

**1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE**

**DIREZIONE EDITORIALE  
SETTORE SVILUPPO E RAPPORTI  
CON I MEZZI DI COMUNICAZIONE**

*Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma*

**Anno 135° — Numero 31**

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**PARTE PRIMA**

**Roma - Mercoledì, 27 luglio 1994**

**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

**DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO: 85001**

**CORTE COSTITUZIONALE**

**AVVISO**

*Le decisioni dal n. 304/1994 al n. 312/1994  
e dal n. 315/1994 al n. 329/1994 saranno pubblicate in una  
delle prossime edizioni della 1<sup>a</sup> Serie speciale*



# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

**N. 313. Sentenza 7-20 luglio 1994.**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Dipendenti non dirigenti che abbiano diretto di fatto, per almeno tre anni, strutture a livello di ufficio formalmente esistenti al 1° gennaio 1983 - Inquadramento nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita - Ingiustificata deroga alla regola del pubblico concorso - Incongruità della norma - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali delle leggi statali sul pubblico impiego, in tema di acquisizione di qualifica superiore per espletamento di mansioni di fatto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di restanti profili.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 1, punto due).**

**(Cost., artt. 97 e 117).**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Personale inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica - Previsione della copertura dei posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale mediante concorso interno ad esso riservato - Ingiustificata deroga ai criteri di pubblicità del concorso e della prevalente presenza di tecnici o esperti nella composizione della commissione giudicatrice - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della p.a. - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 1, punto tre).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Inquadramento - Previsione di copertura dell'onere finanziario di quattrocento milioni - Mancata specificazione in ordine all'anno (se solo il 1993 od anche il 1994 ed il 1995) cui la detta previsione si riferisce e omessa presentazione della relazione tecnica di accompagnamento sugli oneri e sulla loro relativa quantificazione - Lamentata inosservanza dell'art. 11-ter, commi secondo e terzo, della legge n. 468/1978 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge n. 362/1988) - Conseguente denunciata violazione del principio dell'obbligo di copertura finanziaria per nuove e maggiori spese - Esclusione, in quanto il citato art. 11-ter si riferisce alle sole leggi statali - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 2).**

**(Cost., art. 81, quarto comma)**

**Pag. 7**

n. 314. Sentenza 7-20 luglio 1994.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Lazio - Personale degli I.I.D.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramento, per concorso, nella sesta qualifica funzionale - Ammissione, oltre che del personale di qualifica immediatamente inferiore, anche di quello appartenente alla quarta - Consentita attribuzione di duplice passaggio di livello - Irragionevolezza - Contrasto con la disciplina contrattuale in tema di mobilità verticale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, ottavo comma).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale degli I.I.D.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Possibilità per il personale non dirigente, che abbia diretto, per almeno tre anni, un «settore», istituito con regolare provvedimento, di inquadramento automatico nella qualifica immediatamente superiore - Deroga al principio dell'avanzamento per pubblico concorso - Lesione dei principi generali del pubblico impiego - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 9, primo comma).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale degli I.I.D.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramento, a domanda, nella qualifica immediatamente superiore, dei dipendenti appartenenti alle qualifiche in norma specificate - Lamentata lesione dei principi in materia di pubblico impiego e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Correzione di sperequazioni già operate da precedenti normative in relazione all'inquadramento di personale comandato o comunque passato alla regione - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, secondo comma, punti uno, due e tre).**

**(Cost., artt. 97 e 117).**

**Regione Lazio - Personale degli I.I.D.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramenti - Decorrenza, ai soli effetti giuridici, dal 1° febbraio 1981 e dal 1° gennaio 1983 - Lamentata incongruità della norma - Lesione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Esclusione - Correzione di precorse sperequazioni derivanti da diverse normative - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, quinto e sesto comma).**

**(Cost., art. 97)**

*Pag.*

N. 330. Sentenza 7-22 luglio 1994.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Codice previgente - Diritti della parte civile - Esercizio - Possibilità di adire il giudice civile, previa autorizzazione del giudice penale, in caso di assoluto impedimento dell'imputato a partecipare all'udienza per accertato stato di infermità fisica permanente e di negato consenso alla celebrazione del dibattimento in sua assenza - Mancata previsione - Lesione del diritto di azione e di difesa del titolare dell'azione di danno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di altri profili.**

(C.P.P. del 1930, art. 88).

(Cost., artt. 3 e 24)

Pag. 18

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 giugno 1994 (della regione Campania).

**Paesaggio (tutela del) - Atti necessari per la redazione e l'approvazione del Piano territoriale paesistico nella regione Campania - Prevista sostituzione, per il loro compimento, del Ministero per i beni culturali e ambientali all'amministrazione regionale - Lamentata invasione della sfera di competenza regionale in materia di tutela del territorio e del paesaggio per l'adozione della sostituzione predetta in assenza del fondamentale presupposto della persistente inattività degli organi regionali, attesa la impossibilità della regione di procedere all'approvazione di piani paesistici già elaborati con l'ausilio della società Iritecna, a causa dell'avvenuto sequestro degli stessi nel marzo del 1993 su ordine dell'A. G. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 151 e 153 del 1986, 559/1988, 327 e 344 del 1990 - Istanza di sospensione.**

(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1994).

(Cost., artt. 5, 117 e 118)

Pag. 27

N. 22. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 giugno 1994 (del tribunale di Napoli).

**Deliberazioni della Camera dei deputati con le quali sono stati restituiti al tribunale per i reati ministeriali di Napoli gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, nei confronti dell'on. Luigi Ciriaco De Mita e coindagati, affinché l'autorità procedente riveda l'interpretazione delle norme relative ai suoi poteri d'indagine (nella specie: interrogatori e confronti) e conseguentemente compia tutti gli atti che la legge le consentirebbe - Rivendicata autonomia del tribunale, in base agli artt. 8 e 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, riguardo all'interpretazione delle norme suddette (artt. 343 del cod. proc. pen., 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219, ecc.) con conseguente ritenuta impossibilità di procedere ad ulteriori atti di indagine in mancanza della richiesta autorizzazione - Conseguente stasi del procedimento - Lamentata lesione dell'indipendenza, costituzionalmente garantita, del potere giudiziario. (Conflitto già dichiarato ammissibile con ordinanza n. 217/1994).**

(Deliberazioni della Camera dei deputati del 18 dicembre 1993 e del 23 febbraio 1994).

(Cost., artt. 96, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, artt. 8 e 9) . . . . .

» 29



## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 313

Sentenza 7-20 luglio 1994**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Dipendenti non dirigenti che abbiano diretto di fatto, per almeno tre anni, strutture a livello di ufficio formalmente esistenti al 1° gennaio 1983 - Inquadramento nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita - Ingiustificata deroga alla regola del pubblico concorso - Incongruità della norma - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali delle leggi statali sul pubblico impiego, in tema di acquisizione di qualifica superiore per espletamento di mansioni di fatto - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di restanti profili.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 1, punto due).**

**(Cost., artt. 97 e 117).**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Personale inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica - Previsione della copertura dei posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale mediante concorso interno ad esso riservato - Ingiustificata deroga ai criteri di pubblicità del concorso e della prevalente presenza di tecnici o esperti nella composizione della commissione giudicatrice - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della p.a. - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 1, punto tre).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale dell'E.R.S.A.L. (Ente regionale di sviluppo agricolo del Lazio) - Inquadramento - Previsione di copertura dell'onere finanziario di quattrocento milioni - Mancata specificazione in ordine all'anno (se solo il 1993 od anche il 1994 ed il 1995) cui la detta previsione si riferisce e omessa presentazione della relazione tecnica di accompagnamento sugli oneri e sulla loro relativa quantificazione - Lamentata inosservanza dell'art. 11-ter, commi secondo e terzo, della legge n. 468/1978 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge n. 362/1988) - Conseguente denunciata violazione del principio dell'obbligo di copertura finanziaria per nuove e maggiori spese - Esclusione, in quanto il citato**

**art. 11-ter si riferisce alle sole leggi statali - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, art. 2).**

**(Cost., art. 81, quarto comma).**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale del Lazio riapprovata il 23 settembre 1993, avente per oggetto: «Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1° giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 ottobre 1993, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 1993;

Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il ricorrente;

*Ritenuto in fatto*

1. Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge regionale del Lazio approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante «Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1° giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL».

2. Le censure proposte investono, anzitutto, l'art. 1, punto due, della delibera legislativa in questione, che prevede, nei limiti dei posti vacanti, l'inquadramento, «nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita», dei dipendenti non dirigenti dell'Ente regionale di sviluppo agricolo nel Lazio che abbiano «diretto di fatto per almeno tre anni», tra il 1° gennaio 1983 ed il 16 febbraio 1988, «strutture a livello di ufficio formalmente esistenti alla data del 1° gennaio 1983».

Secondo il ricorrente la norma contrasterebbe con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte relative alla disciplina dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni (anche regionali).

Precisato che la separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute agli accordi è volta a prevenire il concorrere di fonti regolatrici diverse, si deduce la violazione dei principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ed in particolare dei principi del «contenimento e controllo della spesa globale» (art. 2 citato, lettera *h*), di eliminazione degli automatismi (art. 2 citato, lettera *v*), di «organica regolamentazione delle modalità di accesso» sia all'impiego sia a ciascuna qualifica (art. 2 citato, lettera *t*). Osservato che la delibera legislativa impugnata non accenna, neppure implicitamente, all'attribuzione temporanea di funzioni superiori, si rileva che non viene richiesta una preposizione ancora attuale, ad una struttura a livello di ufficio, nè adotta una esigenza funzionale dell'Ente, sì da configurare il passaggio di qualifica come un effetto automatico, come una sorta di «premio» postumo. Si rammenta, infine, che, ai sensi del disposto dell'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 si prevede, in conformità con l'art. 2, lettera *n*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per il caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, che «il dipendente ha diritto (soltanto) al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime».

3. Il gravame investe poi l'art. 1, punto tre, della legge impugnata, secondo il quale i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale sono ricoperti mediante concorso: *a*) «interno» e «riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica»; *b*) da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39, ossia con le modalità e con la commissione giudicatrice (a composizione prevalentemente non tecnica) previste da detto art. 2.

Ad avviso del ricorrente la disposizione sarebbe contrastante, oltre che con il principio di eguaglianza (con riguardo al connotato di cui al punto *a*), anche con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte recanti principi fondamentali della materia in tema di accesso a qualifiche dirigenziali superiori a quella iniziale. Con

riferimento poi al fatto che nella relazione alla proposta di legge si accenna al precedente dato dalla legge regionale 2 aprile 1991, n. 13, si osserva che questa ha un «ambito di applicazione meno ristretto» di quello della norma denunciata. In ogni caso, si esprime contrarietà alla tendenza del legislatore regionale a rendere permanenti, attraverso il rincorrersi di norme asseritamente perequative, benefici originariamente introdotti come transitori.

4. — Ci si duole infine del fatto che l'art. 2 della legge regionale impugnata preveda un onere di quattrocento milioni «annui», senza specificare se tale previsione riguardi solo il 1993, od anche il 1994 ed il 1995, lamentando nel contempo che la delibera legislativa non sia accompagnata dalla relazione tecnica, volta a precisare il conteggio occorrente per la effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, anche regionali.

5. — La Regione Lazio non si è costituita in giudizio.

Nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa.

Quanto all'art. 1, punto due, della impugnata legge regionale, l'Avvocatura ribadisce che esso contrasta con gli artt. 97 e 117 della Costituzione, con i criteri fissati nella legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421 e con diverse disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, rese più rigorose e puntuali dai sopravvenuti decreti legislativi 18 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546.

Rilevato che l'assestamento della normativa di principio recata da tale *corpus* consente una più puntuale individuazione delle norme interposte, si ricorda che il principio della separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute ai contratti collettivi, fissato dalla legge n. 421 del 1992, è stato poi recepito dall'art. 45, primo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993, peraltro integrato dal successivo art. 72, primo comma, primo periodo.

Osservato che la norma denunciata prevede un caso di mobilità verticale non contemplata dagli accordi sindacali, si deduce, più in particolare, che i criteri della legge di delega hanno avuto attuazione attraverso il congiunto operare:

della necessità della previa definizione delle piante organiche;

della previsione dell'obbligo di procedere alla rilevazione di carenze ed esuberi, con conseguente disciplina della mobilità orizzontale;

delle disposizioni in tema di assunzione a ciascuna professionalità e quindi a ciascuna qualifica (art. 8 e art. 36, primo e secondo comma, del predetto decreto legislativo), essendo ribadito il principio secondo cui «il passaggio da qualifica a qualifica è assunzione, con esclusione di automatismi o riserve di posti».

Per quanto concerne l'art. 1, punto tre, della legge impugnata, l'Avvocatura nel ribadire l'illegittimità della norma, si sofferma soprattutto sul fatto che essa prevede modalità di concorso anomale, istituendo una commissione esaminatrice a composizione prevalentemente non tecnica, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione e con gli insegnamenti della Corte in tema di commissioni giudicatrici. Insegnamenti recepiti dall'art. 8, lettera *d*), del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Quanto infine all'art. 2 della medesima legge regionale — che contiene la previsione di spesa — la memoria richiama in particolare l'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362 — disposizione emanata in attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione — per dedurre che si tratta di norme interposte e di principi applicabili anche alle regioni, là dove viene prevista la c.d. relazione tecnica sugli oneri e sulla relativa quantificazione.

#### *Considerato in diritto*

1. — L'oggetto del presente giudizio di costituzionalità, introdotto dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe, è dato dalla legge della Regione Lazio, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante «Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1<sup>o</sup> giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL».

La Corte è chiamata a decidere:

a) se l'art. 1, punto due, della legge predetta il quale prevede nei limiti dei posti vacanti, l'inquadramento «nella qualifica immediatamente superiore a quella rivestita» dei dipendenti non dirigenti dell'ERSAL (Ente regionale di sviluppo agricolo nel Lazio) che abbiano «diretto di fatto per almeno tre anni», tra il 1° gennaio 1983 ed il 16 febbraio 1988, «strutture a livello di ufficio formalmente esistenti alla data del 1° gennaio 1983», contrasti con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le norme interposte relative alla disciplina dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ed in particolare: 1) con il principio della separazione delle materie devolute alla legge da quelle devolute agli accordi collettivi; 2) con il principio del «contenimento e controllo della spesa globale» (art. 2, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421); 3) con il principio di eliminazione degli automatismi (art. 2 citato, lettera o); 4) con il principio di «organica regolamentazione delle modalità di accesso» sia all'impiego sia a ciascuna qualifica (art. 2 citato, lettera t) in relazione, segnatamente, al criterio per cui il passaggio da qualifica a qualifica sarebbe «assunzione», con esclusione di automatismi e riserve di posti; 5) con il principio (fissato dall'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in conformità con l'art. 2, lettera n), legge 23 ottobre 1992, n. 421) secondo cui, nel caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, il dipendente ha diritto soltanto al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime;

b) se l'art. 1, punto tre, della medesima legge regionale — il quale prevede che i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale siano ricoperti mediante concorso «interno» e «riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica», e da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39 — contrasti: 1) con il principio di eguaglianza, in quanto riserva i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale esclusivamente al personale interno dell'ente inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica; 2) con gli artt. 97 e 117 della Costituzione e con le disposizioni «interposte», anche sopravvenute al rinvio governativo, recanti principi generali costituenti limiti alla legislazione regionale in tema di accesso a qualifiche dirigenziali superiori a quella iniziale; particolarmente con l'art. 97 della Costituzione; per quanto attiene alle modalità del concorso e alla composizione della commissione giudicatrice;

c) se l'art. 2 della medesima legge regionale contrasti con l'art. 81 della Costituzione in quanto non è chiaro se la previsione di un onere di lire quattrocento milioni «annui» riguardi solo il 1993, od anche il 1994 ed il 1995 ed inoltre manca la relazione tecnica di accompagnamento che precisi il conteggio occorrente per la effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, anche regionali.

2. — La prima delle censure proposte è fondata.

Va rammentato che l'art. 97 della Costituzione prescrive, al primo comma, che i pubblici uffici siano organizzati per legge in modo da assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e stabilisce, all'ultimo comma, che «agli impieghi, nelle pubbliche amministrazioni, si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Quest'ultima disposizione va intesa nel senso che anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla stessa regola del pubblico concorso (sentenza n. 487 del 1991). È vero che a quest'ultima il legislatore può derogare, in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, adottando criteri diversi, con una discrezionalità che trova pur tuttavia il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma neanche in questa diversa prospettiva la norma appare idonea a superare lo scrutinio di costituzionalità. Anzitutto, come emerge dallo stesso primo periodo della disposizione denunciata, si fa riferimento a situazioni, quali quelle oggetto della precedente legge regionale 23 marzo 1990, n. 33, di per sé riferite ad una eccezionalità di circostanze, onde non è dato comprendere come possa procedersi ad una estensione degli stessi principi ad altre diverse situazioni. La stessa disposizione risulta, poi, caratterizzata da un'indeterminatezza del contenuto, come rileva lo stesso ricorrente Presidente del Consiglio, nel quale non vi è cenno, neppure implicitamente, ad attribuzione temporanea di funzioni superiori, limitandosi la disposizione stessa a fare riferimento alla preposizione di fatto ad una «struttura a livello di ufficio», senza richiedere tra l'altro nemmeno una preposizione ancora attuale.

Trattasi perciò di una norma della quale va evidenziata l'incongruità, derivante dalla mancanza oltretutto di una puntuale determinazione dei presupposti soggettivi ed oggettivi che generano gli effetti previsti, sicchè l'unica portata precettiva che è dato cogliere è quella di assicurare, a fronte di situazioni di fatto tutt'altro che puntualmente definite, l'acquisizione della qualifica superiore a quella posseduta, con un automatismo che oltre a collidere con l'art. 97, viola anche l'art. 117 della Costituzione, ove si consideri essere estranea, in linea di principio e salvo circoscritte e ben individuate eccezioni, al pubblico impiego, la regola, secondo la quale lo svolgimento di fatto delle mansioni fonda il diritto all'acquisizione della qualifica superiore. Di ciò è recente conferma l'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che, recependo il principio di cui all'art. 2, lettera n), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, prevede che, nel caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, il dipendente ha diritto soltanto al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime.

L'accoglimento della censura, per le ragioni sopra esposte, esime dall'affrontare gli altri profili di illegittimità dedotti.

3. — **Del pari fondata è la censura che investe il punto tre del medesimo art. 1, là dove si prevede che i posti disponibili nella seconda qualifica dirigenziale siano ripartiti mediante concorso interno e riservato al personale dell'ERSAL inquadrato nella prima qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità, da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39.**

La norma è da ritenersi illegittima, in quanto il modello concorsuale richiede che la selezione avvenga con criteri di pubblicità, tali da prevedere e consentire la partecipazione anche agli estranei, assicurando così il reclutamento dei migliori. Non possono, al tempo stesso, ignorarsi gli effetti distorsivi che il criterio dei concorsi interni totalmente riservati al personale dell'amministrazione che li bandisce è in grado di indurre sul nuovo quadro di pubblica amministrazione regionale basata, quanto al rapporto di pubblico impiego, precipuamente sulla qualifica funzionale e sui profili professionali. Tale criterio dà luogo, come già altre volte rilevato (sentenza n. 333 del 1993), a fenomeni che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello della carriera in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riverberano negativamente anche sul principio del buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 della Costituzione), rendendo problematico il rapporto tra attitudini professionali e svolgimento effettivo delle mansioni.

È vero che la giurisprudenza di questa Corte ha talora ritenuto legittime procedure di concorso interno, ma questo è avvenuto quando esse trovavano la loro ragion d'essere in peculiari esigenze o situazioni.

Nel caso di specie, peraltro, nessun elemento valutativo viene dalla Regione, nemmeno costituitasi in giudizio, a giustificazione della deroga al principio del concorso pubblico. Né a diverse conclusioni può indurre il richiamo che, sia la legge che la relazione che accompagna la riproposizione, al Consiglio, della legge stessa, dopo il rinvio da parte del Governo, fanno alla precedente legge regionale 2 aprile 1991, n. 13, a sua volta modificativa delle leggi regionali 11 aprile 1985, n. 36 e 6 luglio 1987, n. 39, dovendosi anche in questo caso considerare la specificità delle situazioni oggetto della predetta legge n. 13 del 1991. E ciò anche a non tener conto del fatto che quest'ultima non prevede, oltretutto, l'attribuzione di posti con concorsi totalmente riservati, sicchè l'ambito dei destinatari della stessa è, come osserva il ricorrente, «meno ristretto».

4. — Anche sotto un ulteriore profilo, la norma denunciata viola l'art. 97 della Costituzione, là dove si rifà, per la disciplina del concorso interno di cui trattasi, all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1987, n. 39. Secondo quest'ultima disposizione il concorso, costituito da un esame colloquio volto ad accertare le capacità tecnico-professionali ed organizzative dei concorrenti, sugli aspetti e problemi attinenti l'ordinamento regionale e le materie di competenza regionale, si svolge innanzi ad una commissione giudicatrice composta:

a) dal Presidente della Giunta regionale o, su sua delega, dall'assessore al personale che la presiede;

b) da tre consiglieri regionali designati dalla commissione consiliare permanente competente in materia di personale;

c) da due esperti scelti tra i docenti universitari nelle discipline oggetto dell'esame colloquio;

d) da un esperto designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei dipendenti regionali maggiormente rappresentative in campo regionale, di qualifica non inferiore a quella cui si riferisce il concorso.

Come affermato in altra occasione (sentenze n. 453 del 1990 e n. 333 del 1993) il concorso pubblico, per realizzare i suoi obiettivi, deve ispirarsi al rigoroso rispetto del principio di imparzialità che è destinato, pertanto, a riflettersi anche sulla composizione delle commissioni giudicatrici, nel senso che la presenza di tecnici o esperti — interni o esterni all'amministrazione, ma in ogni caso dotati di adeguati titoli di studio e professionali rispetto alle materie oggetto di prova — deve essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, sì da garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati.

5. — Non fondata è invece la censura attinente all'art. 2 relativo alla copertura della spesa, in quanto è vero che i principi sull'onere di copertura sanciti dall'art. 81 della Costituzione valgono secondo l'insegnamento della Corte anche per le leggi regionali, ma ciò non comporta l'applicabilità dell'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (quale aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362). Tale disposizione, infatti, a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno, si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali forma oggetto della legge 19 maggio 1976, n. 335 recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni».

Tutto questo senza disconoscere, anche per le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa, la cui utilità, d'altra parte, risulta avvertita da talune regioni, che infatti l'hanno spontaneamente prevista con proprie leggi sulle procedure di spesa.

#### PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, punti due e tre, della legge regionale del Lazio, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 ottobre 1992 e riapprovata il 23 settembre 1993, recante «Definizione delle situazioni determinate dalla legge regionale 1° giugno 1982, n. 24, riguardante l'inquadramento del personale dell'ERSAL»;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale predetta, sollevata, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 7 luglio 1994.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 luglio 1994.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 314

Sentenza 7-20 luglio 1994**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

**Regione Lazio - Personale degli II.DI.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramento, per concorso, nella sesta qualifica funzionale - Ammissione, oltre che del personale di qualifica immediatamente inferiore, anche di quello appartenente alla quarta - Consentita attribuzione di duplice passaggio di livello - Irragionevolezza - Contrasto con la disciplina contrattuale in tema di mobilità verticale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, ottavo comma).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale degli II.DI.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Possibilità per il personale non dirigente, che abbia diretto, per almeno tre anni, un «settore», istituito con regolare provvedimento, di inquadramento automatico nella qualifica immediatamente superiore - Deroga al principio dell'avanzamento per pubblico concorso - Lesione dei principi generali del pubblico impiego - Illegittimità costituzionale.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 9, primo comma).**

**(Cost., art. 97).**

**Regione Lazio - Personale degli II.DI.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramento, a domanda, nella qualifica immediatamente superiore, dei dipendenti appartenenti alle qualifiche in norma specificate - Lamentata lesione dei principi in materia di pubblico impiego e di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Correzione di sperequazioni già operate da precedenti normative in relazione all'inquadramento di personale comandato o comunque passato alla regione - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, secondo comma, punti uno, due e tre).**

**(Cost., artt. 97 e 117).**

**Regione Lazio - Personale degli II.DI.S.U. (Istituti per il diritto allo studio universitario), già dipendente dalle sopresse opere universitarie - Reinquadramenti - Decorrenza, ai soli effetti giuridici, dal 1° febbraio 1981 e dal 1° gennaio 1983 - Lamentata incongruità della norma - Lesione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Esclusione - Correzione di precorse sperequazioni derivanti da diverse normative - Non fondatezza della questione.**

**(Legge regione Lazio approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, art. 8, quinto e sesto comma).**

**(Cost., art. 97).**

**LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale del Lazio, approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, avente per oggetto «Individuazione delle strutture organizzative degli Istituti per il diritto allo studio universitario — II.D.I.S.U. del Lazio e determinazione dell'organico del ruolo del personale degli Istituti», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21 dicembre 1993, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 1993;

Udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1994 il Giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno, per il ricorrente, e l'Avvocato Franco Gaetano Scoca per la Regione;

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale della legge regionale del Lazio, approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, recante «Individuazione delle strutture organizzative degli Istituti per il diritto allo studio universitario — II.D.I.S.U. — del Lazio e determinazione del ruolo del personale degli Istituti».

Formano, in particolare, oggetto di censura:

a) l'art. 8, secondo comma, che — prevedendo, ai punti uno e due, il reinquadramento, nella qualifica immediatamente superiore, del personale che già usufruì di benefici di carriera ai sensi delle precedenti legislazioni regionali o statali e, al punto tre, il conseguimento, per il restante personale, del duplice passaggio di livello — comporterebbe violazione del principio di «omogeneizzazione delle posizioni giuridiche», di cui all'art. 4 della legge n. 93 del 1983, nonché del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione;

b) l'art. 8, quinto e sesto comma, che — fissando la decorrenza degli effetti giuridici dei reinquadramenti, previsti dalla legge, al 1° febbraio 1981 e al 1° gennaio 1983 — viene denunciato, oltre che per la sua incongruità, anche per il contrasto con l'art. 97 della Costituzione;

c) l'art. 8, ottavo comma, che — estendendo, al personale ivi indicato le disposizioni a carattere transitorio ed eccezionale di cui alla legge regionale n. 33 del 1990 recante l'inquadramento nella qualifica superiore del personale non dirigente già preposto alle varie strutture — contrasterebbe con la «disciplina contrattuale», recepita dalla Regione, in tema di «mobilità verticale», oltre che con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione;

d) l'art. 9, che — consentendo, a seguito dell'esperimento di concorsi speciali interni per la copertura dei posti ancora vacanti, concluse le procedure dei reinquadramenti giusta il precedente art. 8, «la possibilità dell'attribuzione del duplice passaggio di livello» — colliderebbe, oltre che con il principio di buona amministrazione, con la disciplina contrattuale in tema di «mobilità verticale».

Secondo l'atto di impugnazione, l'illegittimità delle ricordate disposizioni sarebbe ancora più evidente alla luce del nuovo ordinamento del pubblico impiego introdotto con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 e relativo decreto legislativo n. 29 del 1993, modificato dal decreto legislativo n. 470 del 1993, secondo cui non sono più consentiti i passaggi automatici alla qualifica superiore e vengono stabiliti i criteri dell'organica regolamentazione delle modalità di accesso sia all'impiego sia a ciascuna qualifica.

2. Davanti a questa Corte si è costituita la Regione Lazio, chiedendo, nell'atto di costituzione, che le questioni siano dichiarate non fondate.

Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Lazio ha depositato una ulteriore memoria nella quale si sostiene che:

a) l'art. 8, secondo comma, lungi dal provocare l'asserita sperequazione, tende ad eliminarla, allineando il personale delle *ex* opere universitarie al personale proveniente dallo Stato e da altri enti, che, dopo essere stato inquadrato in base alle leggi regionali nn. 2 e 3 del 1983, a decorrere dal 1° febbraio 1981, aveva avuto la possibilità di chiedere un nuovo inquadramento in base alla legge regionale n. 15 del 1988;

b) la decorrenza retroattiva del reinquadramento ai soli fini giuridici (*ex* art. 8, quinto e sesto comma) è dovuta al fatto che un inquadramento perequativo deve retrodatare la sua efficacia in ordine allo stato giuridico, se non anche in ordine agli effetti economici;

c) l'art. 8, ottavo comma, ha come presupposto e fondamento le analoghe ragioni di eccezionalità che hanno giustificato, a suo tempo, l'adozione della legge regionale n. 33 del 1990, atteso che la definizione degli organici viene disposta solo oggi, mentre per dieci anni il personale non dirigente è stato preposto alla direzione degli uffici; ciò non senza rammentare che al legislatore regionale è data facoltà di derogare agli accordi che contengano disposizioni in materie riservate alla legge, *ex art. 2* legge n. 93 del 1983, e non senza sottolineare, altresì, che il legislatore si è posto l'obiettivo di operare una perequazione vincolata alle reali funzioni svolte dai dipendenti;

d) infine, i concorsi speciali di cui all'art. 9 sono quelli già previsti dalla legge regionale n. 6 del 1985 dei quali i dipendenti degli II.D.I.S.U. non avevano potuto beneficiare per la mancata determinazione dei ruoli, non senza rilevare, nel contempo, che l'art. 97, ultimo comma, della Costituzione, consente di derogare alla regola del pubblico concorso, quando le procedure siano congrue e ragionevoli.

### *Considerato in diritto*

1. — L'oggetto del presente giudizio di costituzionalità, introdotto dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe, è dato dalla legge regionale del Lazio, riapprovata il 10 novembre 1993, riguardante l'organizzazione degli Istituti per il diritto allo studio universitario (II.D.I.S.U.) e la determinazione del ruolo del relativo personale.

Le doglianze investono gli artt. 8 e 9 della legge, per i quali si deduce violazione dell'art. 97 della Costituzione e si lamenta, nel contempo, la contrarietà a taluni principi fondamentali in materia di pubblico impiego, prospettando così censure riferibili, plausibilmente, alla pretesa violazione dell'art. 117 della Costituzione, ancorchè non espressamente invocato.

2. — Quanto all'art. 8, si sostiene che detta disposizione:

a) nel prevedere, al secondo comma, punti uno e due, «il reinquadramento nella qualifica immediatamente superiore» del personale appartenente alle qualifiche ivi specificate e, al punto tre, «il conseguimento, per il restante personale, del duplice passaggio di livello», si pone in contrasto con il principio di «omogeneizzazione delle posizioni giuridiche di cui all'art. 4 della legge n. 93 del 1983», nonchè con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione;

b) nello stabilire, al quinto e sesto comma, la decorrenza degli effetti giuridici dei reinquadramenti al 1° febbraio 1981 e al 1° gennaio 1983, deve essere censurato, oltre che per la sua incongruità, per il contrasto con il predetto art. 97 della Costituzione;

c) infine, nell'estendere, all'ottavo comma, al personale ivi indicato, le disposizioni a carattere eccezionale di cui alla legge regionale n. 33 del 1990, recante l'inquadramento nella qualifica superiore del personale non dirigente già preposto alle varie strutture, contrasta sia con l'art. 97 della Costituzione, sia con la disciplina contrattuale accolta dalla Regione in tema di mobilità verticale.

La Corte è chiamata, inoltre, a stabilire se l'art. 9 della legge impugnata urti contro il principio di buona amministrazione e contro la disciplina contrattuale in materia di mobilità verticale, là dove prevede, a seguito dell'esperimento di concorsi speciali interni, per la copertura dei posti vacanti nelle qualifiche e nei profili dal quinto all'ottavo, «la possibilità di attribuzione del duplice passaggio di livello».

Ad avviso del ricorrente, il contrasto delle disposizioni ricordate con i principi generali del pubblico impiego sarebbe reso ancor più evidente dal nuovo ordinamento della materia — recato dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dal susseguente decreto legislativo n. 29 del 1993, modificato dal decreto legislativo n. 470 del 1993 — secondo il quale, da una parte, non sono più consentiti passaggi automatici alla qualifica superiore e, dall'altra, vengono stabiliti i criteri dell'organica regolamentazione delle modalità di accesso sia all'impiego sia a ciascuna qualifica.

3. — Per una più chiara visione del quadro legislativo nell'ambito del quale si collocano le questioni portate all'esame della Corte, giova ricordare che, per il personale delle *ex* opere universitarie, trasferito alle regioni per effetto dell'art. 44 del d.P.R. n. 616 del 1977, fu disposto un iniziale inquadramento con l'art. 6, primo comma, della legge regionale del Lazio 17 gennaio 1981, n. 5, la quale stabilì che, al medesimo, si applicassero dal 1° novembre 1979, sia pure nei termini e nei limiti dalla norma stessa precisati, le disposizioni sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei dipendenti della Regione Lazio.

Successivamente, la legge regionale n. 14 del 7 marzo 1983, nel dare vita agli Istituti per il diritto allo studio universitario, dispose (art. 18) che essi si avvalessero, per l'espletamento delle loro funzioni, di personale facente parte di un apposito ruolo, nel quale (art. 48) veniva inserito il personale di ruolo delle sopresse opere universitarie.

In tale occasione, l'art. 49 (a modifica dell'art. 6 della precedente legge n. 5 del 1981) anticipò che, con successiva legge regionale, sarebbero state dettate norme intese ad eliminare le eventuali situazioni di sperequazione economica in seno al personale delle disciolte opere.

Momento di rilievo per la definizione dello stato giuridico del personale in questione è costituito, infine, dalla legge regionale 11 gennaio 1985, n. 6, che, nel collocare, all'art. 24, i dipendenti regionali nei tre ruoli del personale degli uffici, del personale della formazione e del personale degli II.DI.S.U., rinviò, per questi ultimi, la determinazione della consistenza del ruolo di appartenenza a successiva legge. Lo stesso provvedimento, facendo riferimento all'organico previsto dall'art. 24, autorizzò intanto, con l'art. 26, la copertura, mediante concorsi interni, di posti vacanti nelle qualifiche funzionali dalla seconda all'ottava.

4. — Afferma, nella propria memoria difensiva, la Regione resistente che la legge impugnata ha inteso realizzare, per i dipendenti delle sopresse opere universitarie, quella perequazione di posizioni giuridiche, della quale si era fatta espressa riserva con la già menzionata legge n. 14 del 1983. Perequazione realizzata, estendendo a detto personale le disposizioni della legge regionale 25 marzo 1988, n. 15, di cui avevano fruito altre categorie di dipendenti e cioè quelli già inquadrati secondo le leggi regionali n. 2 e n. 3 del 1983.

Tale assunto, confortato, invero, dai lavori preparatori della legge impugnata, induce a ritenere non fondata la doglianza avanzata nei confronti dell'art. 8, secondo comma, punti uno, due e tre della legge impugnata, in relazione sia ai principi in materia di pubblico impiego, sia all'art. 97 della Costituzione.

Difatti, come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la violazione del principio di buon andamento non può essere utilmente invocata se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata (sentenze nn. 65 del 1989; 269 del 1988 e 277 del 1983), mentre lo stesso principio non impedisce al legislatore di modificare l'assetto di rapporti definiti da precedenti leggi, quando risulti, ad un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivata dalla loro applicazione, che esse non rispondano a criteri di equità.

Nel caso di specie, la legge regionale impugnata dà modo, al personale delle *ex* opere universitarie, di ottenere, a domanda, un nuovo inquadramento per far valere titoli e anzianità che altri avevano già potuto far valere, evidenziando, così, intenti correttivi delle sperequazioni derivanti dalle diverse normative, in base alle quali, in vari tempi, era stato inquadrato il personale comandato o comunque passato alla Regione.

5. — Neppure fondata è la doglianza rivolta all'art. 8, quinto comma, che fa decorrere il nuovo inquadramento, agli effetti giuridici, dal 1° febbraio 1981, in quanto tale data, rispecchiando analoghi criteri temporali desumibili dalla legge n. 15 del 1988 (v. art. 10 della medesima), ha il fine di ricondurre gli effetti del reinquadramento, sia pure sotto il solo profilo giuridico e non anche sotto quello economico, al momento in cui la sperequazione ha avuto inizio.

Per le stesse ragioni non può essere accolta la censura proposta nei riguardi del sesto comma del medesimo art. 8, il quale dispone l'inquadramento, nella sesta qualifica funzionale di cui alla legge regionale 11 gennaio 1985, n. 6, del personale indicato al precedente terzo comma facendo decorrere, a fini giuridici, gli effetti dal 1° gennaio 1983. Anche detta data tiene, infatti, conto delle decorrenze a suo tempo previste dalla legge n. 6 del 1985 (art. 28), ai sensi della quale la norma impugnata opera il reinquadramento; reinquadramento che, in sé, non forma oggetto di doglianza da parte del Governo.

6. — Altro motivo di censura investe poi — sotto il profilo del contrasto con la disciplina contrattuale e con il principio di buona amministrazione — l'art. 9, che consente, a seguito dell'esperimento di concorsi speciali interni per la copertura dei posti ancora vacanti nei ruoli II.DI.S.U., «la possibilità di attribuzione del duplice passaggio di livello».

Benchè la doglianza risulti formulata in termini non del tutto puntuali e circostanziati, la Corte ha motivo di ritenere che essa, per il fatto di censurare «la possibilità del duplice passaggio di livello», intenda aver riguardo a quella parte della norma che ammette ai concorsi speciali, per l'accesso alla sesta qualifica funzionale, anche il personale di quarta qualifica.

È da precisare, in proposito, che il detto art. 9, al primo comma, nel prevedere concorsi interni per titoli ed esami per i posti vacanti nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dal quinto all'ottavo, li riserva, in via di principio, al personale che, alla data di entrata in vigore della legge, rivesta la qualifica immediatamente inferiore a quella per cui concorre, alla duplice alternativa condizione che sia in possesso di una anzianità minima di anni tre, nella predetta posizione giuridica inferiore, e del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno a quest'ultima, ovvero del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno alla qualifica cui concorre. Con norma di carattere derogatorio, la seconda parte dello stesso primo comma dispone che «al concorso speciale per l'accesso alla sesta qualifica funzionale è altresì ammesso il personale di quarta qualifica».

In proposito la difesa della Regione, indulgiando sulle linee generali della ricordata disciplina, tende ad evidenziarne le finalità perequative, deducendo che si tratterebbe di concorsi speciali già previsti dalla legge n. 6 del 1985, dei quali non avevano potuto fruire i dipendenti delle *ex* opere universitarie, in mancanza della definizione del ruolo di appartenenza.

Tuttavia, come già detto, il punto sul quale verte la doglianza non risulta tanto quello dei concorsi, quanto piuttosto quello della prevista possibilità del duplice passaggio di livello. Sicchè, prescindendo da ogni altra valutazione della norma in sé e restando nei limiti dell'impugnativa — secondo quello che appare esserne il plausibile specifico oggetto — la Corte non può non rilevare l'incongruità della disposizione che ammette anche il personale di quarta qualifica ai concorsi per la sesta qualifica funzionale. Poichè detto personale viene parificato, quanto a presupposti di ammissione e quanto a criteri valutativi, al personale di quinta qualifica, il motivo di ricorso proposto su questo punto va accolto, non essendo corrispondente a principi di buon andamento, sotto il profilo della ragionevolezza, una identica considerazione, ai detti effetti, di esperienze maturate nell'esercizio di attività diverse quanto a livello e contenuti.

7. — Fondata è, altresì, la doglianza concernente l'estensione al personale non dirigente delle disposizioni della legge regionale n. 33 del 1990, così come previsto dall'ottavo comma dell'art. 8, secondo il quale, nei limiti dei posti vacanti, dopo l'effettuazione delle operazioni di cui al medesimo articolo, «il personale non dirigente che nell'arco temporale di cui all'art. 1 della legge regionale 23 marzo 1990, n. 33 abbia diretto per almeno tre anni, una delle strutture organizzative denominate settore, purchè istituita con regolare formale provvedimento o abbia formalmente svolto le funzioni di direttore per almeno tre anni dalla data di costituzione dell'I.I.S.U. alla data di entrata in vigore» della legge impugnata, è inquadrato nella qualifica immediatamente superiore a quella posseduta.

Come altre volte chiarito da questa Corte, il legislatore può, in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, derogare al principio del pubblico concorso — previsto dall'art. 97 della Costituzione, secondo una regola riferibile anche al passaggio ad una fascia funzionale superiore — purchè i diversi criteri seguiti soddisfino l'esigenza di buon andamento della pubblica amministrazione. Ma neanche in questa prospettiva la norma appare idonea a superare lo scrutinio di costituzionalità. La precedente legge regionale 23 marzo 1990, n. 33, alla quale la norma impugnata fa rinvio, teneva conto, infatti, di esigenze peculiari che, proprio per la loro eccezionalità, non consentono di apprezzare l'argomento addotto, sul piano analogico, dalla difesa della Regione, in chiave di mera trasposizione delle regole della stessa precedente legge. Sotto questo aspetto, va osservato che la norma impugnata, nel dare rilievo alla preposizione di fatto ad una struttura a livello di settore o allo svolgimento delle funzioni di direttore per un certo periodo di tempo, fa riferimento ad un arco temporale — quello ricompreso, secondo l'art. 1 della legge 23 marzo 1990, n. 33, tra il 1º gennaio 1983 e il 16 febbraio 1988 — che aveva una sua specifica ratio e giustificazione in relazione a quelle particolari situazioni.

È evidente, perciò, l'incongruità della norma, la cui portata precettiva è quella di assicurare agli interessati, a fronte di situazioni di fatto tutt'altro che puntualmente definite, l'acquisizione della qualifica superiore a quella posseduta, con un automatismo che, oltre a contrastare con i canoni dell'art. 97 della Costituzione, collide con i principi generali del pubblico impiego richiamati in via generale nell'impugnativa del Governo, ai quali è estranea la regola secondo la quale lo svolgimento di fatto delle mansioni fonda il diritto all'acquisizione della qualifica superiore. Di ciò è recente conferma l'art. 57, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che, recependo il principio di cui all'art. 2, lettera n) della legge 23 ottobre 1992, n. 421, prevede che, nel caso di attribuzione temporanea di mansioni superiori, il dipendente ha diritto soltanto al trattamento economico corrispondente all'attività svolta per il periodo di espletamento delle medesime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale:*

a) dell'art. 8, ottavo comma, della legge regionale del Lazio, approvata il 23 ottobre 1992 e riapprovata il 10 novembre 1993, recante norme sulla «Individuazione delle strutture organizzative degli Istituti per il diritto allo studio universitario — II.DI.S.U. del Lazio e determinazione dell'organico del ruolo del personale degli Istituti»;

b) dell'art. 9, primo comma, della stessa legge, nella parte in cui prevede l'ammissione ai concorsi speciali per la sesta qualifica anche degli appartenenti alla quarta qualifica;

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale:*

dell'art. 8, secondo comma, punti uno, due e tre, della legge predetta, sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, in relazione quest'ultimo ai principi fondamentali in materia di pubblico impiego, invocati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui in epigrafe;

dell'art. 8, quinto e sesto comma, della legge stessa, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 7 luglio 1994.

*Il Presidente:* CASAVOLA

*Il redattore:* VARI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 luglio 1994.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

94C0876

N. 330

Sentenza 7-22 luglio 1994

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Processo penale - Codice previgente - Diritti della parte civile - Esercizio - Possibilità di adire il giudice civile, previa autorizzazione del giudice penale, in caso di assoluto impedimento dell'imputato a partecipare all'udienza per accertato stato di infermità fisica permanente e di negato consenso alla celebrazione del dibattimento in sua assenza - Mancata previsione - Lesione del diritto di azione e di difesa del titolare dell'azione di danno - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di altri profili.**

(C.P.P. del 1930, art. 88).

(Cost., artt. 3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* prof. Gabriele PESCATORE;

*Giudici:* avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, promosso con ordinanza emessa il 10 maggio 1993 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Manfredi Goffredo ed altro, iscritta al n. 420 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti gli atti di costituzione di Manfredi Goffredo, di Minciaroni Aladino e della S.p.A. in liquidazione coatta amministrativa Banco Ambrosiano nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella udienza pubblica dell'8 febbraio 1994 il Giudice relatore Giuliano Vassalli;

Uditi gli avvocati Domenico Pulitanò per Manfredi Goffredo e Mario Pisani per la S.p.A. Banco Ambrosiano.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso del procedimento penale a carico di Manfredi Goffredo e Minciaroni Aladino — costituente «stralcio» del processo principale relativo alle vicende concorsuali del Banco Ambrosiano, stralcio determinato dalla impossibilità di celebrare il dibattimento a causa delle condizioni di infermità fisica sia del Manfredi che del Minciaroni — all'udienza del 10 maggio 1993 la difesa degli imputati avanzava l'ennesima richiesta di rinvio per «legittimo ed assoluto impedimento» a comparire, richiesta cui si opponeva la parte civile invocando, in via principale, l'applicazione analogica dell'art. 453 del codice di procedura penale del 1930 (trattandosi di procedimento in corso alla data di entrata in vigore del nuovo codice di rito e che prosegue ai sensi dell'art. 241 delle norme transitorie allegate al d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 con l'applicazione delle norme anteriormente vigenti) ed, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale o dello stesso art. 453 ovvero dell'art. 88 del codice abrogato.

Il Tribunale, dopo aver premesso che gli accertamenti medico-legali disposti «a far tempo da circa tre anni» avevano ribadito l'esistenza di una «malattia fisica», tale «da comportare un impedimento di carattere assoluto a comparire per entrambi gli imputati» e che l'applicazione analogica dell'art. 453 (relativo all'assunzione nel luogo in cui si trovano legittimamente imputati) non era soluzione da ritenere percorribile così come non rilevante veniva a profilarsi la questione di legittimità costituzionale di detta norma, comunque non sufficiente a garantire il diritto di difesa dell'imputato la cui partecipazione al processo non può essere limitata all'assunzione dell'interrogatorio, ha denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, l'illegittimità dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, «nella parte in cui non prevede la sospensione del procedimento penale quando l'imputato venga a trovarsi in tale stato di malattia fisica da comportare l'assoluto impedimento a comparire, laddove questo non sia contingente o di durata determinabile, e non prevede quindi la facoltà della parte civile, dopo l'ordinanza di sospensione, di esercitare l'azione civile davanti al giudice civile indipendentemente dal processo penale».

Sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, il giudice *a quo* si duole della disparità di trattamento quanto a tutela riconosciuta alla parte civile derivante dalla norma denunciata che solo nel caso di infermità di mente sopravvenuta all'imputato consente a tale parte di esercitare l'azione civile in sede propria e che, invece, nel caso di permanente malattia fisica dell'imputato stesso, resta vincolata, alla stregua del disposto dell'art. 24 del codice di procedura penale del 1930, alle sorti del processo penale. Un simile regime vulnererebbe pure il diritto di azione della parte civile, perché dalla mancata sospensione del processo e dal rinvio di esso a tempo indeterminato scaturisce l'impossibilità per il danneggiato da reato di far valere le sue pretese sia davanti al giudice civile sia davanti al giudice penale.

Il tutto senza contare le statuizioni contenute nella sentenza n. 205 del 1971 di questa Corte che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, là dove non estende il regime della sospensione del processo «all'impossibilità di esercitare la difesa materiale», ha fatto «esclusivo riferimento alla impossibilità che abbia carattere di contingenza».

2. — Si sono costituiti il Manfredi ed il Minciaroni, con separate — ma analoghe — deduzioni degli avvocati Federico Stella e Domenico Pulitanò, da un lato, e dello stesso avvocato Stella nonché dell'avvocato Ettore Boschi, dall'altro lato, chiedendo che la questione venga dichiarata, in via principale, inammissibile ed, in subordine, non fondata.

L'inammissibilità deriverebbe, secondo i deducenti, dal fatto che l'affermata lesione del diritto di azione della parte civile avrebbe rilevanza non nel processo penale, ma soltanto in un eventuale processo civile che il danneggiato dal reato intendesse promuovere; il che, del resto, apparirebbe chiaramente dal *petitum* effettivamente perseguito dal giudice *a quo* che, censurando, appunto, «la temporanea impossibilità "di esercitare l'azione civile indipendentemente dal processo penale", quando il processo penale sia bloccato da un impedimento non contingente», mostra di riferirsi all'azione civile esercitata non nel processo penale ma in sede propria. Donde l'irrilevanza della proposta questione, non potendo mai il giudice penale fare applicazione della norma denunciata, oltre tutto non correttamente chiamata in causa in quanto la «preclusione al trasferimento dell'azione in sede civile (anche nel caso di impedimento "non contingente" dell'imputato) non deriva dall'art. 88, ma dalle regole generali sia del vecchio (art. 24) che del nuovo

codice (art. 75) in materia di rapporti tra azione civile e processo penale». E di tali regole — prosegue la difesa dei deducenti — è sempre il giudice civile a dover fare applicazione nel delibare in ordine all'ammissibilità della domanda proposta in sede propria. Oltre tutto, i principi relativi alla sospensione del processo penale verrebbero coinvolti in modo assolutamente improprio, l'oggetto effettivo del giudizio di legittimità risultando incentrato sulle «condizioni di esperibilità del giudizio civile», mentre la sospensione non rappresenta che la premessa della sollevata questione, così dando vita a due distinte denunce, entrambe irrilevanti, aventi come punto di riferimento sempre l'art. 88 del codice di procedura penale abrogato: «se si guarda alla sostanza della questione», la lamentata impossibilità di far valere la pretesa civile non può concretizzarsi se non nel giudizio civile; se ci si riferisce alle prospettazioni della parte civile recepite dal giudice *a quo*, l'art. 88 «si rivela nulla più che un espediente», teso ad affermare la rilevanza nel processo penale di «una questione che attiene invece al diritto di azione in sede civile e che perciò diverrebbe rilevante soltanto in sede di giudizio civile».

Quanto alla dedotta non fondatezza, la difesa degli imputati, dopo aver ricordato le statuizioni contenute nella già menzionata sentenza n. 205 del 1971, nel punto relativo alla non ostatività «alla garanzia dei diritti della parte civile di situazioni diverse da quella che costituisce l'oggetto specifico della disciplina di cui all'art. 88», osserva come la preclusione temporanea, derivante da impedimento dell'imputato all'esercizio dell'azione civile per la pendenza del processo penale non vulnera il diritto di azione della parte civile; il che risulterebbe ammesso dallo stesso giudice *a quo* che, attento a rimarcare come l'impedimento contingente nessun *vulnus* arreca al disposto dell'art. 24, primo comma, della Costituzione — pure se la detta vicenda comporta un «prolungamento della preclusione all'azione civile» in conseguenza della impossibilità «transitoria» di celebrare il processo penale — formula un'affermazione di principio che non può non valere anche per l'impedimento «non contingente»: la differenza tra le due situazioni si profila, infatti, solo in termini quantitativi senza che, dunque, possa profilarsi una compressione del diritto di azione, «solo temporaneamente bloccato» a tutela del «diritto di difesa dell'imputato impedito a comparire e a difendersi personalmente».

Un'analogia soluzione varrebbe per contestare anche la invocata violazione dell'art. 3 della Costituzione, non dotata — com'essa è — di autonomia rispetto a quella derivante dalla dedotta compromissione dell'altro parametro invocato. Donde l'infondatezza della questione pure sotto tale profilo, considerando che la condizione dell'infermo di mente è contrassegnata da aspetti di tale specificità da non consentire estensioni se non a costo di incidere sulla «coerenza sistematica» del codice di rito.

La decisione «manipolativa» domandata — concludono i suddetti difensori — «lungi dal potersi fondare sul principio d'eguaglianza, finirebbe per alterare il sistema della disciplina dell'infermità psichica dell'imputato, costituente oggetto dell'art. 88, introducendovi elementi estranei», con ciò ponendosi in contrasto proprio con «quella coerenza intrasistematica che il principio d'eguaglianza intende assicurare».

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domandando una pronuncia di inammissibilità o comunque di infondatezza relativamente alla questione sollevata.

Sotto il primo profilo, si deduce come l'art. 88 del codice di procedura penale abrogato sia stato erroneamente chiamato in causa, venendo qui in considerazione il disposto dell'art. 497 dello stesso codice che disciplina la mancata comparizione dell'imputato al dibattimento derivante da un legittimo impedimento — nella cui nozione è certo da ricomprendere la «malattia fisica» — «senza farsi carico della situazione denunciata».

Con riferimento all'altro profilo, si sostiene che, a differenza della sospensione del processo dovuta ad infermità di mente, «accertabile in qualsiasi momento», utilizzando «precisi parametri della scienza medica», la sospensione del processo derivante da infermità fisica «può ipotizzarsi solo nel caso» di un protrarsi della malattia «per un periodo non di breve durata»; un periodo, dunque, determinabile non in sede di legittimità ma soltanto ad opera del legislatore.

4. — Si è costituita anche la parte civile Banco Ambrosiano S.p.a., in persona del Commissario liquidatore, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Pisani.

Premesso un ampio richiamo al processo principale, dal quale la posizione dei due imputati sopra menzionati (insieme a quella di altro imputato successivamente deceduto) era stata stralciata sin dall'udienza del 29 maggio 1990 nonché ai successivi rinvii della causa stessa e ai correlativi accertamenti circa l'assoluto impedimento a comparire sia del Manfredi che del Minciaroni, la parte civile presenta le proprie controdeduzioni sostenendo le ragioni dell'ordinanza del giudice *a quo*.

In punto di rilevanza, si deduce, in primo luogo, che sarebbe «palesamente assurdo, oltre che contrario ad ogni criterio di economia processuale» attivare un'azione civile — non «sbloccata» davanti al giudice penale — in sede propria, con una possibile sospensione del processo civile *ex art.* 24 del codice di procedura penale del 1930; in secondo luogo, che solo dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata e, più in particolare, del quinto comma dell'art. 88, il giudice *a quo* potrà pronunciare un provvedimento «che apra la via, in parallelismo con quanto espressamente previsto per le ipotesi di infermità psichica, all'autonomo esercizio dell'azione civile, finalmente disancorata dal processo penale, nella sua sede propria».

Sulla questione della non manifesta infondatezza, la parte civile formula argomentazioni adesive a quelle contenute nell'ordinanza di rimessione, rimarcando, sotto il profilo della violazione del diritto di azione, come lo Stato italiano col ratificare, in forza della legge 4 agosto 1955, n. 848, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si sia impegnato a garantire, anche agli effetti civili, il «diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole» (art. 6, § 1); sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, l'irragionevole disparità di trattamento fra le due situazioni poste a confronto, anche alla stregua delle disposizioni dettate in materia dal nuovo codice di procedura penale e delle statuizioni della sentenza costituzionale n. 340 del 1992, non potendo, certo, la posizione «subordinata ed accessoria» dell'azione civile esercitata in sede penale nel sistema dell'abrogato codice di rito (v. sentenza n. 222 del 1985) «giustificare il degrado di quella posizione medesima fino al rango di una "dipendenza" e di un asservimento di tipo, per così dire, schiavistico».

5. — La difesa di parte civile ha, poi, depositato un «appunto difensivo», con allegata altra ordinanza di rimessione pronunciata dalla Corte di appello di Milano in data 28 ottobre 1993 nel procedimento (in sede di rinvio) a carico del Manfredi per altro reato, sul presupposto che le condizioni dell'imputato «appaiono allo stato niente affatto reversibili», con contestuale stralcio della sua posizione «sino all'esito del sollevato giudizio di costituzionalità».

6. — Sempre il Banco Ambrosiano ha successivamente depositato una memoria diretta a contestare le deduzioni dell'Avvocatura Generale dello Stato e degli imputati in punto sia di rilevanza sia di non manifesta infondatezza della questione.

Per quel che concerne l'atto di intervento per il Presidente del Consiglio dei ministri, si contesta che la norma da denunciare dovesse essere l'art. 497 del codice di procedura penale del 1930, una norma mai chiamata in causa dal giudice *a quo* proprio per la «durata indeterminabile» della malattia da cui sono affetti gli imputati, mentre all'afferma «certezza» della scienza medica in tema di infermità di mente, davvero da dimostrare, non potrebbe certo fare da riscontro una incertezza quanto alla durata di un'infermità fisica, soprattutto quando questa «si profili — è il nostro caso — come «di durata non determinabile», ed anche come irreversibile». Donde anche la conseguenza di un possibile intervento di questa Corte.

Con riferimento alle argomentazioni contenute nell'atto di deduzioni delle parti private, la difesa del Banco Ambrosiano contesta, anzitutto, l'uso che della sentenza n. 205 del 1971 sarebbe stata fatta dagli imputati col ritenere «fuorviante» il richiamo a tale decisione contenuta nell'ordinanza di rimessione. Ribadisce, poi, le osservazioni già formulate nell'atto di costituzione quanto alla rilevanza della questione nel giudizio penale, nonché il parallelismo esistente tra infermità psichica ed infermità fisica di durata indeterminabile.

7. — Alla pubblica udienza dell'8 febbraio 1994 le parti private e l'Avvocatura Generale dello Stato hanno ribadito e sviluppato le rispettive posizioni.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Milano dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930 «nella parte in cui non prevede la sospensione del procedimento penale quando l'imputato venga a trovarsi in tale stato di malattia fisica da comportare l'assoluto impedimento a comparire, laddove questo non sia contingente o di durata determinabile, e non prevede quindi la facoltà della parte civile, dopo l'ordinanza di sospensione, di esercitare l'azione civile davanti al giudice civile, indipendentemente dal processo penale».

Il giudice *a quo*, nel corso del dibattimento penale a carico di imputati relativamente ai quali, sulla base di accertamenti medici effettuati, era stata riscontrata l'esistenza di una malattia fisica che ne impediva in modo assoluto e permanente la possibilità di comparire in giudizio, ritiene vulnerato il principio di eguaglianza nonché il diritto di

azione e difesa della parte civile, in quanto l'impossibilità di esercitare l'azione civile in sede propria darebbe vita ad una disparità di trattamento rispetto all'omologa situazione dell'infermità di mente sopravvenuta dell'imputato, situazione che abilita la parte civile, dopo la sospensione del processo penale, ad esercitare, a norma dell'art. 88, quinto comma, dell'abrogato codice di rito, «l'azione davanti al giudice civile».

2. — La difesa degli imputati ed il Presidente del Consiglio dei ministri hanno avanzato due distinti ordini di eccezioni, entrambi volti a mettere in discussione la rilevanza delle censure proposte.

Più in particolare, si è contestato da parte dei difensori dei due imputati che una questione come quella sottoposta ora al vaglio della Corte possa essere sollevata in un procedimento penale: poiché risulta coinvolta la pretesa civile per l'impossibilità di esercitare l'azione civile in sede propria, la censura non potrebbe essere fatta valere se non dal giudice civile, mai potendo il giudice penale fare concreta applicazione della norma di cui si afferma l'illegittimità. Una norma, peraltro, che si assume erroneamente evocata, in quanto la preclusione all'esercizio dell'azione civile in sede propria non deriverebbe dall'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, ma dalle regole generali in tema di esercizio dell'azione civile in sede penale ed, in particolare, dall'art. 24, secondo comma, del suddetto codice di procedura penale. L'esatta individuazione della norma da sottoporre al vaglio di legittimità vale così a confermare che è solo il giudice civile a poterla applicare allorché debba deliberare in ordine all'ammissibilità della domanda proposta in sede propria. La difesa stessa ha dedotto, ancora, che la sospensione del processo penale rappresenta una premessa da cui mai potrebbe scaturire come conseguenza la realizzazione del *petitum* effettivamente perseguito.

Dal suo canto, l'Avvocatura Generale dello Stato ha anch'essa contestato la correttezza della chiamata in causa dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, dovendo qui, semmai, venire in considerazione il precetto dell'art. 497 dello stesso codice, che disciplina la mancata comparizione dell'imputato al dibattimento derivante da «malattia fisica».

3. — Le eccezioni sono infondate.

L'argomento addotto dalla difesa degli imputati circa l'irrilevanza nel processo *a quo* della proposta questione, concernendo una norma che, per disciplinare l'accesso al giudice civile, solo quest'ultimo potrebbe contestare, trascura come le doglianze attengano esclusivamente all'effetto preclusivo derivante dalla norma del codice di procedura penale denunciata e che proietta soltanto i suoi riverberi nel giudizio civile. E ciò perché la *translatio iudicii* non resta impedita da alcun precetto che il giudice civile potrebbe essere chiamato ad applicare, derivando, invece, l'effetto preclusivo dalle peculiari articolazioni che caratterizzano l'assetto complessivo della disciplina dell'esercizio dell'azione civile in sede penale. In altri termini, non viene qui proposto un *petitum* sul quale il giudice civile potrebbe essere chiamato a pronunciarsi, simile a quello concernente gli effetti civili della sentenza penale (cfr. sentenza n. 443 del 1990), ma una problematica concernente proprio gli ambiti entro i quali l'azione di danno resta condizionata dalla normativa processuale penale, cosicché solo il giudice penale può essere chiamato a fare applicazione della norma la cui legittimità viene adesso contestata.

Circa, poi, la non esatta individuazione da parte dell'ordinanza di rimessione della disposizione da sottoporre a censura e che non potrebbe mai identificarsi con quella denunciata, la quale disciplina la sospensione del processo penale per infermità di mente sopravvenuta dell'imputato, mentre la preclusione all'esercizio dell'azione civile in sede propria deriva dall'art. 24, secondo comma, del codice di procedura penale del 1930, che prescrive, in caso di preventivo esercizio dell'azione di danno in sede propria, la sospensione del processo civile fino a che non sia stata pronunciata sentenza irrevocabile ovvero fino a che non sia divenuto esecutivo il decreto di condanna, appare evidente come tale argomento sia stato introdotto al fine di comprovare, ancora una volta, le stesse deduzioni prima formulate quanto al difetto di rilevanza. Viene qui, infatti, chiamata in causa la sospensione del processo civile, una vicenda su cui solo il giudice adito in sede propria potrebbe interferire. Ma si tratta di un argomento davvero suggestivo sia perché il precetto dell'art. 24, secondo comma, del codice di procedura penale del 1930 assume una latitudine di tale portata che una eventuale sua impugnativa risulterebbe comunque esorbitante rispetto ai limiti dell'attuale *devolutum* sia perché la norma invocata si riferisce non all'azione civile esercitata, come nella specie, davanti al giudice penale, ma all'azione civile esercitata in sede propria. Senza contare che l'art. 24, secondo comma, pone espresse riserve sull'ambito della sua stessa incondizionata operatività, tra le quali è da annoverare proprio quella derivante dalla norma denunciata.

4. — Più pertinente si rivela l'eccezione dell'Avvocatura Generale dello Stato incentrata sulla valorizzazione, ai fini di una esatta individuazione della norma da sottoporre a censura, del disposto dell'art. 497 del codice di procedura penale del 1930 ove è, appunto, disciplinata la mancata comparizione dell'imputato per legittimo impedimento, e

che non prevede alcuna specifica regolamentazione per il caso di infermità fisica permanente. Ma, a ben vedere, il fatto stesso che la norma ora ricordata richiami espressamente l'art. 88 dello stesso codice, sta a dimostrare come l'impugnativa sia stata correttamente proposta e, dunque, come debba escludersi il denunciato difetto di rilevanza.

5. Al fine di meglio puntualizzare l'effettivo *petitum* perseguito dal giudice *a quo* attraverso la denuncia di illegittimità dell'art. 88 del codice di procedura penale del 1930, va osservato che, se pure viene richiesto a questa Corte una decisione che assimili il trattamento da riservare a chi si trovi in condizioni di permanente infermità fisica tale da non consentirgli di partecipare al processo, al trattamento riservato a chi venga a trovarsi in stato di incapacità di intendere e di volere per infermità di mente sopravvenuta al fatto, la considerazione che le doglianze risultino incentrate sulla necessità di tutelare il diritto di azione e difesa della parte civile, compreso per l'impossibilità di esercitare l'azione civile in sede propria, fa emergere come — nonostante il richiamo, anche nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, all'istituto della sospensione del processo — il giudice *a quo* tende ad un assetto conformato in modo tale da non precludere la possibilità di esodo della parte civile dal processo penale. E che questo sia il fine davvero divisato risulta univocamente dal fatto che la sospensione del processo penale viene evocata solo quale *tertium comparationis* (per il profilo, cioè, concernente la violazione del principio di eguaglianza), mentre, con riferimento al diritto di azione, ci si attesta al rilievo che, derivando dalla stasi di durata non determinabile del processo l'impossibilità per la parte civile di far valere la pretesa di danno davanti al giudice civile, viene a risultare compromesso l'art. 24 della Costituzione.

Cosicché, in effetti, almeno sotto il profilo concernente il parametro costituzionale ora evocato, l'art. 88 risulta correttamente coinvolto perché richiamato sia (implicitamente) dall'art. 24, secondo comma, del codice di procedura penale del 1930 sia (espressamente) dall'art. 497, primo comma, dello stesso codice.

6. — Così chiariti gli esatti termini della questione sottoposta al vaglio della Corte, nel senso che l'interpretazione dell'ordinanza di rimessione in chiave di lesione del diritto di azione della parte civile chiama in causa l'art. 88 del codice di procedura penale del 1930 perché ritenuto il precetto che più si presta ad essere assoggettato all'intervento «manipolativo» auspicato dal rimettente, la questione stessa è da ritenere, nei termini che seguono, fondata, con riferimento all'art. 24 della Costituzione.

7. — Ai fini di un più preciso inquadramento della questione proposta, appare opportuno premettere come l'assetto predisposto dal codice abrogato relativamente all'esercizio dell'azione di danno derivante da reato risulti informato ad una particolare valorizzazione del principio di accessorialità. Una caratteristica evidenziata sia dalle norme del capo II del titolo I del libro primo nel quale è disciplinato l'esercizio dell'azione civile, pure a prescindere dalla sede ove questa venga fatta valere, sia dalla sezione II del capo II del titolo III dello stesso libro primo, nel quale, essendo regolamentato l'istituto della parte civile, si ha specifico riferimento (v. art. 91, primo comma) all'azione civile esercitata nel processo penale.

Con riguardo ai rapporti tra azione civile e processo penale, l'accessorialità della prima, nel codice del 1930, si manifesta non soltanto relativamente alla necessità di un adeguamento del suo esercizio alle vicende del processo penale, ma anche attraverso la predisposizione di un regime di preclusioni volte, per un verso, ad attuare l'economia dei giudizi e, per un altro verso, ad impedire la formazione di giudicati contraddittori.

Tale funzione è appunto adempiuta dal più volte ricordato art. 24, secondo comma, in base al quale, ove l'azione di danno non sia esercitata in sede penale, il giudizio civile è sospeso fino a che sull'azione penale sia pronunciata la sentenza indicata nell'art. 3: vale a dire, fino a che non sia pronunciata nell'istruzione sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o nel giudizio la sentenza irrevocabile (ovvero non sia divenuto esecutivo il decreto di condanna). Dalla detta norma si ricava, *a fortiori*, la regola della impossibilità di una *translatio iudicii* dal processo penale alla sede civile (prevista, invece, dal primo comma dello stesso art. 24 per l'ipotesi di esercizio dell'azione civile in sede propria anteriormente al procedimento penale davanti al giudice penale purché non sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva in sede civile), da cui non potrebbe scaturire neppure la revoca della costituzione di parte civile, risultando i «casi in cui la costituzione di parte civile si considera revocata» tassativamente indicati dall'art. 102.

Dunque, manca nel codice del 1930 un'espressa previsione degli effetti del trasferimento dell'azione di danno della parte civile costituita dal processo penale alla sede civile, operando la clausola generale dell'art. 3, secondo comma, che, con il contemplare la sospensione del processo civile per ogni ipotesi in cui la cognizione del reato influisce sul processo civile, rende evidente che un'eventuale *translatio iudicii* resterebbe comunque paralizzata da una sorta di eccezione *litis ingressus impediens*, analoga a quella scaturente dalla mancata osservanza dell'art. 25 del codice di procedura penale del 1930, per il caso di proposizione, riproposizione o proseguimento dell'azione civile in sede propria dopo la pronuncia di proscioglimento con una delle formule in detto articolo enunciate.

Un sistema, del resto, puntualmente coordinato al regime dell'efficacia del giudicato penale di condanna o di proscioglimento quale delineato dalla originaria tessitura del codice del 1930 ed in particolare, oltre che dall'art. 25, dagli artt. 27 e 28.

8. — La perfetta sintonia tra la disciplina dell'esercizio dell'azione di danno derivante da reato nelle diverse sedi e la disciplina dell'efficacia del giudicato penale in sede civile, attuata attraverso una fitta rete di preclusioni e di vincoli realizzava così il principio dell'unità della giurisdizione, cui risultava informato il codice del 1930, principio definito dalla Relazione al progetto preliminare (pag. 14) «teoricamente esatto», anche se da non applicare «con pedantesca meticolosità», per evitare «i gravi inconvenienti già lamentati nell'applicazione del codice in vigore». Riserve, peraltro, dettate esclusivamente in vista di determinare le tipologie di formule di proscioglimento preclusive dell'esercizio dell'azione civile in sede propria, operando il principio nella sua massima espansione nella previsione dell'efficacia *ultra rem* ed *ultra partes* del giudicato penale quanto all'accertamento dei fatti materiali.

È peraltro da rilevarsi che l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha determinato, a séguito di interventi di questa Corte, una progressiva erosione di tale principio ed un conseguente ridimensionamento della accessorietà dell'azione civile.

E ciò a partire dalla sentenza n. 132 del 1968, con la quale la Corte, assumendo a parametro di riferimento l'art. 24 della Costituzione nel suo integrale contesto, dichiarò l'illegittimità dell'art. 422 del codice di procedura penale, nella parte in cui prevedeva la sanatoria delle nullità conseguenti alla omessa citazione della persona offesa dal reato, della parte civile e del querelante se non dedotte immediatamente dopo le formalità di apertura del dibattimento. Una linea destinata successivamente a consolidarsi, con il conseguente coinvolgimento del principio della unità della giurisdizione; con la sentenza n. 1 del 1970, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 195 nella parte in cui pone limiti a che la parte civile possa proporre ricorso per cassazione contro le disposizioni della sentenza che concernono i suoi interessi civili e, soprattutto, con le sentenze n. 55 del 1971, n. 99 del 1973 e n. 165 del 1975 con le quali venne dichiarata l'illegittimità, di volta in volta, degli artt. 28, 27 e 25 del codice di procedura penale, così attribuendosi al danneggiato che, per qualsivoglia ragione non sia stato posto in grado di intervenire nel processo penale la possibilità di far valere i propri diritti in un separato giudizio civile senza essere condizionato da preclusioni derivanti dallo svolgimento o dall'esito di quel processo; nonché con la sentenza n. 29 del 1972, dichiarativa dell'illegittimità dell'art. 23, nella parte in cui escludeva che il giudice penale potesse decidere sull'azione civile anche quando, concluso il procedimento penale con sentenza di proscioglimento, l'azione della parte civile a tutela dei suoi interessi civili proseguisse in sede di cassazione ed eventuale giudizio di rinvio; in tal modo demolendo la clausola generale di accessorietà attraverso la prevista elisione di ogni legame tra azione civile ed azione penale nel caso in cui il giudice penale, prosciogliendo l'imputato avesse, per ciò solo, consumato il suo potere decisorio inscindibilmente connesso alla definizione della pretesa punitiva.

L'intervento, poi, dell'art. 12 della legge 3 agosto 1978, n. 405, con le sue prescrizioni relative alle pronunce del giudice penale in sede di gravame avverso sentenze di condanna in caso di sopravvenuta estinzione del reato per amnistia viene ulteriormente a restringere la portata dell'ora ricordato art. 23 e con esso del principio di accessorietà dell'azione civile nel processo penale.

Se è vero, quindi, che perdura la regola dell'accessorietà cui ancora si richiamano recenti decisioni di questa Corte emesse nel vigore del codice abrogato (v. sentenze n. 222 del 1985, n. 171 del 1982, n. 39 del 1982), le quali ribadiscono il principio — già affermato nel corso degli anni settanta e passato indenne dagli interventi demolitori in sede di legittimità costituzionale e dalle «novazioni» normative — in base al quale «l'azione civile si inserisce nel processo penale collocandosi in esso in via accessoria e, in qualche modo, subordinata, dato che è principio generale del nostro ordinamento la prevalenza nel processo penale dell'interesse pubblico all'accertamento dei reati rispetto all'interesse collegato alla risoluzione delle liti civili», è anche vero che le vicende più sopra descritte ne abbiano decisamente ristretto l'area di operatività in ambiti in cui alla scelta di esercitare la pretesa di danno da reato nel processo penale non corrisponda un condizionamento della detta pretesa tale da precluderne o da limitarne l'effettiva realizzazione in forza delle esigenze teleologiche del processo penale. L'«accertamento della verità», fine primario del processo penale (v. art. 299 del codice di procedura penale del 1930), cui fa da contrappunto la tutela del diritto di difesa dell'impu-

tato nelle varie misure corrispondenti alle diverse fasi processuali e che comporta conseguentemente, per chi eserciti l'azione civile in sede penale, l'onere di adattare le modalità di esercizio della sua pretesa alle sequenze del processo penale trova, infatti, un ostacolo invalicabile nella tutela del diritto di azione e difesa della parte civile, non comprimibile oltre quei limiti — da ritenere ragionevoli — derivanti dall'esigenza di attuazione della pretesa penale.

Una linea che ha condotto questa Corte a ritenere non illegittime numerose disposizioni del codice di procedura penale del 1930 pur limitative dei poteri e delle facoltà della parte civile rispetto a quelli che le sarebbero stati riconosciuti ove l'azione civile fosse stata esercitata in sede propria (v. sentenze n. 108 del 1970, n. 190 del 1971, n. 206 del 1971, n. 187 del 1972, n. 2 del 1973, n. 40 del 1974, n. 235 del 1974), pervenendo, invece, ad affermare la non conformità alla Costituzione delle norme le cui previsioni finissero per tradursi in limiti e condizionamenti incompatibili con il diritto d'azione e difesa (v. le già ricordate sentenze n. 132 del 1968, n. 1 del 1970, n. 55 del 1971, n. 99 del 1973, n. 165 del 1975).

D'altra parte, dal principio di accessorietà, in quanto funzionale al fine primario della realizzazione della pretesa penale, non poteva non derivare una valorizzazione — ovviamente negli ambiti imposti dall'«accertamento della verità» — della posizione dell'imputato, accentuata dalle «novelle» del 1955, aventi di mira quasi esclusivamente il ruolo di tale parte processuale, determinando l'emergenza di un ulteriore potenziale squilibrio, peraltro, ridimensionato dalla giurisprudenza di questa Corte, tutte le volte in cui venisse in discussione la mancata estensione alla parte civile di istituti di «garanzia» (significativo quello della contumacia) che non potessero riguardare se non l'imputato (v. sentenza n. 171 del 1982).

L'insorgenza dello squilibrio adesso ricordato pur non potendo — per i motivi su accennati — porsi in termini di eguaglianza, diviene peraltro fonte di perplessità tutte le volte in cui il rispetto delle garanzie di difesa dell'imputato finisca per vanificare l'esercizio dell'azione civile in sede penale, nonostante che una simile vanificazione sia risultata talora ovviabile senza che quelle garanzie vengano meno. Principi, sia pure in parte, già applicati dallo stesso legislatore del 1930, proprio nell'introdurre la norma denunciata.

Ed infatti, in deroga al principio di accessorietà, il progetto preliminare contemplava, in caso di sospensione del processo per infermità di mente sopravvenuta dell'imputato, la possibilità di autorizzare «la parte civile, o il P.M. quando agisce a favore di incapaci, a proseguire la sua azione in sede civile, indipendentemente dal procedimento penale» (v. Relazione al progetto preliminare, pag. 15): una regola poi confluita nell'art. 88, quinto comma, del codice di procedura penale del 1930 che — in parte correggendo le indicazioni sopra riportate — attribuisce ai detti soggetti il potere, «dopo l'ordinanza di sospensione», di «esercitare l'azione davanti al giudice civile indipendentemente dal procedimento penale, senza pregiudizio della facoltà indicata nell'art. 24 nel caso in cui il procedimento penale riprenda il suo corso».

9. — Poste tali premesse, appare chiaro come l'impugnativa avente ad oggetto l'art. 88 del codice di procedura penale del 1930 si fonda sul rilievo che, mentre nel caso di sospensione del processo per infermità di mente sopravvenuta dell'imputato il quinto comma di tale articolo consente alla parte civile, dopo l'ordinanza di sospensione, di esercitare l'azione davanti al giudice civile indipendentemente dal procedimento penale, una tale facoltà non è, invece, attribuita alla parte civile nel caso in cui il processo non possa di fatto proseguire in conseguenza dell'accertato stato di infermità fisica permanente dell'imputato il quale non consenta che il dibattimento venga celebrato in sua assenza. Si è visto però come l'art. 88, quinto comma, e l'istituto della sospensione siano stati utilizzati dal giudice *a quo* come *tertia comparationis* per il profilo concernente la dedotta violazione del principio di eguaglianza, mentre, per quanto attiene all'affermato *vulnus* arrecato all'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione, il *petitum* effettivamente avuto di mira risulti incentrato sull'assenza, nel sistema del codice abrogato, di uno strumento che abiliti la parte civile ad esercitare l'azione in sede propria nonostante che il processo penale non possa di fatto proseguire. Ed è certo che una stasi del processo che si accerti di durata indefinita ed indeterminabile, non possa non vulnerare il diritto di azione e di difesa della parte civile cui pure l'assetto del codice abrogato apprestava tutela, svincolandola dal processo penale nel caso di sospensione del processo per infermità di mente sopravvenuta dell'imputato. Una tutela, questa, che è stata poi generalizzata dalla giurisprudenza di questa Corte, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quelle disposizioni dell'abrogato codice di rito che ponevano in discussione il diritto del danneggiato da reato o della parte civile costituita di esercitare l'azione civile in sede propria in caso (per il danneggiato) o di impossibilità di partecipazione al processo penale, ovvero (per la parte civile) di sentenza assolutoria.

Non può, d'altra parte, dubitarsi che, compromessa la valenza di postulato dogmatico, a partire dalla ricordata sentenza n. 1 del 1970, del principio della unità della giurisdizione, è venuto a cadere anche il suo valore di regola interpretativa nei casi in cui, facendo appello all'osservanza di tale principio, risulti vulnerato il diritto di azione e difesa del titolare dell'azione di danno.

10. Una volta accertata la violazione dell'art. 24 della Costituzione da parte di una norma che non consente alla parte civile, nei casi sopra indicati, l'esodo dal processo penale, resta da stabilire, in base al *devolutum*, se si profili una soluzione, da ritenere costituzionalmente obbligata, in grado di eliminare il *vulnus* arrecato al diritto di azione e difesa.

Esclusa la percorribilità di un itinerario normativo che conduca ad estendere alla fattispecie denunciata il regime di cui all'art. 88, quinto comma, del codice di procedura penale, sia per l'inadeguatezza del regime della sospensione del processo a costituire il presupposto per superare la preclusione sia per gli effetti in danno dell'imputato che ne potrebbero conseguire sul piano del diritto penale sostanziale (si pensi alla sospensione della prescrizione in conseguenza della sospensione del processo, un evento, peraltro, non ineluttabilmente collegato al fine perseguito dal giudice *a quo*), l'unica norma in grado di fronteggiare il denunciato vizio di illegittimità è da individuare in un precetto che svincolato dalle vicende direttamente collegate alle sorti del processo penale e, quindi, al diritto dell'imputato di non presenziare al dibattimento senza che ciò debba comportare l'utilizzazione di un regime esorbitante rispetto alla tutela del suo diritto di difesa in sede penale — consenta alla parte civile di chiedere al giudice, ove l'imputato rifiuti che il processo si svolga in sua assenza, di esercitare l'azione civile in sede propria. Questa soluzione, già contemplata nel regime del codice di procedura penale del 1913, il cui art. 471 attribuiva al giudice, tra l'altro, nel caso in cui l'imputato «si trova nell'impossibilità di comparire per legittimo e grave impedimento», il potere di «autorizzare il danneggiato che ne faccia istanza, a promuovere o proseguire l'azione per i danni avanti al giudice civile indipendentemente dal procedimento penale, e nonostante che siavi stata costituzione di parte civile», viene a profilarsi come la sola in grado di dare vita ad un regime che contemperi l'esigenza di tutelare il diritto di difesa dell'imputato senza esporlo alla sospensione del processo con la parallela esigenza di garantire alla parte civile — ove si verifichi l'impossibilità di celebrare il processo per un periodo di tempo non determinato né determinabile — il diritto di esercitare l'azione civile in sede propria. Il tutto, del resto, secondo una linea coerente ai *decisa* di questa Corte quanto al superamento del principio dell'unità della giurisdizione allorché sia in gioco il diritto di azione e difesa.

11. L'art. 88, quinto comma, del codice di procedura penale del 1930, va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, in caso di accertato impedimento fisico permanente di durata indeterminabile che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza, che il giudice possa autorizzare la parte civile a proporre l'azione civile davanti al giudice civile.

Resta così assorbita l'ulteriore questione relativa al dedotto contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 88, quinto comma, del codice di procedura penale del 1930, nella parte in cui non prevede che, in caso di accertato impedimento fisico permanente di durata indeterminabile che non permetta all'imputato di comparire all'udienza, ove questi non consenta che il dibattimento prosegua in sua assenza, il giudice possa autorizzare la parte civile a proporre l'azione civile davanti al giudice civile.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1994.

*Il Presidente:* PESCATORE

*Il redattore:* VASSALLI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 luglio 1994.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 giugno 1994  
(della regione Campania)*

**Paesaggio (tutela del) - Atti necessari per la redazione e l'approvazione del Piano territoriale paesistico nella regione Campania - Prevista sostituzione, per il loro compimento, del Ministero per i beni culturali e ambientali all'amministrazione regionale - Lamentata invasione della sfera di competenza regionale in materia di tutela del territorio e del paesaggio per l'adozione della sostituzione predetta in assenza del fondamentale presupposto della persistente inattività degli organi regionali, attesa la impossibilità della regione di procedere all'approvazione di piani paesistici già elaborati con l'ausilio della società Iritecna, a causa dell'avvenuto sequestro degli stessi nel marzo del 1993 su ordine dell'A. G. - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 151 e 153 del 1986, 559/1988, 327 e 344 del 1990 - Istanza di sospensione.**

**(Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1994).**

**(Cost., artt. 5, 117 e 118).**

Ricorre per conflitto di attribuzioni la Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale (*pro-tempore*), autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 2375 in data 26 aprile 1994, rapp.to e difeso, in forza di mandato speciale a margine, dall'avv. prof. Michele Scudiero, con il quale elettivamente domiciliara in Roma presso l'avv. prof. Salvatore Cattaneo alla via Giunio Bazzoni, 15, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 marzo 1994, notificato il 20 aprile 1994, con il quale è stata disposta la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministero per i beni culturali e ambientali nel compimento degli atti necessari per la redazione e l'approvazione del piano territoriale paesistico nella regione Campania.

1. — Come è noto, l'art. 1-*bis* della legge 3 agosto 1985, n. 431, impone alle regioni, con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977, come integrato, di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il loro territorio; e prevede allo scopo due possibili strumenti di pianificazione: i piani paesistici e i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali. Fissa per l'approvazione il termine del 31 dicembre 1986, e consente al Ministro per i beni culturali e ambientali l'esercizio dei poteri «di cui agli art. 4 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616», in caso di inutile decorso del termine.

Il letterale richiamo ai poteri di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 616/1977 evidentemente comporta che l'esercizio dei poteri di sostituzione da parte del Ministro deve rispettare le condizioni, i requisiti e le modalità stabiliti in questa disposizione: condizioni, requisiti e modalità che, in virtù dell'ulteriore richiamo contenuto nel predetto art. 4, sono quelli posti nell'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382. E questo articolo esige come insuperabile presupposto della sostituzione «la persistente inattività degli organi regionali».

1. — Si insiste sul punto che, ai fini della tutela ambientale di cui all'art. 1-*bis* della legge n. 431/1985, le regioni possono scegliere tra i piani paesistici e i piani urbanistico-territoriali con considerazione specifica dei valori ambientali e paesistici.

Ora, l'alternatività tra i due strumenti di pianificazione territoriale, espressamente voluta in sede di conversione del d.l. n. 312/1985, riflette la tendenza alla connessione funzionale, se non alla integrazione, tra le competenze regionali in materia paesaggistica e quelle in materia urbanistica.

Tendenza che, senza disconoscere l'autorevolezza di precedenti decisioni di codesta ecc.ma Corte (si hanno presenti le decisioni nn. 151 e 153 del 1986), appare ormai sostenersi agli insegnamenti di decisioni successive in tema di delega a carattere devolutivo e integrativa di funzioni proprie delle regioni (sentenza 11-19 maggio 1988, n. 559) e, ancora, nella materia dei piani paesistici e dei piani urbanistico-territoriali [sentenze (26 giugno) 13 luglio 1990, n. 327; (11 luglio) 20 luglio 1990, n. 344]. In particolare, assumono rilievo, per un verso, i criteri ritenuti idonei ad individuare le fattispecie di delega devolutiva (stabilità desunta dal carattere di delega a tempo indeterminato; ulteriore delegabilità ai livelli infraregionali; preponderante finalizzazione all'esercizio organico delle funzioni trasferite); e per

l'altro verso, il riconoscimento dell'esigenza che sia fatta «salva una visione organica dell'intero territorio regionale» e si provveda «alla tutela dei valori paesistici nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico».

3. — Le considerazioni che precedono inducono a lamentare la menomazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente assegnata alla regione Campania, prodotta dal d.P.C.M. in data 31 marzo 1994 che ha disposto la sostituzione dell'amministrazione regionale per la redazione e approvazione del piano territoriale paesistico nella regione Campania; ed a chiedere l'annullamento di tale decreto.

3.1. — Invero, l'atto che ha disposto la sostituzione è stato adottato in assenza del fondamentale presupposto della persistente inattività degli organi regionali.

Come risulta dalla documentazione versata in atti, la regione Campania ha fin dall'Inizio esercitato le funzioni di cui all'art. 1-bis della legge n. 431/1985.

Con legge 27 giugno 1987, n. 35, ha già approvato il piano urbanistico-territoriale dell'area sorrentino-amalfitana ed ha proseguito nella stessa linea di impegno, avvalendosi anche dell'apporto della società Iritecna (già Infrasad) sicché nel novembre 1992 era in grado di porre in approvazione i piani paesistici relativi a dieci vasti ambiti territoriali e provvedeva agli atti di adozione con deliberazioni di giunta.

Peraltro, nel marzo 1993 gli elaborati dei piani venivano sequestrati dall'autorità giudiziaria per motivi attinenti alla convenzione stipulata dalla regione con l'Iritecna. E il custode giudiziario nominato nella persona del soprintendente ai bb.aa. di Napoli e provincia, con nota in data 24 agosto 1993, prot. 21153, dava atto che la regione Campania aveva condotto a buon punto l'elaborazione dei piani territoriali paesistici; e che anzi alcuni erano tecnicamente a posto e attendevano solo un completamento procedurale.

Pervenuto l'invito del Ministro per i bb.cc.aa. a porre in essere gli atti di redazione e approvazione del piano territoriale paesistico nel termine di sessanta giorni dalla «data di effettiva disponibilità degli elaborati esistenti», il presidente della giunta regionale chiedeva al g.i.p. presso il tribunale di Napoli il dissequestro degli atti e degli elaborati prodotti dall'Iritecna. E, al rigetto dell'istanza di dissequestro, la giunta regionale costituiva subito un gruppo di lavoro interdisciplinare (deliberazione n. 6564 del 16 novembre 1993).

Tale gruppo sta procedendo all'elaborazione dei piani. E già il piano paesistico di Posillipo è stato proposto all'approvazione del consiglio con deliberazione di giunta regionale n. 20 del 9 febbraio 1994.

Peraltro, nonostante l'impegno ininterrotto dell'amministrazione regionale, e i risultati verificabili di tale attività il Ministro per i bb.cc.aa. con atto del 16 febbraio 1994 diffidava la regione Campania a redigere ed approvare il piano territoriale paesistico nel termine di quindici giorni dalla diffida.

Con nota del 24 febbraio 1994 prot. 14009/GAB, il presidente della giunta, in riscontro dell'atto di diffida illustrava al Ministro le difficoltà incontrate, i risultati ad onta di queste raggiunti, le iniziative in avanzato stato di compimento della Regione, con la richiesta di un termine più congruo.

Inopinatamente, con il d.P.C.M. notificato il 20 aprile 1994 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha disposto la sostituzione dell'amministrazione regionale per la Campania con il Ministero per i bb.cc.aa. per il compimento degli atti necessari alla redazione e approvazione del piano territoriale paesistico della regione Campania.

Risulta *per tabulas* che l'atto governativo *de quo* è stato adottato in palese difetto del presupposto imprescindibile della persistente inattività degli organi regionali. E la sua invalidità, determinata dalla non corrispondenza alla fattispecie normativa che lo prevede e lo fonda, concreta una grave menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata alla regione.

3.2. — Invero, i caratteri che si sono venuti delineando per le funzioni devolute alla regione in materia paesaggistica (la stabilità della loro assegnazione, la stretta integrazione di esse con le attribuzioni in materia urbanistica) portano chiaramente a collocare tali funzioni in una logica e in un ambito di ricomposizione in testa alla regione delle competenze in tema di pianificazione del territorio per il governo organico di tutti gli interessi che vi sono allocati.

Ne segue che l'irruzione del potere statale nell'ambito di tali attribuzioni a titolo di sostituzione, fuori dalle ipotesi consentite, menoma la consistenza costituzionale già della competenza regionale in materia paesaggistica come interpretata e attuata in particolare con la legge n. 431/1985.

Ma la tensione è ancora più evidente, ove si tenga presente la rilevata alternatività fra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale con protezione ambientale, posta nell'art. 1-bis della legge n. 431/1985.

Invero, col disporre la sostituzione dell'amministrazione regionale per l'approvazione del piano territoriale paesistico, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha precluso alla regione l'esercizio delle competenze urbanistiche di cui è espressione il piano urbanistico-territoriale, competenze pacificamente «proprie».

È palese, dunque, la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

4. — Istanza di sospensione.

Le gravi ragioni per la sospensione dell'atto impugnato, ai sensi di cui all'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, consistono non solo nella rilevante menomazione inferta alla autonomia della regione, ma altresì nella vanificazione di tutto il lavoro istruttorio e di elaborazione progettuale finora compiuto dalla regione per la redazione dei piani ex art. 1-bis della legge n. 431/1985, che restano da approvare. Ed è paradossale che, in nome dell'urgenza e per porre rimedio ai non voluti ritardi della regione, si renda inutile il lavoro prossimo al compimento di questa, e si chiami il Ministro dei bb.cc.aa. a cominciare daccapo una ricerca ed una elaborazione complessa, che richiede tempi non brevi: come conferma il fatto che nessuna regione ha potuto rispettare il termine del 31 dicembre 1986, ma tutte sono andate di più anni oltre tale termine.

*P. Q. M.*

*La regione ricorrente chiede che la Corte voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, disporre la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania per la redazione e approvazione del piano territoriale paesistico per l'inesistenza dei presupposti fondanti la sostituzione ed., in particolare, perché non vi è stata alcuna inerzia degli organi regionali. Per l'effetto voglia annullare — previa sospensione — il d.P.C.M. 31 marzo 1994 lesivo all'autonomia regionale, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.*

Roma, addì 6 giugno 1994

Prof. avv. Michele SCUDIERO

94C0787

N. 22

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 giugno 1994  
(del tribunale di Napoli)*

**Deliberazioni della Camera dei deputati con le quali sono stati restituiti al tribunale per i reati ministeriali di Napoli gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, nei confronti dell'on. Luigi Ciriaco De Mita e coindagati, affinché l'autorità procedente riveda l'interpretazione delle norme relative ai suoi poteri d'indagine (nella specie: interrogatori e confronti) e conseguentemente compia tutti gli atti che la legge le consentirebbe - Rivendicata autonomia del tribunale, in base agli artt. 8 e 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, riguardo all'interpretazione delle norme suddette (artt. 343 del cod. proc. pen., 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219, ecc.) con conseguente ritenuta impossibilità di procedere ad ulteriori atti di indagine in mancanza della richiesta autorizzazione - Conseguente stasi del procedimento - Lamentata lesione dell'indipendenza, costituzionalmente garantita, del potere giudiziario. (Conflitto già dichiarato ammissibile con ordinanza n. 217/1994).**

(Deliberazioni della Camera dei deputati del 18 dicembre 1993 e del 23 febbraio 1994).

(Cost., artt. 96; 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, artt. 8 e 9).

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, proposto dal collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione presso il tribunale di Napoli nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione 23 febbraio 1994, con la quale la Camera restituiva al collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita.

Il collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 della Costituzione presso il tribunale di Napoli, nelle persone dei magistrati: dott. Costantino Sandomenico, presidente, dott. Francesco Paolo Caiati, giudice, dott. Gianpaolo Guglielmo, giudice, rappresentato e difeso da sé stesso, ai sensi dell'art. 37, sesto comma, della legge

Il marzo 1953, n. 87; nel procedimento n. 3+6/1993 relativo all'onorevole Luigi Ciriaco De Mita ed altri, propone ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione del 23 febbraio 1994, con la quale la Camera restituiva al ricorrente collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione nei confronti dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita; deduce la violazione degli artt. 8 e 9 della legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989, nonché degli artt. 96, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112 della Costituzione della Repubblica, per i seguenti motivi:

1. Con relazione 18-30 ottobre 1993, ai sensi dell'art. 8, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989, il ricorrente collegio — riunite le procedure n. 8979/R/93 r.g. p.m. Napoli e n. 3075/92 r.g. p.m. Salerno — disponeva la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica in sede per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera dei deputati con richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione nei confronti dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita e dei coindagati.

Con nota 21 dicembre 1993, il Presidente della Camera dei deputati comunicava che l'assemblea, nella seduta del 18 dicembre 1993, aveva deliberato di restituire al collegio gli atti relativi alla menzionata domanda di autorizzazione a procedere affinché l'autorità procedente avesse la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri d'indagine e quindi, ove ne ravvisasse l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge le consentiva ed affinché provvedesse comunque a dare una precisa qualificazione giuridica dei fatti sui quali verte il procedimento.

Il collegio con nota 30 dicembre 1993, informava il procuratore della Repubblica, richiedendone il parere. Acquisito il 3 febbraio 1994 detto parere, con provvedimento 16 febbraio 1994 il collegio disponeva nuovamente la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati per le valutazioni e la deliberazione di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989 sulla domanda di autorizzazione a procedere così come già proposta nei confronti dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita e dei coindagati. Detto provvedimento era così motivato:

«... Dal resoconto della seduta della Camera dei deputati del 18 dicembre 1993 risulta che la restituzione degli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere è stata deliberata dall'Assemblea, in conformità alla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere, "affinché l'autorità procedente abbia la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri d'indagine e quindi, ove ne ravvisi l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge le consente ed affinché provveda comunque a dare una precisa qualificazione giuridica dei fatti sui quali verte il procedimento".

In ordine a quest'ultimo punto — che a parere del collegio ha carattere preliminare — si afferma nella relazione della giunta che "la richiesta formulata dal collegio appare claudicante", poiché "non è affatto esplicitato quali siano le norme violate" ed, "in mancanza dell'enunciazione d'un fatto reato, risulta impossibile da parte della giunta e della Camera l'apprezzamento delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989". L'argomento è ripreso brevemente nella relazione orale all'Assemblea, allorché si lamenta che "il tribunale dei ministri non ha indicato neppure le norme violate".

Il collegio ritiene che i rilievi della giunta per le autorizzazioni a procedere non siano giustificati, poiché in atti è enunciato il fatto-reato ipotizzato e sono altresì indicate le norme che si assumono violate. Ed, invero, la relazione collegiale 18-30 ottobre 1993 fa chiaramente riferimento, sia nella parte normativa (v., in particolare, pagg. 2-4), sia nel dispositivo, all'ipotesi di reato prospettata dall'ufficio del p.m., cosicché nessun dubbio può sussistere circa l'identificazione del reato ministeriale in ordine al quale è stata chiesta autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione e ben possibile risulta l'apprezzamento, da parte della giunta e della Camera, dell'eventuale ricorrenza delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989, sol che si abbia cura di esaminare gli atti trasmessi al collegio dall'ufficio del p.m. ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1/1989. Spetta infatti al p.m., nel momento in cui richiede al collegio di procedere alle indagini, l'indicazione dell'ipotesi di reato ministeriale in ordine alla quale le indagini devono essere svolte, poiché il collegio, quale giudice, sprovvisto quindi di ogni potere di iniziativa, non può assegnare un contenuto all'azione penale, ma solo valutare secondo il suo convincimento la sussistenza e l'esatta qualificazione giuridica del fatto prospettato dal p.m., purché ne resti immutata la sostanza storica.

Orbene, negli atti n. 8979/R/93 r.g. p.m. Napoli l'ipotesi di reato, qualificata come "concorso in corruzione", è: "che al De Mita fossero state promesse e parzialmente elargite utilità varie dal Pofferi, Fantoni e quindi dal D'Ambrosio: l'assunzione per il tramite di Famiglietti, poi deceduto, Della Vecchia e Bocchino in diverse decine di

operai ed impiegati da lui segnalati, adeguatamente manipolando il competente ufficio di collocamento; l'inserimento del fratello Michele, da cui il suo concorso nella realtà industriale del gruppo Metalli & Derivati principalmente con il conferimento di commesse per la costruzione di stabilimenti. Tutto ciò in cambio di reiterati interventi, diretti od indiretti, per il tramite anche del detto fratello, sui funzionari della struttura speciale della Presidenza del Consiglio, Pastorelli e Granelli, perchè tutelassero il buon esito delle pratiche di finanziamento proposte dal gruppo M.D., predisponendo le stesse in materia tale da essere ineccepibili formalmente e tecnicamente e, quindi, vegliando in ordine ad eventuali difficoltà di svolgimento ed alla velocità di trattazione" (nota 11 giugno 1993 del p.m. di S. Angelo dei Lombardi, richiamata nella nota 21 giugno 1993 del p.m. Sede, con cui gli atti vennero trasmessi al collegio).

Benchè non formulata secondo i noti canoni curiali ("del reato previsto e punito dall'art. ... ecc., per avere ... ecc."), l'ipotesi di reato appare chiara nei suoi elementi di fatto e di diritto (corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio).

Pressochè identica (come già osservato alla pag. 2 della relazione 18-30 ottobre 1993) è la formulazione del reato nel riunito procedimento n. 3075/92 r.g. p.m. Salerno, pervenuto a questo collegio a seguito di declaratoria di incompetenza territoriale del collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Salerno.

Infatti, al capo "E" della richiesta del p.m. ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1/1989, Pofferi Paolo, De Mita Michele, De Mita on. Ciriaco, Pastorelli Elveno e D'Ambrosio Vincenzo Maria risultano indagati: "per il reato p. e p. degli artt. 81 cpv., 61, n. 2, 110, 117, 319, 321 del c.p., per avere, tutti in concorso fra loro e nelle qualità di cui ai capi che precedono Pofferi Paolo, di Presidente del Consiglio dei Ministri De Mita Ciriaco, di capo dell'ufficio speciale per l'attuazione degli interventi straordinari attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri Pastorelli Elveno, Pofferi Paolo coadiuvato quale intermediatore da D'Ambrosio Vincenzo Maria, al fine di realizzare i reati di cui ai capi su indicati, promesso a De Mita Michele e per il tramite di questi a De Mita Ciriaco di affidare a De Mita Michele l'appalto per l'esecuzione delle opere civili relative all'erigendo stabilimento della Metalli e Derivati Sud S.p.a. in Buccino nonché di cedere sempre a De Mita Michele una percentuale tra il 10 e il 30 per cento di detta società qualora la stessa fosse stata ammessa a contributo *ex lege* n. 219/1981 e della legge n. 210/1987, nonché per avere il Pofferi in esecuzione del medesimo disegno criminoso con analoghe modalità in occasione non meglio precisata promesso di operare assunzioni di persone indicate per interposta persona da De Mita Ciriaco presso le aziende impiantate o da impiantarsi al sud sovvenzionate norma delle leggi citate e quindi anche presso l'MDS, cui faceva seguito per accettazione un fattivo interessamento del De Mita Michele presso il fratello De Mita Ciriaco e la firma da parte di De Mita Ciriaco del d.P.C.M. di ammissione a contributo in favore dell'iniziativa Metalli e Derivati Sud n. 250/32/BE/PCM del 4 maggio 1989 con avallo per quanto di sua competenza di Pastorelli Elveno pur in presenza dei vizi sostanziali di cui ai capi che precedono nonché del conseguente potenziale nocumento alle aziende a partecipazione pubblica operanti nel settore della lavorazione del piombo. In Nusco ed in altri luoghi imprecisati, in epoca precedente e prossima all'emanazione del d.P.C.M. di ammissione a contributo in favore dell'iniziativa Metalli e Derivati Sud n. 250/32/BE/PCM del 4 maggio 1989" (fol. 91 fasc. n. 3075/92 r.g. p.m. Salerno).

Per quanto attiene ai poteri d'indagine del collegio, la relazione della giunta richiama criticamente alcuni passi della relazione collegiale 18-30 ottobre 1993, laddove si segnala l'utilità o la necessità, ai fini dell'accertamento della verità, di procedere all'interrogatorio degli indagati e ad eventuali confronti, ma, nel contempo, si rileva che tali atti istruttori non sono consentiti fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione a procedere.

Ora, si afferma nella relazione della giunta che "il limite di indagine ... impostosi dal collegio, non ha fondamento di legge", poichè ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 219/1989 "il collegio può compiere tutti gli atti di indagine di competenza del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari; nei confronti degli imputati laici può anche assumere tutti i provvedimenti previsti dall'art. 343 del codice di procedura penale, ivi compresi (al limite) quelli di cui agli artt. 273 e seguenti del codice di procedura penale". Si aggiunge poi che "del pari errato è il riferimento (fatto dal collegio; n.d.e.) ad una sentenza pronunciata dalla Corte di Cassazione a sezioni unite" poichè "detta sentenza del 26 aprile 1989 è evidentemente anteriore alla legge 5 giugno 1989, n. 219, che sancisce i poteri del collegio".

I rilievi critici sono ribaditi, con toni più vivaci, nella relazione orale all'assemblea: "... il tribunale dei Ministri ... si è privato del diritto-dovere di compiere indagini con un'argomentazione francamente singolare, cioè adducendo che la legge non lo consentiva — mentre lo consente ampiamente — e corroborando questo singolare assunto con una sentenza della Corte di cassazione a sezioni riunite che — guarda caso — è di quattro mesi anteriore alla legge che disciplina i poteri del tribunale dei Ministri. È assolutamente strano e non è possibile impostare in tal modo una richiesta ... Di fronte a ciò che lo stesso collegio ha ritenuto materiale estremamente equivoco e passibile di verifiche, nessun accertamento è stato compiuto ... Credo francamente non si debba consentire che magistrati tra l'altro di un certo rango, come coloro i quali compongono il tribunale dei Ministri, compiano errori francamente imperdonabili di questa natura ...".

Al riguardo, il collegio ritiene di avere esattamente interpretato ed applicato la legge e che, pertanto, non sussista il lamentato errore. In verità, la giunta per le autorizzazioni a procedere, nell'esprimere le sue negative valutazioni, non ha tenuto conto delle ragioni tecnico-giuridiche, pur esplicitate nella relazione 18-30 ottobre 1993, che hanno indotto il collegio ad escludere il potere di procedere all'interrogatorio degli indagati e ad eventuali confronti tra gli stessi prima che sia concessa l'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione. Tali ragioni sono così precisate alle pagine 49-51 della relazione collegiale:

... Trattandosi di procedimento per il quale è prevista l'autorizzazione a procedere, non sono comunque consentiti, fino a quando l'autorizzazione non sia concessa, gli atti indicati dall'art. 343, secondo comma, c.p.p. e, tra gli altri, gli atti di interrogatorio e di confronto.

In proposito va chiarito che, parere del collegio, gli atti indicati dall'art. 343, secondo comma, del c.p.p. non sono consentiti neppure nei confronti delle persone concorrenti nel reato ministeriale che non siano né Ministro, né parlamentare, poiché dal chiaro dato testuale dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 e dell'art. 4, secondo comma, della legge n. 219/1989, deve necessariamente desumersi che anche per tali persone è necessaria l'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione.

Infatti, l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989 riferisce la potestà di autorizzazione a procedere anche all'ipotesi che il procedimento "riguardi altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati". Ancor più chiaramente l'art. 4, secondo comma, della legge n. 219/1989 prevede che, nel caso in cui l'autorizzazione a procedere sia negata e il procedimento riguardi un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, la Camera competente indichi "a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisca il diniego". Ciò evidentemente presuppone che per tali persone concorrenti nel reato ministeriale, che non siano né Ministro, né parlamentare, è necessaria l'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione.

Il convincimento in tal senso raggiunto ha indotto il collegio a non aderire alla richiesta di interrogatorio degli indagati c.d. laici avanzata inizialmente e poi reiterata dal pubblico ministero.

Del resto, una conferma dell'esattezza dell'orientamento del collegio si ricava ancora dall'art. 6, ultima parte, legge costituzionale n. 1/1989 che, nel prevedere che nella fase procedimentale *de qua* "i soggetti interessati ... possano chiedere di essere ascoltati", non distingue tra indagati laici e Ministri ed adotta una formulazione ancor più restrittiva rispetto a quella dell'art. 343 del c.p.p., secondo cui quando l'interessato lo richiede, è consentito l'interrogatorio vero e proprio e non la mera audizione ...".

La giunta per le autorizzazioni a procedere, senza considerare e valutare le indicate ragioni tecnico-giuridiche, si è cimentata in un'opera di interpretazione della legge pervenendo a conclusioni che non possono essere condivise dal collegio perché, esse sì, erranee.

Ed, invero, apoditticamente si afferma nella relazione della giunta che il collegio "nei confronti degli imputati laici può anche assumere tutti i provvedimenti previsti dall'art. 343 del codice di procedura penale, ivi compresi (al limite) quelli di cui agli artt. 273 e seguenti del codice di procedura penale". E non utilmente si richiama il testo dell'articolo 1, secondo comma, della legge n. 219/1989, poiché l'osservazione che "il collegio può compiere tutti gli atti di indagine di competenza del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari", lungi dal dimostrare la validità dell'assunto interpretativo della giunta, ne conferma invece l'erroneità.

Infatti, proprio perché ha gli stessi poteri d'indagine del p.m. e del g.i.p. — e non poteri maggiori — il collegio per i reati ministeriali, al pari del p.m. e del g.i.p., deve rispettare la norma di cui all'art. 343, comma secondo, del codice di procedura penale. Tale norma, che si riferisce appunto all'ipotesi che sia prevista l'autorizzazione a procedere ed è applicabile ai procedimenti relativi ai reati ministeriali *ex art. 1*, ultimo comma, della legge n. 219/1989, stabilisce che "fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione, è fatto divieto di disporre il fermo o misure cautelari personali nei confronti della persona rispetto alla quale è prevista l'autorizzazione medesima nonché di sottoporla a perquisizione personale, a ricognizione, a individuazione, a confronto, a intercettazione di conversazioni o di comunicazioni" ed aggiunge che "si può procedere all'interrogatorio solo se l'interessato lo richiede".

Non pare poi possa revocarsi in dubbio che anche per gli indagati c.d. laici è prevista l'autorizzazione a procedere. Del resto, la Camera dei deputati, su conformi proposte della competente giunta, espressamente concede l'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione anche per i coindagati laici (v., ad es.: nella stessa seduta del 18 dicembre 1993, le deliberazioni relative agli *ex*-Ministri on. Remo Gaspari e on. Francesco De Lorenzo; nella seduta del 2 febbraio 1994, le deliberazioni relative agli *ex*-Ministri on. Paolo Cirino Pomicino e on. Salvatore Formica).

Invero, la legge n. 219/1989 prevede che per gli indagati laici, così come per il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'autorizzazione a procedere possa essere negata dalla competente Camera (art. 4, secondo comma, della legge n. 219/1989: "Se il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per l'assenza dei presupposti di cui al comma terzo dell'art. 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1"). La ratio della previsione dell'autorizzazione a procedere per gli indagati laici appare evidente, sol che si consideri che costoro, al pari del Presidente del Consiglio o dei Ministri, possono aver agito "per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico" inerente all'esercizio della funzione di Governo.

È ben vero che — stando al tenore letterale dell'art. 4, secondo comma, della legge n. 219/1989 — per gli indagati laici il diniego di autorizzazione a procedere può essere deliberato dalla competente Camera solo nell'ipotesi in cui l'autorizzazione sia stata negata per il Presidente del Consiglio o per il Ministro. Cionondimeno, il procedimento nei confronti degli indagati laici è comunque subordinato ad autorizzazione, e tale deve ritenersi specie in relazione all'applicazione di una norma, quale quella di cui al secondo comma dell'art. 343 del c.p.p., chiaramente ispirata da un principio di favore per l'indagato.

Pertanto, deve ribadirsi che anche nei confronti degli indagati c.d. laici sono vietati, prima che sia concessa l'autorizzazione a procedere, gli atti d'indagine indicati dal secondo comma dell'art. 343 del c.p.p. Anzi, per quanto attiene all'interrogatorio, deve osservarsi che l'art. 6, ultima parte, della legge costituzionale n. 1/1989 e l'art. 1, terzo comma, della legge n. 219/1989, nel prevedere che nella fase procedimentale *de qua* "i soggetti interessati ... possono chiedere di essere ascoltati" (senza alcuna distinzione — si noti — tra indagati laici e Ministri) adottano una formulazione ancor più restrittiva rispetto a quella dell'art. 343 del c.p.p., secondo cui, quando l'interessato lo richiede, è consentito l'interrogatorio vero e proprio e non la mera audizione.

Gli illustrati limiti del potere d'indagine del tribunale dei Ministri non possono che confermare il carattere ricostruttivo della fase procedimentale anteriore all'autorizzazione a procedere.

In proposito il collegio nella relazione 18-30 ottobre 1993, richiamando una pronuncia della Corte di cassazione a sezioni unite, ebbe ad osservare:

a norma dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1/1989, il collegio, entro il termine di novanta giorni dal ricevimento degli atti, deve decidere, sentito il pubblico ministero, se si debba disporre l'archiviazione, ricorrendo uno dei casi indicati dall'art. 2 della legge 5 giugno 1989, n. 219 (e cioè "se la notizia di reato è infondata, ovvero manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'art. 96 della Costituzione, se il reato è estinto, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se l'indiziato non lo ha commesso ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'art. 96 della Costituzione"), oppure se debba essere chiesta l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 96 della Costituzione.

Ai fini della decisione il collegio secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, compie indagini preliminari. Il potere d'indagine del collegio, giustificato dalla previsione che il procuratore della Repubblica debba invece omettere ogni indagine in ordine alle notizie concernenti i reati ministeriali, non comporta peraltro un'attività istruttoria in senso tecnico, questa essendo esperibile solo a seguito della concessione dell'autorizzazione a procedere (in tal senso: Cass., sezioni unite, 26 aprile 1989, in Cass. pen. 1989, 1435). Si tratta, invero, di un potere d'indagine limitato non solo dal ristretto termine previsto dalla legge, ma soprattutto dalla finalità in relazione alla quale il potere stesso è riconosciuto, finalità che è stata individuata nell'esigenza di "evitare il coinvolgimento in procedimenti penali di Presidenti del Consiglio e di Ministri — ancorché cessati dalla carica — sulla base di denunce manifestamente infondate: il che presuppone una deliberazione sommaria, non implicante alcuna definitività in ordine al giudizio formulato, coerentemente con la mancanza di una vera e propria indagine di merito" (Cass. sezioni unite, 26 aprile 1989 già cit.).

In questa sede il collegio ritiene di dover confermare il proprio orientamento e la validità dei principi afferenti nella richiamata sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, non senza rilevare che l'osservazione che "detta sentenza del 26 aprile 1989 è evidentemente (*sic!*) anteriore alla legge 5 giugno 1989, n. 219, che sancisce i poteri del collegio" (relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere) è superficiale e certamente inidonea a dimostrare che il richiamo alla sentenza medesima sia "errato", così come sostiene la giunta per le autorizzazioni a procedere (*ibidem*).

In realtà, i principi affermati dalle sezioni unite risultano più che mai validi alla luce delle disposizioni della legge n. 219/1989, poiché tale legge (art. 1, quinto comma) ha previsto l'applicabilità, nei procedimenti relativi ai reati ministeriali, delle norme ordinarie del codice di procedura penale, che — come si è visto (art. 343 del c.p.p.) — limitano il potere di indagine nella fase anteriore alla concessione dell'autorizzazione a procedere.

Per i motivi esposti il collegio ritiene dunque che ingiustificatamente la Camera dei deputati ha deliberato la restituzione degli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere, omettendo di pronunziarsi ai sensi dell'art. 9 terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989.

Resta da vedere quale conseguente provvedimento il collegio debba adottare in esito a tale valutazione.

All'uopo va rilevato che, per quanto attiene alla qualificazione giuridica dei fatti sui quali verte il procedimento e alla indicazione delle norme che si assumono violate, la deliberazione della Camera sembrerebbe determinata dal fatto che non sia stato inteso il richiamo del collegio all'ipotesi di reato prospettata nella richiesta del p.m. ai sensi dell'art. 6, secondo comma, legge costituzionale n. 1/1989.

Cosìché pare verosimile che, a seguito dei chiarimenti resi in proposito dal collegio in questa sede, nessun dubbio o difficoltà debba più sussistere circa l'identificazione del reato ministeriale in ordine al quale è stata chiesta autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione e risulti senz'altro possibile l'apprezzamento, da parte della giunta e della Camera, dell'eventuale ricorrenza delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989.

Invece, per quanto attiene alla questione relativa ai poteri d'indagine del tribunale dei Ministri, è innegabile che la deliberazione della Camera attesta un effettivo contrasto con il collegio. Pare, peraltro, che tale contrasto allo stato non integri gli estremi del conflitto di attribuzione di cui all'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ed, invero, per "conflitto di attribuzione", in senso tecnico, deve intendersi non qualsiasi contrasto che insorga tra i poteri dello Stato, ma soltanto quello che derivi da una divergente interpretazione delle norme che delimitano la sfera delle rispettive attribuzioni.

Ora, non pare che la Camera dei deputati con la deliberazione del 18 dicembre 1993 abbia negato o in alcun modo contestato il principio che, essendo riservata all'autorità giudiziaria l'attività di indagine preliminare in ordine ai reati ministeriali, soltanto a tale autorità compete la valutazione dei limiti legali entro i quali l'attività medesima deve svolgersi. Al contrario, la deliberazione della Camera, per il suo tenore letterale ("... restituire gli atti all'autorità precedente, affinché questa abbia la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri d'indagine e quindi, ove ne ravvisi l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge le consente ..."), sembra riconoscere espressamente detta competenza (analogamente deve osservarsi che — benché la relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere riferisca di una "fragilità dell'impianto accusatorio" e rilevi che "nessun indizio v'è dell'interessamento dell'onorevole De Mita" — non pare sia stata contestata l'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria a valutare la sussistenza del fatto e la partecipazione ad esso dell'indagato).

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che il collegio, pur confermando il proprio orientamento circa i limiti del potere d'indagine nella fase procedimentale anteriore alla concessione dell'autorizzazione a procedere, possa legittimamente disporre che gli atti siano nuovamente rimessi alla Camera dei deputati per le valutazioni e le deliberazioni di competenza ai sensi dell'art. 9, comma terzo, della legge costituzionale n. 1/1989 sulla domanda di autorizzazione a procedere come già proposta ...».

Con nota 23 febbraio 1994, il Presidente della Camera dei deputati ha comunicato che l'assemblea lo stesso giorno ha deliberato di restituire nuovamente al collegio gli atti relativi alla domanda di autorizzazione a procedere. Dall'allegato resoconto stenografico della seduta della Camera risulta che la restituzione degli atti è stata deliberata dall'Assemblea, in conformità alla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere (adottata a maggioranza), «affinché l'autorità precedente abbia la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri d'indagine e quindi, ove ne ravvisi l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge le consente».

Il collegio con nota 28 febbraio 1994 ha informato il procuratore della Repubblica, richiedendone il parere. Detto parere è pervenuto l'8 marzo 1994.

2. Dalla relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere e dal resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994 si evince che la Camera ha preso atto dei chiarimenti resi dal collegio ai fini della identificazione del reato ministeriale in ordine al quale è stata chiesta autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione. Su tale punto, pertanto, è da ritenersi, per così dire, cessata la materia del contendere.

Invece, per quanto attiene alla questione circa i poteri d'indagine del c.d. tribunale dei Ministri, gli ulteriori chiarimenti resi dal collegio con la relazione 16 febbraio 1994 non hanno indotto la Camera a modificare la propria posizione, tant'è che la deliberazione del 23 febbraio 1994 conferma il contrasto con il collegio.

Il collegio non ha mancato di esaminare le osservazioni contenute nella relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere, ma ritiene di non poterle condividere.

Intanto, deve rilevarsi che la relazione della giunta non prende esplicita posizione sul problema se il procedimento sia, o meno, soggetto ad autorizzazione anche nei confronti dei c.d. indagati laici, benché l'affermazione che «per essi, pure in assenza di qualsiasi autorizzazione, è persino possibile l'adozione di misure cautelari» (rel. giunta 22 febbraio 1994, pag. 5) sembrerebbe in verità presupporre la necessità dell'autorizzazione.

Di fatto, come si è già accennato, è avvenuto che l'autorizzazione sia stata espressamente richiesta dall'autorità giudiziaria (e non solo da questo collegio) e concessa dalla Camera dei deputati anche per i coindagati laici (v. le già richiamate deliberazioni del 18 dicembre 1993, relative agli *ex*-Ministri Gaspari e De Lorenzo, e del 2 febbraio 1994, relative agli *ex*-Ministri Cirino Pomicino e Formica) e tale prassi appare conforme alla legge.

Invero, come già osservato, l'art. 4 della legge n. 219/1989 prevede che per gli indagati laici, così come per il Presidente del Consiglio e per i Ministri, l'autorizzazione a procedere possa essere negata dalla competente Camera e la previsione è giustificata dall'esigenza di scriminare coloro i quali, al pari del Presidente del Consiglio o dei Ministri, abbiano in ipotesi agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico inerente all'esercizio della funzione di Governo. Né la circostanza che per gli indagati laici il diniego di autorizzazione a procedere possa essere deliberato dalla Camera solo nell'ipotesi in cui l'autorizzazione sia stata negata per il Presidente del Consiglio o per il Ministro vale a modificare i termini della questione, poiché, in definitiva, il procedimento nei confronti degli indagati laici deve comunque ritenersi subordinato ad autorizzazione.

Quanto all'applicabilità dell'art. 343, secondo comma, del c.p.p., essa non può essere esclusa sulla base del mero rilievo che «l'insieme delle disposizioni recate dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, e dalla legge 5 giugno 1989, n. 219, si configura indubbiamente come *lex specialis* rispetto alla disciplina generale recata dal codice di procedura penale» (rel. giunta 22 febbraio 1994, pag. 4).

Ciò in quanto proprio la normativa speciale, precisamente l'art. 1 della legge n. 219/1989, rinvia alle norme del codice di procedura penale sia attribuendo al collegio i poteri che secondo il codice spettano al pubblico ministero ed al giudice per le indagini preliminari (secondo comma), sia stabilendo in via generale che, per quanto non diversamente previsto dalla legge costituzionale n. 1/1989 e dalle legge n. 219/1989, nello svolgimento delle indagini preliminari si osservano le disposizioni del codice, in quanto compatibili (comma quinto). Sicché l'assunto della giunta per le autorizzazioni a procedere che ai poteri del collegio «nessuna esclusione possa derivare dalla disciplina generale dell'art. 343 del codice di procedura penale» (rel. giunta 22 febbraio 1994, pag. 5) avrebbe dovuto trovare adeguata giustificazione o in relazione alla riserva contenuta nella norma di rinvio per quanto «diversamente previsto» nella legge speciale, ovvero con riferimento al parametro della compatibilità indicato dalla norma medesima.

Il collegio, in relazione alla riserva di cui alla prima parte del quinto comma dell'art. 1 della legge n. 219/1989, non ritiene che l'applicabilità dell'art. 343, secondo comma, del c.p.p. possa essere esclusa sul rilievo che la normativa speciale, segnatamente l'art. 10 della legge costituzionale n. 1/1989 (cui pure fa riferimento la relazione della giunta alla pagina 5), già prevede particolari limiti ai poteri dell'autorità giudiziaria.

Occorre infatti considerare, anzitutto, che la norma speciale non ha ad oggetto tutti gli atti di indagine indicati dall'art. 343, secondo comma, del c.p.p. (in particolare, non disciplina gli atti di interrogatorio, confronto, individuazione e ricognizione) ed, inoltre, non si riferisce agli indagati laici, ma soltanto al Presidente del Consiglio, ai Ministri, nonché agli inquisiti che siano membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati.

Va poi osservato che l'art. 10 della legge costituzionale n. 1/1989 in certo senso prescinde dal problema relativo ai poteri dell'autorità giudiziaria nella fase anteriore alla concessione dell'autorizzazione a procedere, nella misura in cui prevede per determinati atti (precisamente, le misure limitative della libertà personale, le intercettazioni telefoniche, il sequestro, la «violazione» di corrispondenza, le perquisizioni personali o domiciliari) la necessità di una ulteriore e speciale autorizzazione e per altri atti (l'applicazione di pene accessorie che comportino sospensione dall'ufficio) un divieto assoluto. In altri termini, si tratta di norma che non è stata dettata al precipuo scopo di disciplinare i poteri di indagine dell'autorità giudiziaria nella fase anteriore all'autorizzazione a procedere.

D'altro canto, il collegio non rileva alcuna incompatibilità tra le disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 343 del c.p.p. e la normativa speciale in tema di reati ministeriali. Osserva, al contrario, che la normativa speciale, nel prevedere che «i soggetti interessati» (senza alcuna distinzione — si noti — tra Ministri e indagati laici) «possano presentare memorie o chiedere di essere ascoltati», nonché «prendere visione degli atti» (art. 6, u.p., della legge costituzionale n. 1/1989 e art. 1, terzo comma, della legge n. 219/1989), dette disposizioni chiaramente ispirate da un principio di favore per l'indagato che ben si conciliano con quelle dell'art. 343, secondo comma, del c.p.p. e sembrano presupporre l'applicabilità. In tale prospettiva, la previsione che «i soggetti interessati ... possano chiedere di essere ascoltati» è anzi indicativa di un maggior favore per l'indagato di reato ministeriale, poiché, anche in caso di sua spontanea presentazione, consente unicamente la mera «audizione» e non anche l'interrogatorio vero e proprio.

Allo stesso modo indicativa di un maggior favore per l'indagato di reato ministeriale è indubbiamente la previsione della sua facoltà di prendere visione degli atti, assolutamente straordinaria nella fase iniziale delle indagini, se si eccettua il caso del riesame delle misure cautelari (ove peraltro la facoltà è riferita ai soli atti presentati dal p.m. per l'applicazione della misura). In proposito, è il caso di notare la dissonanza tra la previsione normativa di detta facoltà e l'assunto interpretativo della giunta per le autorizzazioni a procedere, secondo cui per i c.d. indagati laici, «pure in assenza di qualsiasi autorizzazione, è persino possibile l'adozione di misure cautelari» (rel. giunta del 22 febbraio 1994, pag. 5).

Ed, invero, aderendo all'opinione della giunta, si dovrebbe tra l'altro ammettere che l'indagato c.d. laico abbia facoltà di prendere visione ... della richiesta di applicazione di misura cautelare personale in ipotesi avanzata dal p.m. nei suoi confronti.

Il collegio è pervenuto alla conclusione dell'applicabilità dell'art. 343, secondo comma, del c.p.p. ritenendo di fare corretto uso degli ordinari canoni ermeneutici. Non può non rilevare, tuttavia, che una diversa interpretazione delle norme, nel senso cioè della inapplicabilità della norma del codice, comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento per l'indagato di reato ministeriale. Ed, invero, il nuovo codice di rito prevede che le condizioni di procedibilità limitano non soltanto l'esercizio dell'azione penale, ma anche, sia pure in parte, l'espletamento delle indagini preliminari. La disciplina positiva indica attendibilmente che la scelta del legislatore è ispirata da un principio di favore per l'indagato.

Orbene, non si comprende perché tale principio non debba trovare applicazione nei procedimenti relativi ai reati ministeriali. Non si vede per qual motivo, diversamente dagli altri casi in cui è prevista l'autorizzazione a procedere, l'indagato di reato ministeriale, in ipotesi Presidente del Consiglio o Ministro, possa essere sottoposto, prima che sia concessa l'autorizzazione a procedere, ad atti di interrogatorio o confronto (ai quali non osterebbe la previsione della facoltà dell'indagato di essere sentito), nonché ad atti di individuazione e ricognizione personale; ovvero, trattandosi di indagato c.d. laico, possa essere sottoposto a misura cautelare personale.

Le considerazioni che precedono, in una a quelle già svolte nelle relazioni 18-30 ottobre 1993 e 16 febbraio 1994, inducono il collegio a confermare il proprio orientamento circa l'inammissibilità, in assenza dell'autorizzazione a procedere, di quegli atti di interrogatorio già richiesti dal p.m. ed ora sollecitati per la seconda volta dalla Camera dei deputati. Si tratta, a parere del collegio, di atti vietati dalla legge, che, ove mai compiuti, risulterebbero inutilizzabili ai sensi del quarto comma dell'art. 343 del c.p.p.

Il convincimento in tal senso del collegio — contrariamente a quanto si afferma nella relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere del 22 febbraio 1994 — non è, neppure in parte, fondato sulla pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione richiamata nelle relazioni 18-30 ottobre 1993 e 16 febbraio 1994 (Cass. pen., sezioni unite, 26 aprile 1989, Goria, in Cass. pen. 1989, 1435, nonché in Giust. pen. 1989, III, 740, con nota, e in Riv. it. dir. e proc. pen. 1990, 743, con nota; nello stesso senso: Cass. pen., sezione sesta, 17 giugno 1989, Donat Cattin, in Giur. cost. 1989, II, 1562, nonché in Foro it. 1989, II, 457).

È vero invece che il riconoscimento, da parte del collegio, dei limiti al potere d'indagine derivanti dall'applicazione dell'art. 343, secondo comma, del c.p.p. 1988, in forza del rinvio operato dall'art. 1, quinto comma, della legge n. 219/1989, conferma la validità dell'orientamento delle s.u. (benché enunciato anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 219/1989 e del nuovo codice di rito), secondo cui nella fase di cui all'art. 8 della legge costituzionale n. 1/1989 non ha luogo un'attività istruttoria in senso tecnico, questa essendo esperibile solo a seguito dell'autorizzazione a procedere.

Occorre a questo punto aggiungere un'ulteriore considerazione.

Dalla relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere del 22 febbraio 1994, nonché dalla precedente del 16 dicembre 1993, risulta che la restituzione degli atti al collegio è stata proposta, e poi deliberata dalla Camera, tenendo in particolare considerazione il fatto che lo stesso collegio, in alcuni passi della relazione 18-30 ottobre 1993, abbia segnalato l'utilità o la necessità, ai fini dell'accertamento della verità, di procedere all'interrogatorio degli indagati (peraltro richiesto anche dal p.m.) e ad eventuali confronti. Da ciò la Camera ha desunto, a quanto pare, il rilievo decisivo del presunto errore procedurale, per essere stati omissi accertamenti ritenuti dallo stesso collegio doverosi ed, a parere della Camera, pienamente consentiti dalla legge.

Peraltro, il collegio nella relazione 18-30 ottobre 1993, pur dando atto dell'esigenza dell'approfondimento istruttorio, quale mezzo utile a superare il contrasto tra la prospettazione accusatoria del p.m. e l'assunto difensivo dell'interessato circa la propria assoluta estraneità ai fatti, ha comunque ritenuto la necessità della richiesta di autorizzazione a procedere sulla base degli elementi già emersi dalle indagini, valutando che detti elementi non consentono di emettere un provvedimento di archiviazione per alcuno dei motivi indicati dall'art. 2 della legge n. 219/1989.

Infine, va osservato che il collegio in nessun caso potrebbe aderire alle sollecitazioni della Camera dei deputati, sia perché è già decorso il termine di novanta giorni di cui all'art. 8 della legge costituzionale n. 1/1989 (termine ritenuto di natura perentoria dalle s.u. nella già richiamata pronuncia), sia perché la decisione ai sensi del citato art. 8 è già stata assunta nei modi di legge e non è revocabile per il principio di non regressione.

3. — La lunga esposizione che precede, necessaria a dare atto dello svolgimento della procedura, nonché della posizione del collegio in ordine alla deliberazione della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994, dimostra il carattere definitivo e irreversibile dell'insorto contrasto e la conseguente necessità di invocare l'intervento risolutore della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Il collegio ritiene che nel caso di specie ricorrano tutti i presupposti per tale intervento.

Invero, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953, il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Per quanto attiene al requisito soggettivo, la Corte ha più volte affermato che i singoli organi giurisdizionali, esplicando le loro funzioni in piena indipendenza, sono legittimati ad essere parti nei giudizi relativi a conflitti di attribuzione (ordinanze nn. 228 e 229 del 1975; sentenza n. 231/1975; ordinanze nn. 49 e 87 del 1977; ordinanza n. 123/1979; ordinanza n. 132/1981). Né pare possa negarsi la natura di organo giurisdizionale al collegio previsto dall'art. 7, della legge costituzionale n. 1/1989, avuto riguardo sia alla sua composizione, sia alle sue funzioni, anche in relazione ai distinti poteri riconosciuti dalla stessa legge al procuratore della Repubblica nell'ambito del procedimento (Corte costituzionale 25 maggio 1990, n. 265; Cass., sez. sesta, sentenza n. 598 del 26 aprile 1993, Formica).

La legislazione ad essere parti nei giudizi relativi a conflitti di attribuzione è stata altresì riconosciuta dalla Corte ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sebbene entrambe le assemblee facciano parte del medesimo potere, giacché l'una e l'altra sono, in vario senso, competenti ad esprimerne definitivamente la «volontà», nei casi in cui ciascuna assemblea viene considerata in posizione di piena indipendenza rispetto all'altro ramo del parlamento (ord. n. 150 del 12 novembre 1980). Tale posizione di indipendenza ricorre anche nel caso di autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1989.

Sussistono, a parere del collegio, oltre ai requisiti soggettivi del conflitto tra poteri dello Stato, anche quelli oggettivi.

Invero, si constata nel caso in esame che, da un lato, la Camera dei deputati non esamina nel merito la richiesta di autorizzazione a procedere, ritenendo che il collegio debba preventivamente espletare ulteriori indagini e, dall'altro, il collegio non dà corso alle indagini sollecitate dalla Camera dei deputati, a sua volta ritenendo di non potervi procedere in assenza dell'autorizzazione.

Né consegue, inevitabilmente, l'arresto e la stasi del procedimento, similmente a quanto avviene in ipotesi di conflitto negativo. Peraltro — salvo il potere della Corte di valutare e qualificare la fattispecie — il collegio rileva che, a ben vedere, l'atto o l'attività che ciascuno dei poteri dello Stato ritiene di non compiere non è il medesimo.

Né le ragioni del mancato compimento dell'atto o dell'attività attengono alla delimitazione della sfera di attribuzioni di ciascuno dei poteri. In realtà, nel caso in esame ciascuno dei poteri ritiene di non compiere l'atto o l'attività, pacificamente rientranti nella sfera delle proprie attribuzioni, in quanto l'altro potere non ha compiuto l'atto o l'attività rientranti nella sfera delle sue attribuzioni.

Sotto altro profilo, tuttavia, il collegio ritiene che l'intervenuto contrasto inerisca alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per ciascun potere dalle norme costituzionali ed integri gli estremi del conflitto positivo.

Il collegio, in verità, non contesta soltanto l'interpretazione data dalla Camera dei deputati alle norme che disciplinano i poteri di indagine del c.d. tribunale dei Ministri, ma, quale organo giurisdizionale, ritiene che la propria indipendenza e autonomia, costituzionalmente garantite, sono lese dalla deliberazione adottata dalla Camera nella seduta del 23 febbraio 1994. A parere del collegio, infatti, la Camera con l'impugnata deliberazione da un lato ha di fatto vanificato e resa priva di effetto la richiesta di autorizzazione a procedere inoltrata dal procuratore della Repubblica, così esonerandosi dall'obbligo della pronuncia ai sensi dell'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989; dall'altro pretende che il collegio si adegui alla interpretazione di essa Camera circa i poteri di indagine di cui all'art. 81 della legge costituzionale n. 1/1989 e comunque pretende l'espletamento da parte del collegio, di ulteriori indagini, cui dovrebbe seguire una nuova valutazione ovvero se debba essere chiesta l'autorizzazione a procedere.

In tal senso appare inequivoco il tenore della relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere (rel. giunta 22 febbraio 1994, pag. 5: «... Soltanto dopo aver svolto tutte le indagini che ritiene opportune ... il tribunale dei Ministri dovrà richiedere autorizzazione a procedere ove non ritenga di disporre l'archiviazione ...»), laddove il riferimento ad una eventuale nuova richiesta di autorizzazione a procedere implicitamente qualifica come nulla e priva di effetto la richiesta già inoltrata dall'autorità giudiziaria.

Ma è da ritenersi altresì inequivoco il contenuto dispositivo della deliberazione della Camera, poiché l'apparente riconoscimento al collegio di autonomia nell'interpretazione delle norme attributive dei propri poteri d'indagine e di discrezionalità nell'esercizio dei poteri medesimi («... restituzione degli atti all'autorità procedente, affinché questa abbia la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi propri poteri d'indagine, e, quindi, ove ne ravvisi l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge consente ...») è contraddetto sia dalla motivazione della deliberazione, che va ovviamente individuata nella relazione della giunta, sia dall'obiettiva circostanza che per la seconda volta, con un provvedimento del tutto atipico, gli atti siano stati restituiti al collegio per indagini, benché il collegio con la relazione 16 febbraio 1994 avesse chiarito che riteneva di non poterne compiere ulteriori, in mancanza dell'autorizzazione.

L'impugnata deliberazione, a parere del collegio, è in contrasto sia con le norme della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, (artt. 8 e 9), sia con le norme della Costituzione (artt. 96, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112).

Ai sensi dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1/1989, è riservata all'autorità giudiziaria l'attività di indagine preliminare in ordine ai reati ministeriali e, conseguentemente, soltanto a tale autorità compete la valutazione dei limiti legali entro i quali l'attività medesima deve svolgersi.

In esito all'attività di indagine, il c.d. tribunale dei Ministri, se non ritiene che si debba disporre l'archiviazione, trasmette gli atti con relazione motivata al procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente a concedere l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 96 della Costituzione. Pertanto, compete all'autorità giudiziaria la valutazione, sulla base delle risultanze delle preliminari indagini, della fondatezza della notizia di reato ministeriale o comunque dell'assenza dei presupposti per l'archiviazione.

A norma dell'art. 9 della legge costituzionale n. 1/1989, la Camera competente, una volta investita della richiesta di autorizzazione a procedere, può solo concedere l'autorizzazione ovvero negarla, ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. La Camera, in altre termini, deve prendere atto delle valutazioni dell'autorità giudiziaria circa la fondatezza della notizia di reato o, comunque, circa l'assenza di presupposti per l'archiviazione, senza poterle in alcun modo sindacare; allo stesso modo deve prendere atto dell'attività d'indagine preliminare svolta dall'autorità giudiziaria sulla base del potere ad essa riconosciuto dalla norma costituzionale.

In verità, non è previsto dalla legge costituzionale n. 1/1989 che la Camera adotti un provvedimento diverso dalla concessione ovvero dal diniego di autorizzazione a procedere. Tuttavia, anche a voler ammettere sulla base dei principi generali che la Camera abbia il potere di adottare un provvedimento di natura interlocutoria, è da ritenersi che il potere

sia legittimamente esercitato solo in relazione alle attribuzioni proprie della Camera, e cioè all'apprezzamento dell'eventuale ricorrenza delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989. È ammissibile pertanto, a parere del collegio, la richiesta, ad esempio, di atti di indagine compiuti dall'autorità giudiziaria ma non allegati alla domanda di autorizzazione, ovvero la richiesta di chiarimenti in ordine alla formulazione delle norme che si assumono violate (così come avvenuto nel caso in esame, senza che peraltro, a parere del collegio, ve ne fosse l'effettiva necessità).

Nel caso di specie, invece, il provvedimento di restituzione degli atti al collegio esorbita dalla sfera di attribuzioni della Camera, invadendo quelle riservate dalla legge costituzionale all'autorità giudiziaria. La Camera, infatti, entra nel merito dell'interpretazione delle norme sui poteri d'indagine dell'autorità giudiziaria, rileva l'incompletezza o comunque l'insufficienza dell'attività d'indagine, imputandola ad un errore procedurale, e ne desume che la richiesta di autorizzazione a procedere non è valida o comunque non è idonea a produrre l'effetto suo proprio. La pronuncia ai sensi dell'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989 appare, in verità, non tanto rinviata, ma piuttosto rifiutata, dal momento che gli atti sono restituiti all'autorità giudiziaria per il compimento di ulteriori indagini e per una successiva nuova valutazione sul punto se si debba disporre l'archiviazione ovvero se debba essere formulata una, evidente nuova, richiesta di autorizzazione a procedere. Ciò equivale, peraltro, ad un implicito annullamento della richiesta di autorizzazione a procedere così come già proposta dall'autorità giudiziaria. D'altro canto, il corso del procedimento penale viene condizionato al compimento, da parte dell'autorità giudiziaria, di una ulteriore attività indicata da essa Camera dei deputati, e peraltro già ritenuta dall'autorità giudiziaria non ammissibile.

Il collegio ritiene che dalle norme costituzionali sui procedimenti relativi ai reati ministeriale non possa ricavarsi un potere della Camera di annullare la richiesta di autorizzazione a procedere formulata dall'autorità giudiziaria ovvero di indicare a tale autorità la necessità del compimento di ulteriori attività d'indagine.

A quest'ultimo riguardo deve aggiungersi che, a parere del collegio, neppure l'esigenza di un più approfondito accertamento del fatto al fine dell'apprezzamento dell'eventuale ricorrenza delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989 può giustificare l'impugnata deliberazione.

Invero, una volta riconosciuto all'autorità giudiziaria il potere d'indagine preliminare in ordine ai reati ministeriali, nonché il potere di valutare la fondatezza della notizia di reato o, comunque, l'assenza dei presupposti per l'archiviazione, deve di conseguenza ritenersi che la Camera dei deputati, al fine dell'apprezzamento delle esimenti di cui al citato art. 9, debba prendere atto delle risultanze delle indagini esperite dall'autorità giudiziaria (potendo unicamente procedere, per il tramite della giunta, all'audizione dei soggetti interessati, se reputata opportuna ovvero richiesta: art. 9, secondo comma, della legge costituzionale n. 1/1989 e — quand'anche pervenga a conclusioni difformi rispetto a quelle dell'autorità giudiziaria circa la sussistenza del fatto, la sua riferibilità all'indagato, la sua giuridica qualificazione e la procedibilità dell'ipotizzato reato — debba comunque valutare l'eventuale ricorrenza delle esimenti, esprimendo tale giudizio in relazione al fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria.

Del resto, vi è già stata in tal senso una espressa dichiarazione di voto nel corso della seduta della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994 (on. Paggini, a pag. 48 del resoconto stenografico della seduta: «... Dobbiamo metterci nella stessa situazione di chi ritenesse che i fatti sussistano — anche se così non è — e valutare la sussistenza o meno di una delle due esimenti previste dalla legge ...») ed altra volta, per quanto risulta, la giunta — in analoga situazione di contrasto tra tesi accusatoria e tesi difensiva e benchè avesse rilevato «la ripetizione di un errore giuridico da parte del tribunale per i Ministri che si autoimpone limiti che non hanno fondamento di legge» — non ha proposto all'assemblea la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, bensì la pronuncia ai sensi dell'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989, osservando che il contrasto tra tesi accusatoria e tesi difensiva deve essere risolto dall'autorità giudiziaria mediante «i normali strumenti processuali» (Relazione 27 gennaio 1994 dello stesso on. G. Correnti, in ordine a domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro on. P. Cirino Pomicino: «... Le due tesi contrapposte non sono passibili di apprezzamento giuridico da parte della Giunta e dell'assemblea, volta che nel fatto-reato ipotizzato non è dato comunque ravvedere la scriminante prevista dall'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in presenza della quale è possibile opporre rifiuto alla richiesta di autorizzazione ... Il confronto fra tesi contrapposte dovrà essere risolto dal giudice ordinario con i normali strumenti processuali ...»).

Per i motivi esposti, il collegio chiede che la Corte costituzionale, ritenuta l'ammissibilità del ricorso, voglia risolvere il conflitto, dichiarando a quale potere spettano le attribuzioni in contestazione, così come precisato nelle conclusioni che seguono, e annullando l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994.

L'impugnativa è da intendersi estesa, per gli stessi motivi, anche alla precedente deliberazione della Camera dei deputati del 18 dicembre 1993, ove dalla Corte costituzionale ritenuto necessario ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

*P. Q. M.*

*Il collegio chiede che la Corte costituzionale, ritenuta l'ammissibilità del presente ricorso, voglia:*

*dichiarare che è riservata in via esclusiva al collegio ex art. 7 della legge costituzionale n. 1/1989 la valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento di archiviazione ovvero per la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione.*

*che, ai fini di tale valutazione, è altresì riservata in via esclusiva al collegio la esatta determinazione dei poteri di indagine e quindi l'esercizio discrezionale di detti poteri;*

*che rientra invece nelle attribuzioni della Camera competente concedere l'autorizzazione a procedere, ovvero negarla ove reputi la ricorrenza delle esimenti di cui all'art. 9, terzo comma, della legge costituzionale n. 1/1989, in relazione al fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria, senza poter in alcun modo sindacare il concreto esercizio del potere d'indagine e le conseguenti determinazioni adottate dal Collegio nell'ambito delle attribuzioni allo stesso riservate;*

*annullare la deliberazione della Camera dei deputati del 23 febbraio 1994, e se del caso anche la precedente deliberazione del 18 dicembre 1993, per violazione degli artt. 8 e 9 della legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989 e degli artt. 96, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 112 della Costituzione della Repubblica, con conseguente rinvio allo stesso organo per la definitiva deliberazione ai sensi dell'art. 9 della legge costituzionale n. 1/1989.*

Napoli, addì 21 marzo 1994

*Il presidente:* SANDOMENICO

*I giudici:* CAIATI - GUGLIELMO

94C0788

FRANCESCO NIGRO, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore  
ALFONSO ANDRIANI, vice redattore

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



\* 4 1 1 1 1 0 0 3 1 0 9 4 \*

L. 3.900