato. "Esigenze fondamentali di eguaglianza e certezza giuridica postulano che le norme comunitarie –, non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno –, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni

Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari". Così la Corte ha statuito nella sentenza n. 183 del 1973. In detta decisione è per la prima volta affermata la prevalenza del regolamento comunitario nei confronti della legge nazionale. Questo criterio va considerato nel contesto della pronuncia in cui è formulato, e quindi inteso in intima e necessaria connessione con il principio secondo cui i due ordinamenti sono distinti e al tempo stesso coordinati. Invero, l'accoglimento di tale principio, come si è costantemente delineato nella giurisprudenza della Corte, presuppone che la fonte comunitaria appartenga ad altro ordinamento, diverso da quello statale. Le norme da essa derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne: e se così è, esse non possono, a rigor di logica, essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento. In questo senso va quindi spiegata l'affermazione, fatta nella sentenza n. 232/75, che la norma interna non cede, di fronte a quella comunitaria, sulla base del rispettivo grado di resistenza. I principi stabiliti dalla Corte in relazione al diritto – nel caso in esame, al regolamento – comunitario, traggono significato, invece, precisamente da ciò: che l'ordinamento della CEE e quello dello Stato, pur distinti ed autonomi, sono, come esige il Trattato di Roma, necessariamente coordinati; il coordinamento discende, a sua volta, dall'avere la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate.

Occorre, tuttavia, meglio chiarire come, riguardo al fenomeno in esame, si ponga il rapporto fra i due ordinamenti. Sovviene in proposito il seguente rilievo. La disciplina emanata mediante il regolamento della CEE è destinata ad operare, con caratteristica immediatezza, così nella nostra sfera territoriale, come in quella di ogni altro Stato membro; il sistema statale, dal canto suo, si apre a questa normazione, lasciando che le regole in cui essa si concreta vengano nel territorio italiano, quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle. Ora, la Corte ha in altro giudizio affermato che l'esercizio del potere trasferito a detti organi viene qui a manifestarsi in un "atto", riconosciuto nell'ordinamento interno come "avente forza e valore di legge" (cfr. sentenza n. 183/73). Questa qualificazione del regolamento comunitario merita un cenno di svolgimento. Le norme poste da tale atto sono, invero, immediatamente applicate nel territorio italiano per forza propria. Esse non devono, né possono, essere riprodotte o trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale. La distinzione fra il nostro ordinamento e quello della Comunità comporta, poi, che la normativa in discorso non entra a far parte del diritto interno, né viene per alcun verso soggetta al regime disposto per le leggi (e gli atti aventi forza di legge) dello Stato. Quel che si è detto nella richiamata pronuncia, va allora avvertito, altro non significa, in definitiva, che questo: l'ordinamento italiano – in virtù del particolare rapporto con l'ordinamento della CEE, e della sottostante limitazione della sovranità statale – consente,

appunto, che nel territorio nazionale il regolamento comunitario spieghi effetto in quanto tale e perché tale. A detto atto normativo sono attribuiti "forza e valore di legge", solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento di origine.

5. – Il risultato cui è pervenuta la precedente giurisprudenza va, quindi, ridefinito, in relazione al punto di vista, sottinteso anche nelle precedenti pronunzie, ma non condotto alle ultime conseguenze, sotto il quale la fonte comunitaria è presa in considerazione nel nostro ordinamento. Il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovranazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della "forza e valore", che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole immediatamente applicabili. Rispetto alla sfera di questo atto, così riconosciuta, la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale.

D'altra parte, la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa è – grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito – piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta – è stato detto nella sentenza n. 232/75, e va anche qui ribadito – nemmeno affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, è reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato – ed i rispettivi processi di produzione normativa – fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa come si è con la presente pronunzia ritenuto: nel senso, vale a dire, che la legge interna

non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale é interamente attratta sotto il diritto comunitario.

La conseguenza ora precisata opera però, nei confronti della fonte statuale, solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, é appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità.

6. – Il regolamento comunitario va, dunque, sempre applicato, sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili: e il giudice nazionale investito della relativa applicazione potrà giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione, ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Solo così é soddisfatta la fondamentale esigenza di certezza giuridica, sempre avvertita nella giurisprudenza di questo Collegio, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del regolamento comunitario per tutta l'area della Comunità Europea.

Quest'affermazione trova il supporto di due autonome e concorrenti riflessioni.

Va osservato, in primo luogo, che alla conclusione testé enunciata perviene, per parte sua, anche la Corte del Lussemburgo. Detto Collegio considera, é vero, la fonte normativa della Comunità e quella del singolo Stato come integrate in un solo sistema, e quindi muove da diverse premesse, rispetto a quelle accolte nella giurisprudenza di questa Corte. Quel che importa, però, é che col giudice comunitario si possa convenire nel senso che alla normativa derivante dal Trattato, e del tipo qui considerato, va assicurata diretta ed ininterrotta efficacia: e basta questo per concordare sul principio secondo cui il regolamento comunitario é sempre e subito applicato dal giudice italiano, pur in presenza di confliggenti disposizioni della legge interna.

A parte ciò, e per quanto risulta alla Corte, il regolamento comunitario é fatto immediatamente operare, ad esclusione delle norme interne incompatibili, anteriori e successive, in tutti indistintamente gli ordinamenti degli Stati membri, quale che poi, in ciascuno di essi, possa essere la giustificazione di siffatto regime alla stregua delle rispettive previsioni costituzionali. Ed é, certamente, significativo che il controllo sulla compatibilità tra il regolamento comunitario e la norma interna, anche posteriore, sia lasciato alla cognizione del giudice ordinario pur dove un apposito organo giudicante é investito, analogamente a questa Corte, del sindacato di costituzionalità sulle leggi. Così accade, sebbene per ragioni in parte diverse da quelle sopra spiegate, nell'ordinamento federale tedesco. Il criterio ora sancito gode, dunque, di generale osservanza. Il che conferma che esso serve a stabilire e garantire condizioni di parità, sia degli Stati membri, sia dei loro cittadini, di fronte al modo come funziona la disciplina. e la stessa organizzazione, del Mercato Comune.

7. – Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte. Questo Collegio ha, nella sentenza n. 183/73, già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al numero 9 nella parte motiva di detta pronunzia. Nel presente giudizio cade opportuno un altro ordine di precisazioni. Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi: situazione, questa, evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari. Nel caso che qui é previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.

8. – In conclusione, la questione sollevata dal Tribunale di Genova é inammissibile. Compete al giudice rimettente accertare se gli invocati regolamenti e principi dell'ordinamento comunitario consentano, e a qual titolo, che il regime del prelievo agricolo, sotto il profilo dedotto nella presente controversia, sia fatto retroagire soltanto fino alla data di pubblicazione della pronunzia interpretativa della Corte del Lussemburgo, sopra richiamata al n. 1B).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 6955 sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 11 Cost. e in relazione agli artt. 177 e 189 del Trattato di Roma.

3. Sentenza 399/98

Considerato in diritto

1. – Il giudice remittente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 del codice di procedura penale, che disciplinano le notificazioni all'imputato in caso di irreperibilità e l'efficacia del decreto di irreperibilità.

A suo avviso, le disposizioni censurate, prevedendo che in caso di irreperibilità dell'imputato le notificazioni siano eseguite mediante consegna di copia al difensore, consentirebbero l'instaurazione e la definizione di un processo penale nei

confronti di un soggetto che non avrebbe avuto notizia del giudizio a suo carico.

Ciò contrasterebbe con gli artt. 3, 11 (recte: 10) e 24 della Costituzione per le possibili ed ingiustificate sperequazioni di trattamento tra imputati e l'inaccettabile "strappo" al diritto di difesa, inteso nel suo più essenziale significato di diritto dell'imputato di essere informato dell'esistenza di un processo a suo carico e di disporre del tempo e della possibilità di approntare una adeguata difesa (art. 6, comma 3, della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), anche alla luce della sentenza del 12 febbraio 1985 della Corte europea dei diritti dell'uomo e di una meditata valutazione comparatistica con gli ordinamenti penali dei Paesi più avanzati.

2. – La questione, nei termini in cui é prospettata, non é fondata.

Il legislatore italiano non é rimasto insensibile ai richiami provenienti da diverse sedi europee (prima della citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1985, vi era stata la risoluzione n. 11 adottata il 21 maggio 1975 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che conteneva sollecitazioni di analogo tenore). La legge 23 gennaio 1989, n. 22 (Nuova disciplina della contumacia) ebbe, sia pure parzialmente, ad anticipare, proprio avendo presente l'insieme dei doveri ai quali lo Stato italiano era vincolato in forza della convenzione europea e l'urgenza di adempiervi (cfr. la relazione al disegno di legge n. 1706 presentato alla Camera dei deputati il 19 ottobre 1987), le soluzioni date dal nuovo codice di procedura penale ai problemi suscitati dal processo contumaciale in generale, e dal rito degli irreperibili in particolare.

Di fronte al tema della conoscenza del processo da parte dell'imputato, la scelta del legislatore é stata di muoversi lungo due direttrici convergenti: da un lato l'introduzione di molteplici previsioni volte a far sì che la conoscenza del processo sia sicura ed incontrovertibile; dall'altro, per le ipotesi estreme in cui, nonostante l'impiego dei mezzi apprestati, tale conoscenza non sia stato possibile assicurare preventivamente, l'allestimento di rimedi successivi intesi comunque alla salvaguardia della posizione dell'imputato e del suo diritto di difendersi. A questa logica, che combina insieme informazione preventiva e reintegrazione successiva, obbediscono tanto le disposizioni che regolano la notificazione all'imputato quanto quelle che danno rilievo alla mancata conoscenza della citazione ed introducono strumenti riparatori quando ne sia derivata l'instaurazione del processo in assenza dell'accusato.

Quanto all'informazione preventiva, posta la regola base della notifica con consegna a mani proprie del destinatario, il problema di come eseguire la notifica quando non sia possibile la consegna personale é stato risolto dall'art. 157 che individua i luoghi dove può ragionevolmente presumersi che si rinvenga un convivente dell'imputato. A questa previsione si affianca, con l'intento di ulteriormente circoscrivere le ipotesi in cui all'imputato rimanga di fatto ignoto il procedimento, l'art. 161, il quale, nel regolare la dichiarazione e l'elezione di domicilio, da compiersi non appena l'interessato venga a trovarsi in presenza dell'autorità giu-

diziaria o abbia a ricevere un atto da questa nella qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini, dispone che egli viene avvertito dell'obbligo di comunicare ogni mutamento del domicilio dichiarato o eletto e del fatto che, in mancanza, le notifiche successive saranno eseguite mediante consegna al difensore o nel luogo in cui l'atto è stato notificato.

Solo nelle ipotesi in cui gli accorgimenti predisposti non producano la conoscenza del processo alla quale tendono, la notifica deve avvenire secondo il rito della irreperibilità. Ma anche con riferimento ad esso la disciplina vigente è assai più rigorosa che in passato proprio in tema di ricerche prodromiche all'instaurazione del rito, in relazione alle quali si fa, se possibile, ancor più evidente il fatto che la scelta è stata quella di evitare con ogni mezzo che il procedimento penale abbia corso all'insaputa dell'interessato. L'imputato deve, infatti, essere ricercato, cumulativamente e non alternativamente, in una serie di luoghi nei quali è più verosimile che possano essere acquisite notizie circa la sua attuale dimora. Diversamente da quanto previsto dal vecchio codice, l'art. 159, comma 1, configura ora in termini di obbligatorietà le ricerche dell'imputato "particolarmente nel luogo di nascita, dell'ultima residenza anagrafica, dell'ultima dimora e in quello dove egli abitualmente esercita la sua attività lavorativa, nonché presso l'amministrazione carceraria centrale". E non è un mero accidente che, nella citata disposizione, compaia l'avverbio "particolarmente", poichè è proprio questo elemento lessicale a rendere chiaro che l'indicazione dei luoghi nei quali devono essere eseguite le ricerche non è esaustiva, e che pertanto l'eventuale decreto di irreperibilità non può essere adottato nei casi in cui emergano elementi che impongano di estendere le ricerche in luoghi diversi da quelli menzionati. Nè è privo di rilievo, ai fini della identificazione del carattere della scelta legislativa e del suo essere protesa a realizzare una situazione di conoscenza del procedimento, il fatto che l'art. 160 introduca limiti temporali alla efficacia del decreto di irreperibilità, stabilendo che ad ogni mutamento di fase le ricerche devono essere rinnovate e che solo nel caso di esito ancora negativo deve essere emesso un nuovo decreto.

3. – L'altro versante sul quale si è mosso il legislatore nel suo proposito di realizzare i valori espressi dall'art. 24 della Costituzione e dall'art. 6 della convenzione è quello dei mezzi riparatori da attivarsi nelle ipotesi in cui, nonostante gli accorgimenti di cui si è detto, l'imputato non abbia avuto conoscenza del procedimento.

Alcuni rimedi riguardano in genere il processo contumaciale, ma sono esperibili, sotto determinate condizioni, anche dall'imputato dichiarato irreperibile: la restituzione nel termine per impugnare a condizione che egli non si sia sottratto volontariamente alla conoscenza degli atti del procedimento (art. 175, comma 2); la nullità dell'ordinanza dichiarativa della contumacia se al momento in cui è emessa vi è la prova che l'assenza dell'imputato è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento (art. 487, comma 4); la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello quando l'imputato, contumace in primo grado, ne fa richiesta e prova di non essere potu-

to comparire per caso fortuito o forza maggiore o per non avere avuto conoscenza del decreto di citazione, sempre che egli non si sia sottratto volontariamente alla conoscenza degli atti del procedimento (art. 603, comma 4); la possibilità di rendere dichiarazioni spontanee anche nel giudizio di Cassazione per l'imputato, già contumace, che provi di non avere avuto conoscenza del procedimento a suo carico (art. 489, comma 1).

Infine, con previsione specificamente riferita al condannato contumace irreperibile, l'art. 670 attribuisce al giudice dell'esecuzione non soltanto il potere di accertare l'esistenza del titolo e il suo carattere di esecutività, ma anche quello di controllare che tale titolo si sia formato nel rispetto delle garanzie previste per l'imputato irreperibile. E la valutazione demandata al giudice per l'esecuzione non è limitata agli aspetti puramente formali, ma è estesa al merito: egli può, infatti, ritenere che in relazione alle emergenze del caso concreto le ricerche di cui all'art. 159 avrebbero dovuto essere effettuate anche altrove e può, conseguentemente, rimettere in termini l'imputato per l'impugnazione.

4. – Gli strumenti riparatori che il nuovo codice predispone a favore dell'imputato che, dichiarato irreperibile, non abbia avuto conoscenza del processo a suo carico appaiono al remittente inadeguati. Tali strumenti si ridurrebbero, a suo avviso, all'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 e alla restituzione nel termine per impugnare ai sensi dell'art. 175; con il primo, l'imputato verrebbe gravato dell'onere di provare in *vinculis* il caso fortuito o la forza maggiore o la mancanza di una valida dichiarazione di irreperibilità; con la seconda, gli sarebbe concesso solamente il giudizio di impugnazione, che è in generale caratterizzato da consistenti limitazioni al diritto alla prova, e gli rimarrebbe comunque precluso l'accesso ai riti alternativi. Di qui la denunciata illegittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 del codice di procedura penale, concernenti le notificazioni all'imputato in caso di irreperibilità e, rispettivamente, l'efficacia del decreto di irreperibilità.

Il nucleo essenziale dell'argomentare dell'ordinanza di remissione è in definitiva che l'inadeguatezza dei predetti rimedi determinerebbe l'illegittimità della disciplina del rito degli irreperibili in quanto tale. E per corroborare questa drastica soluzione il remittente richiama, oltre all'art. 24 della Costituzione, l'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente il diritto dell'imputato di essere informato nel più breve tempo possibile del processo a suo carico, e ricorda che già nel 1985 la Corte europea dei diritti dell'uomo "ebbe modo di censurare" la disciplina allora vigente in Italia sotto profili che il nuovo codice non avrebbe superato.

Ma la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza citata dal remittente, ritenne leso il diritto ad un giusto processo in un caso in cui a un imputato, ritenuto irreperibile e condannato con sentenza passata in giudicato, non era stata offerta la possibilità di ottenere un nuovo procedimento nel quale far valere, una volta acquisita notizia certa dell'accusa mossa contro di lui, gli elementi a suo favore.

Non era in discussione in quella sentenza la legittimità del rito degli irreperibili

in quanto tale. Gli aspetti sui quali il giudice europeo si concentrò riguardavano i rimedi da ritenere doverosi, in base alla convenzione, quando un legislatore nazionale autorizzi lo svolgimento del processo nonostante l'assenza dell'accusato. L'interessato _ fu questa la sostanza dell'enunciato dei giudici di Strasburgo _ una volta venuto a conoscenza del procedimento, ha il diritto di "ottenere che un organo giurisdizionale si pronunci di nuovo, dopo averlo ascoltato, sulla fondatezza dell'accusa".

5. – L'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non impone l'adozione di un modello processuale unico e infungibile: per far sì che il loro sistema giudiziario sia in armonia con il principio del giusto processo, gli Stati contraenti, come la Corte europea non negò, godono della più ampia libertà nella scelta dei mezzi idonei. Se ciò è vero, l'argomento su cui il giudice remittente si appoggia per sostenere che il rito degli irreperibili deve essere eliminato con sentenza di questa Corte non può essere condiviso. La previsione di un simile rito è, come si è detto, parte integrante di una complessa scelta di sistema compiuta dal legislatore, incentrata sul duplice criterio del massimo di impegno preventivo per assicurare la conoscenza del processo e dell'adozione di strumenti riparatori e reintegrativi nei casi estremi in cui l'obiettivo non si sia potuto raggiungere preventivamente.

A tale scelta non possono essere contrapposte, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, valutazioni che assumerebbero il carattere di un giudizio di opportunità. Appare infatti evidente come la soluzione radicale prospettata dal remittente sia tesa a sostituire al sistema prescelto dal legislatore un sistema diverso nel quale il principio della conoscenza del processo si realizzasse, per intero e senza alcuna eccezione, preventivamente in modo che non vi fosse necessità di introdurre strumenti riparatori. Con ciò si oltrepasserebbero i confini di una accezione, anche la più espansiva, del ruolo della giustizia costituzionale, alla quale compete bensì imporre l'osservanza dei principi costituzionali, ma rispettando, ove possibile, le scelte di sistema del legislatore anche quando il merito legislativo del quale tali scelte sono intessute possa apparire opinabile. Nel caso in esame ne verrebbero oltretutto direttamente o indirettamente coinvolti, come lo stesso remittente dimostra di non ignorare, istituti del diritto penale sostanziale e del processo penale, quali la prescrizione dei reati e l'interruzione e la sospensione del processo, che andrebbero ripensati in un nuovo quadro sistematico nel quale la mancanza di un rito per gli irreperibili fosse divenuta elemento caratterizzante.

6. – Le innovazioni introdotte dal nuovo codice denotano che il legislatore si è adoperato per adeguare la disciplina del rito degli imputati irreperibili sia alle convenzioni internazionali sia all'art. 24 della Costituzione, che, nel proclamare inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento, appresta a favore dell'imputato garanzie non meno pregnanti, che certamente comprendono il diritto, che la convenzione europea enuncia in maniera esplicita, di avere notizia del procedimento che lo riguarda e di avere l'opportunità e il tempo di allestire le proprie difese.

Il fatto che la nuova disciplina non giunga a prevedere la reintegrazione completa dell'imputato in tutti i suoi diritti processuali nell'ipotesi in cui non abbia avuto conoscenza del processo può far sorgere questioni di legittimità costituzionale il cui esito, se riferite alle disposizioni che non consentono all'imputato l'esercizio di un diritto o di una facoltà di cui avrebbe dovuto fruire, resta impregiudicato. È comunque da escludere che la denunciata insufficienza dei rimedi previsti ridondi in vizio di legittimità costituzionale del rito penale per gli irreperibili in quanto tale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 160 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Reggio Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

4. Sentenza 349/07

Considerato in diritto

1. – Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione e dalla Corte d'appello di Palermo investono l'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 –, comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il quale stabilisce: "In caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato".

Secondo le ordinanze di rimessione, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (infra, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), ed all'art. 1 del Protocollo addizionale, in quanto, disponendo l'ap-

plicabilità ai giudizi in corso della disciplina dalla stessa stabilita in tema di risarcimento del danno da occupazione illegittima e quantificando in misura incongrua il relativo indennizzo, violerebbe il principio del giusto processo ed il diritto di proprietà di cui rispettivamente ai citati artt. 6 ed 1, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, quindi violerebbe i corrispondenti obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Inoltre, detta disposizione si porrebbe in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, poiché la previsione della sua applicabilità ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenersi leso da un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

2. – I giudizi, avendo ad oggetto la stessa norma, censurata in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, devono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3. – Preliminarmente, deve essere ribadita l'inammissibilità degli interventi della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo (CO.GE.DU.) e di A. C. fu G. s.r.l., dichiarata con ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata alla presente sentenza.

Inoltre, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione delle parti del giudizio pendente dinanzi alla Corte d'appello di Palermo, poiché avvenuta oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, da ritenersi perentorio (per tutte, sentenza n. 190 del 2006).

4. – Le due ordinanze di rimessione hanno motivato non implausibilmente in ordine alle ragioni dell'applicabilità, in entrambi i giudizi, della norma censurata, anche a seguito della emanazione del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), nonché sulla circostanza che gli stessi hanno ad oggetto una fattispecie di occupazione acquisitiva, disciplinata appunto da detta norma.

Inoltre, in virtù di un principio che va confermato, la questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal "principio di diritto" enunciato dalla Corte di cassazione (che vincola questa stessa nel giudizio di impugnazione della sentenza pronunciata in sede di rinvio), in quanto il regime delle preclusioni proprio del giudizio di rinvio non impedisce di censurare la norma dalla quale detto principio è stato tratto (sentenze n. 78 del 2007, n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993; ordinanza n. 501 del 2000)

Le questioni sono, quindi, ammissibili.

5. – Le questioni vanno esaminate entro i limiti del thema decidendum individuato dalle ordinanze di rimessione, dato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalle parti del giudizio principale, con riferimento a parametri costituzionali

ed a profili non evocati dal giudice a quo (ex plurimis, sentenze n. 310 e n. 234 del 2006).

6. – La questione sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

6.1. – In considerazione del parametro costituzionale evocato dai giudici a quibus e delle argomentazioni svolte in entrambe le ordinanze di rimessione, il preliminare profilo da affrontare è quello delle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con “i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali” e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle evocate disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale.

In generale, la giurisprudenza di questa Corte, nell’interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali – per quanto qui interessa, gli artt. 7, 10 ed 11 Cost. – ha costantemente affermato che l’art. 10, primo comma, Cost., il quale sancisce l’adeguamento automatico dell’ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario (per tutte, sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996, n. 168 del 1994), mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale. Per converso, l’art. 10, secondo comma, e l’art. 7 Cost. fanno riferimento a ben identificati accordi, concernenti rispettivamente la condizione giuridica dello straniero e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e pertanto non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate.

L’art. 11 Cost., il quale stabilisce, tra l’altro, che l’Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”, è invece la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (sentenze n. 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Con riguardo alle disposizioni della CEDU, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell’ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell’orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188 del 1980; ordinanza n. 464 del 2005). Ed ha altresì ribadito l’esclusione delle norme meramente convenzionali dall’ambito di operatività dell’art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994).

L’inconferenza, in relazione alle norme della CEDU, e per quanto qui interessa, del parametro dell’art. 10, secondo comma, Cost., è resa chiara dal preciso contenuto di tale disposizione. Né depongono in senso diverso i precedenti di questa Corte in cui si è fatto riferimento anche a quel parametro, dato che ciò è accaduto essenzialmente in considerazione della coincidenza delle disposizioni della CEDU con le fonti convenzionali relative al trattamento dello straniero: ed è appunto

questa la circostanza della quale le pronunce in questione si sono limitate a dare atto (sentenze n. 125 del 1977, n. 120 del 1967).

In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. "neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale" (sentenza n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità.

Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario.

È vero, infatti, che una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla CEDU, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza. È anche vero che tale giurisprudenza è stata recepita nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da altre tre istituzioni comunitarie, atto formalmente ancora privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo (sentenza n. 393 del 2006). In primo luogo, tuttavia, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992.

In secondo luogo, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, Kremzow): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie.

In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della CEDU, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi conferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale. Né, infine, le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono allo stato suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato.

Altrettanto inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune. Escluso che ciò possa derivare dalla generale "comunitarizzazione" delle norme della CEDU, per le ragioni già precisate, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all'art. 1 del Protocollo addizionale, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti. E la risposta è che, allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto "strutturale" tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze.

6.1.1. – Nella giurisprudenza di questa Corte sono individuabili pronunce le quali hanno ribadito che le norme della CEDU non si collocano come tali a livello costituzionale, non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell'atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento. Le stesse pronunce, d'altra parte, hanno anche escluso che, nei casi esaminati, la disposizione interna fosse difforme dalle norme convenzionali (sentenze n. 288 del 1997 e n. 315 del 1990), sottolineando la "sostanziale coincidenza" tra i principi dalle stesse stabiliti ed i principi costituzionali (sentenze n. 388 del 1999, n. 120 del 1967, n. 7 del 1967), ciò che rendeva "superfluo prendere in esame il problema [...] del rango" delle disposizioni convenzionali (sentenza n. 123 del 1970). In altri casi, detta questione non è stata espressamen-

te affrontata, ma, emblematicamente, è stata rimarcata la “significativa assonanza” della disciplina esaminata con quella stabilita dall’ordinamento internazionale (sentenza n. 342 del 1999; si vedano anche le sentenze n. 445 del 2002 e n. 376 del 2000). È stato talora osservato che le norme interne assicuravano “garanzie ancora più ampie” di quelle previste dalla CEDU (sentenza n. 1 del 1961), poiché “i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall’Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione” (sentenze n. 388 del 1999, n. 399 del 1998). Così il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale è stato ricondotto nel novero dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti dall’art. 2 della Costituzione, argomentando “anche dalla considerazione che se ne è fatta nell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo” (sentenza n. 98 del 1965).

In linea generale, è stato anche riconosciuto valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate (sentenza n. 505 del 1995; ordinanza n. 305 del 2001), richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le “indicazioni normative, anche di natura sovranazionale” (sentenza n. 231 del 2004). Inoltre, in taluni casi, questa Corte, nel fare riferimento a norme della CEDU, ha svolto argomentazioni espressive di un’interpretazione conforme alla Convenzione (sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero ha richiamato dette norme, e la ratio ad esse sottesa, a conforto dell’esegesi accolta (sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003), avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i “valori espressi” dalla Convenzione, “secondo l’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo” (sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998), nonché sottolineando come un diritto garantito da norme costituzionali sia “protetto anche dall’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti [...] come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo” (sentenza n. 154 del 2004).

È rimasto senza seguito il precedente secondo il quale le norme in esame deriverebbero da “una fonte riconducibile a una competenza atipica” e, come tali, sarebbero “insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria” (sentenza n. 10 del 1993).

6.1.2. – Dagli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte è dunque possibile desumere un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottasi nell’intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare.

La peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l’adesione alla Convenzione in esame è stata ben presente al legislatore ordinario. Infatti, dopo il recepimento della nuova disciplina della Corte europea dei diritti dell’uomo, dichiaratamente diretta a “ristrutturare il meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione per mantenere e rafforzare l’efficacia della protezione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali prevista dalla Convenzione” (Preambolo al

Protocollo n. 11, ratificato e reso esecutivo con la legge 28 agosto 1997, n. 296), si è provveduto a migliorare i meccanismi finalizzati ad assicurare l'adempimento delle pronunce della Corte europea (art. 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12), anche mediante norme volte a garantire che l'intero apparato pubblico cooperi nell'evitare violazioni che possono essere sanzionate (art. 1, comma 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Infine, anche sotto il profilo organizzativo, da ultimo è stata disciplinata l'attività attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, stabilendo che gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte di Strasburgo sono curati da un Dipartimento di detta Presidenza (d.P.C.m. 1° febbraio 2007 – Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo).

6.2. – È dunque alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, quale risulta anche dagli orientamenti di questa Corte, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Il dato subito emergente è la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il fatto che la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale era suscettibile di controllo da parte di questa Corte soltanto entro i limiti e nei casi sopra indicati al punto 6.1. La conseguenza era che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall'art. 10 e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali (sentenza n. 223 del 1996). E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; e nonostante l'espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali. Inoltre, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo, mentre, come sopra precisato, per le norme della CEDU neppure è ammissibile il ricorso alla "non applicazione" utilizzabile per il diritto comunitario.

Non v'è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione.

In relazione alla CEDU, inoltre, occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. La definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza "si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste" dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU). Gli stessi Stati membri, peraltro, hanno significativamente mantenuto la possibilità di esercitare il diritto di riserva relativamente a questa o quella disposizione in occasione della ratifica, così come il diritto di denuncia successiva, sì che, in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni. In considerazione di questi caratteri della Convenzione, la rilevanza di quest'ultima, così come interpretata dal "suo" giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.

Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure

tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto – insanabile in via interpretativa – con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un vulnus alla Costituzione stessa.

7. – Premessa la lettura sistematica dell'art. 117, primo comma, Cost., invocato dai rimettenti, è opportuna una ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'occupazione acquisitiva, oggetto della norma denunciata.

.....

per questi motivi
 LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

5. Sentenza 113/11

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Bologna dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 46 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,

dell'art. 630 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna siano in contrasto con la sentenza definitiva della Corte [europea dei diritti dell'uomo] che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

.....

.....

3. – Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

4. – **L'art. 46 della CEDU** – evocato dal giudice *a quo* quale «norma interposta» – **impegna, al paragrafo 1, gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie di cui sono parti»;** soggiungendo, al paragrafo 2, che «la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei ministri che ne controlla l'esecuzione».

Si tratta di previsione di centrale rilievo nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali, che fa perno sulla Corte di Strasburgo: è evidente, infatti, come la consistenza dell'obbligo primario nascente dalla CEDU a carico degli Stati contraenti – riconoscere a ogni persona i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione (art. 1) – venga a dipendere, in larga misura, dalle modalità di “composizione” delle singole violazioni accertate.

Al riguardo, si deve rilevare come, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 46 della CEDU sia stato modificato per effetto dell'entrata in vigore (il 1° giugno 2010) del Protocollo n. 14 alla Convenzione (ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 15 dicembre 2005, n. 280). La modifica non elide, peraltro, le esigenze poste a fondamento della questione di costituzionalità, ma semmai le rafforza. Tramite l'aggiunta di tre ulteriori paragrafi, si prevede, infatti, che il Comitato dei ministri possa chiedere alla Corte di Strasburgo una decisione interpretativa, quando vi siano dubbi circa il contenuto di una sentenza definitiva in precedenza adottata, tali da ostacolare il controllo sulla sua esecuzione (paragrafo 3 dell'art. 46); nonché, soprattutto, che possa chiedere alla Corte una ulteriore pronuncia, la quale accerti l'avvenuta violazione dell'obbligo per una Parte contraente di conformarsi alle sue sentenze (paragrafi 4 e 5). Viene introdotto, così, uno specifico procedimento di infrazione, atto a costituire un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto.

Quanto, poi, ai contenuti dell'obbligo, l'art. 46 va letto in combinazione sistematica con l'art. 41 della CEDU, a mente del quale, «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

A questo proposito, è peraltro consolidata, nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'affermazione in forza della quale, «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo

giuridico, non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie» (tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 147; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, Sejdivic contro Italia, punto 119; Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, Assanidzé contro Georgia, punto 198). Ciò in quanto, alla luce dell'art. 41 della CEDU, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano unicamente ad «accordare un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscano una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata» (sentenza 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, punto 250).

La finalità delle misure individuali che lo Stato convenuto è tenuto a porre in essere è, per altro verso, puntualmente individuata dalla Corte europea nella *restitutio in integrum* in favore dell'interessato. Dette misure devono porre, cioè, «il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza [...] della Convenzione» (*ex plurimis*, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 151; sentenza 10 novembre 2004, Sejdivic contro Italia, punto 55; sentenza 18 maggio 2004, Somogyi contro Italia, punto 86). **In quest'ottica, lo Stato convenuto è chiamato anche a rimuovere gli impedimenti che, a livello di legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo:** «ratificando la Convenzione», difatti, «gli Stati contraenti si impegnano a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest'ultima» e, dunque, anche ad «eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente» (Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 152; Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, Assanidzé contro Georgia, punto 198).

Con particolare riguardo alle infrazioni correlate allo svolgimento di un processo, e di un processo penale in specie, la Corte di Strasburgo, muovendo dalle ricordate premesse, ha identificato nella riapertura del processo il meccanismo più consono ai fini della *restitutio in integrum*, segnatamente nei casi di accertata violazione delle garanzie stabilite dall'art. 6 della Convenzione. Ciò, in conformità alle indicazioni già offerte dal Comitato dei ministri, in particolare nella Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, con la quale le Parti contraenti sono state specificamente invitate «ad esaminare i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali allo scopo di assicurare che esistano adeguate possibilità di riesame di un caso, ivi compresa la riapertura di procedimenti, laddove la Corte abbia riscontrato una violazione della Convenzione».

I Giudici di Strasburgo hanno affermato, in specie – con giurisprudenza ormai costante – che, quando un privato è stato condannato all'esito di un procedimento inficiato da inosservanze dell'art. 6 della Convenzione, il mezzo più appropriato per porre rimedio alla violazione constatata è rappresentato, in linea di principio, «da un nuovo processo o dalla riapertura del procedimento, su domanda dell'in-

teressato», nel rispetto di tutte le condizioni di un processo equo (*ex plurimis*, sentenza 11 dicembre 2007, Cat Berro contro Italia, punto 46; sentenza 8 febbraio 2007, Kollcaku contro Italia, punto 81; sentenza 21 dicembre 2006, Zunic contro Italia, punto 74; Grande Camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia, punto 210). Ciò, pur dovendosi riconoscere allo Stato convenuto una discrezionalità nella scelta delle modalità di adempimento del proprio obbligo, sotto il controllo del Comitato dei ministri e nei limiti della compatibilità con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, punto 152; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, Sejdicovic contro Italia, punti 119 e 127; Grande camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia, punto 210).

5. – **Si comprende, peraltro, come al fine di assicurare la *restitutio in integrum* della vittima della violazione, nei sensi indicati dalla Corte europea, occorre poter rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata.** L'avvenuto esaurimento dei rimedi interni rappresenta, infatti, condizione imprescindibile di legittimazione per il ricorso alla Corte di Strasburgo (art. 35, paragrafo 1, della CEDU): con la conseguenza che quest'ultima si pronuncia, in via di principio, su vicende già definite a livello interno con decisione irrevocabile.

In tale prospettiva, larga parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa – soprattutto dopo la citata Raccomandazione R(2000)2 – **si è dotata di una apposita disciplina, intesa a permettere la riapertura del processo penale riconosciuto "non equo" dalla Corte europea;** mentre in altri Paesi, pure in assenza di uno specifico intervento normativo, la riapertura è stata comunque garantita da una applicazione estensiva del mezzo straordinario di impugnazione già previsto dalla legislazione nazionale.

La situazione si presenta significativamente diversa nell'ordinamento italiano. L'impossibilità di avvalersi, ai fini considerati, del mezzo straordinario di impugnazione storicamente radicato nel sistema processuale penale – cioè, la revisione – è, infatti, generalmente riconosciuta, non essendo l'ipotesi in questione riconducibile ad alcuno dei casi attualmente contemplati dall'art. 630 cod. proc. pen. Tale insieme di casi riflette, d'altronde, la tradizionale configurazione dell'istituto quale strumento volto a comporre il dissidio tra la "verità processuale", consacrata dal giudicato, e la "verità storica", risultante da elementi fattuali "esterni" al giudicato stesso. Si tratta, in altre parole, di un rimedio contro il difettoso apprezzamento da parte del giudice del fatto storico-naturalistico: difetto che può emergere per contrasto con i fatti stabiliti da decisioni distinte da quella oggetto di denuncia (lettere *a* e *b* dell'art. 630 cod. proc. pen.); per insufficiente conoscenza degli elementi probatori al momento della decisione (lettera *c*), o per effetto di dimostrata condotta criminosa (lettera *d*). Al tempo stesso, la revisione risulta strutturata in funzione del solo proscioglimento della persona già condannata: obbiettivo, che si trova immediatamente espresso come oggetto del giudizio prognostico circa l'idoneità dimostrativa degli elementi posti a base della doman-

da di revisione, che l'art. 631 cod. proc. pen. eleva a condizione di ammissibilità della domanda stessa.

Nel caso di accertamento, da parte della Corte di Strasburgo, della violazione dell'art. 6 della CEDU la prospettiva è affatto diversa. Si tratta, in tal caso, di porre rimedio, oltre i limiti del giudicato (considerati tradizionalmente comunque insuperabili con riguardo agli *errores in procedendo*), a un "vizio" interno al processo, tramite una riapertura del medesimo che ponga l'interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della lesione. Rimediare al difetto di "equità" di un processo, d'altro canto, non significa giungere necessariamente a un giudizio assolutorio: chi è stato condannato, ad esempio, da un giudice non imparziale o non indipendente – secondo la valutazione della Corte europea – deve vedersi assicurato un nuovo processo davanti a un giudice rispondente ai requisiti di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, senza che tale diritto possa rimanere rigidamente subordinato a un determinato tipo di pronostico circa il relativo esito (il nuovo processo potrebbe bene concludersi, ad esempio, anziché con l'assoluzione, con una condanna, fermo naturalmente il divieto della *reformatio in peius*).

Esclusa, dunque, la fruibilità dell'istituto della revisione, la giurisprudenza ha sperimentato diverse soluzioni ermeneutiche intese a salvaguardare i diritti riconosciuti dalla CEDU, superando le preclusioni connesse al giudicato. Per comune convincimento, tuttavia, si tratta di soluzioni parziali e inidonee alla piena realizzazione dell'obiettivo.

La notazione vale, anzitutto, con riguardo alla soluzione che fa leva sull'altro mezzo straordinario di impugnazione introdotto più di recente nell'ordinamento, ossia il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione (art. 625-*bis* cod. proc. pen.); rimedio che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto utilizzabile, in via analogica, al fine di dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo che abbiano accertato violazioni di garanzie convenzionali, ancorché non dipese da mero errore percettivo (Cass., 12 novembre 2008-11 dicembre 2008, n. 45807; si veda anche Cass., 11 febbraio 2010-28 aprile 2010, n. 16507). A prescindere da ogni altro rilievo, lo strumento previsto dall'art. 625-*bis* cod. proc. pen. non può comunque rappresentare una risposta esaustiva al problema, risultando strutturalmente inidoneo ad assicurare la riapertura dei processi a fronte di violazioni che non si siano verificate nell'ambito del giudizio di cassazione (quale quella riscontrata nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*).

Analoga conclusione si impone in riferimento all'impiego dell'istituto della restituzione in termini per la proposizione dell'impugnazione (art. 175, comma 2, cod. proc. pen.): trattandosi di meccanismo che, in ragione del dettato della norma ora citata, risulta utilizzabile – ed è stato in fatto utilizzato dalla giurisprudenza – unicamente per porre rimedio alle violazioni della CEDU collegate alla disciplina del processo contumaciale (tra le altre, Cass., 12 febbraio 2008-27 febbraio 2008, n. 8784; Cass., 15 novembre 2006-2 febbraio 2007, n. 4395). Ipotesi che non viene parimenti in rilievo nel giudizio *a quo*.

Ma la valutazione non muta neppure con riguardo all'ulteriore soluzione interpretativa praticata proprio in relazione alla vicenda oggetto del presente giudizio in sede di esecuzione del giudicato e che fa perno sull'incidente di esecuzione regolato dall'art. 670 cod. proc. pen. (*supra*, punto 1 del *Ritenuto in fatto*). Si tratta, in specie, della tesi secondo la quale, quando la Corte europea abbia accertato che la condanna è stata pronunciata in violazione delle regole sull'equo processo, riconoscendo il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, il giudice dell'esecuzione sarebbe tenuto a dichiarare l'ineseguibilità del giudicato, ancorché il legislatore abbia omesso di introdurre «un mezzo idoneo a instaurare il nuovo processo» (Cass., 1° dicembre 2006-25 gennaio 2007, n. 2800). Al di là di ogni altra possibile considerazione, il rimedio si rivela, infatti, inadeguato: esso “congela” il giudicato, impedendone l'esecuzione, ma non lo elimina, collocandolo a tempo indeterminato in una sorta di “limbo processuale”. Soprattutto, la mera declaratoria di ineseguibilità non dà risposta all'esigenza primaria: quella, cioè, della riapertura del processo, in condizioni che consentano il recupero delle garanzie assicurate dalla Convenzione.

6. – L'assenza, nell'ordinamento italiano, di un apposito rimedio diretto a tale fine è stata, d'altronde, reiteratamente stigmatizzata dagli organi del Consiglio d'Europa, anche e soprattutto in rapporto al caso concernente il condannato nel giudizio *a quo*.

A questo proposito, occorre preliminarmente rilevare – a rettifica di quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione – che la Corte europea dei diritti dell'uomo non si è, in realtà, mai pronunciata sulla detta vicenda. L'atto che il giudice rimettente qualifica come «sentenza del 9 settembre 1998» della Corte di Strasburgo, è, in effetti, un rapporto di pari data della Commissione europea dei diritti dell'uomo (organo soppresso dal Protocollo n. 11): rapporto che è stato recepito dal Comitato dei ministri con decisione del 15 aprile 1999 (Risoluzione interinale DH(99)258). Ai sensi dell'art. 32 della CEDU, nel testo anteriore all'entrata in vigore del Protocollo n. 11 (avvenuta il 1° novembre 1998, ma con applicazione della disciplina previgente ai casi pendenti a detta data, in forza della disposizione transitoria di cui all'art. 5), il Comitato dei ministri era, infatti, competente a deliberare sui casi pervenuti al suo esame dopo la redazione di un rapporto da parte della Commissione europea, cui non seguisse il deferimento entro tre mesi della controversia alla Corte di Strasburgo.

La circostanza ora evidenziata non influisce, tuttavia, sulla rilevanza della questione, giacché in forza dell'originario art. 32, paragrafo 4, della CEDU, le decisioni del Comitato dei ministri erano vincolanti per gli Stati contraenti allo stesso modo delle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo: avendosi, quindi – ora per allora – una piena equivalenza delle une alle altre ai fini considerati.

Proprio in questa prospettiva, tanto il Comitato dei ministri (Risoluzioni interinali ResDH(2000) 30 del 19 febbraio 2002, ResDH(2004)13 del 10 febbraio 2004 e ResDH(2005)85 del 12 ottobre 2005), quanto l'Assemblea parlamentare del

Consiglio d'Europa (si veda, tra le altre, la Risoluzione n. 1516(2006) del 2 ottobre 2006) hanno censurato, in toni via via più pressanti, l'inadempienza dell'Italia all'obbligo di rimuovere le conseguenze della violazione accertata nel caso in esame: inadempienza correlata appunto alla mancanza, nell'ordinamento interno, di un meccanismo atto a consentire la riapertura del processo dichiarato "non equo".

La sollecitazione ad introdurre, «il più rapidamente possibile», un simile meccanismo è stata nuovamente rivolta alle autorità italiane dal Comitato dei ministri anche in occasione della decisione di chiusura della procedura di controllo relativa a detto caso: decisione adottata dopo la ricordata pronuncia della Corte di cassazione che aveva dichiarato ineseguibile il giudicato formatosi nei confronti del condannato, ordinandone la liberazione (Risoluzione finale CM/ResDH(2007)83 del 19 febbraio 2007).

7. – In sede di scrutinio della ricordata precedente questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di appello di Bologna nell'ambito del medesimo giudizio (*supra*, punto 1 del *Ritenuto in fatto*), questa Corte ha già avuto modo di rimarcare come, alla luce delle vicende dianzi riassunte, la predisposizione di adeguate misure volte a riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite da accertate violazioni del diritto all'equo processo si ponesse in termini di «evidente, improrogabile necessità» (sentenza n. 129 del 2008).

Ciò, tuttavia, non ha potuto impedire che tale questione – per i termini in cui era stata formulata – si dovesse dichiarare non fondata.

.....
.....

8. – A diversa conclusione deve pervenirsi circa la questione di legittimità costituzionale oggi in esame, la quale, per un verso, investe l'art. 630 cod. proc. pen. nel suo complesso, e, per altro verso, viene proposta in riferimento al diverso e più appropriato parametro espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., assumendo, quale «norma interposta», l'art. 46 (in correlazione all'art. 6) della CEDU.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, **la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali»** (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011). Prospettiva nella quale, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima

in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all’indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato.

Nella specie, si è già rimarcato (*supra*, punto 4 del *Considerato in diritto*) come la Corte di Strasburgo ritenga, con giurisprudenza ormai costante, che l’obbligo di conformarsi alle proprie sentenze definitive, sancito a carico delle Parti contraenti dall’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, comporti anche l’impegno degli Stati contraenti a permettere la riapertura dei processi, su richiesta dell’interessato, quante volte essa appaia necessaria ai fini della *restitutio in integrum* in favore del medesimo, nel caso di violazione delle garanzie riconosciute dalla Convenzione, particolarmente in tema di equo processo.

Tale interpretazione non può ritenersi contrastante con le conferenti tutele offerte dalla Costituzione. In particolare – pur nella indubbia rilevanza dei valori della certezza e della stabilità della cosa giudicata – non può ritenersi contraria a Costituzione la previsione del venir meno dei relativi effetti preclusivi in presenza di compromissioni di particolare pregnanza – quali quelle accertate dalla Corte di Strasburgo, avendo riguardo alla vicenda giudiziaria nel suo complesso – delle garanzie attinenti a diritti fondamentali della persona: garanzie che, con particolare riguardo alle previsioni dell’art. 6 della Convenzione, trovano del resto ampio riscontro nel vigente testo dell’art. 111 Cost.

Il giudice *a quo* ha, per altro verso, non ingiustificatamente individuato nell’art. 630 cod. proc. pen. la *sedes* dell’intervento additivo richiesto: la revisione, infatti – comportando, quale mezzo straordinario di impugnazione a carattere generale, la riapertura del processo, che implica una ripresa delle attività processuali in sede di cognizione, estesa anche all’assunzione delle prove – costituisce l’istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell’ordinamento nazionale al parametro evocato.

Contrariamente a quanto sostiene l’Avvocatura dello Stato, d’altro canto, all’accoglimento della questione non può essere di ostacolo la circostanza che – come pure si è avuto modo di rilevare (*supra*, punto 5 del *Considerato in diritto*) – l’ipotesi della riapertura del processo collegata al vincolo scaturente dalla CEDU risulti eterogenea rispetto agli altri casi di revisione attualmente contemplati dalla norma censurata, sia perché fuoriesce dalla logica, a questi sottesa, della composizione dello iato tra “verità processuale” e “verità storica”, emergente da ele-

menti "esterni" al processo già celebrato; sia perché a detta ipotesi non si attaglia la rigida alternativa, prefigurata dalla disciplina vigente quanto agli esiti del giudizio di revisione, tra proscioglimento e conferma della precedente condanna.

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** (cui, per quanto già detto, va equiparata la decisione adottata dal Comitato dei ministri a norma del precedente testo dell'art. 32 della CEDU).

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 – per quanto si è osservato – 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 assolutoria, 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.

.....

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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.

Stampato presso
CLU Cooperativa Libreria Universitaria - Genova,
per conto della Ecig

