

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b  
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 146° — Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 maggio 2005

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

---

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA 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 06 85081

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



## S O M M A R I O

---

### SENTENZE ED ORDINANZE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **190.** Sentenza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Sanità pubblica - Strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale - Personale - Inserimento nei ruoli regionali mediante procedura riservata e rideterminazione del fabbisogno di organico - Ricorso del Governo - Irragionevolezza, lesione del principio del concorso per l'accesso ai pubblici uffici, violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale - Inapplicabilità dei restanti articoli della stessa legge.**

– Legge Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4, artt. 1, 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97, primo e terzo comma.....

Pag. 13

N. **191.** Sentenza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Eccezioni di inammissibilità - Denunciato difetto di motivazione - Reiezione.**

**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - INAIL - Attribuzione di rendita - Facoltà di rettifica per errore entro il termine decadenziale di dieci anni - Mancato esercizio - Consolidamento del diritto del beneficiario pur in difetto dei presupposti di legge - Assunto contrasto con il principio previdenziale e con il principio di buon andamento dei pubblici uffici - Non fondatezza della questione.**

– D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, artt. 9, commi 1, secondo periodo, e 3.

– Costituzione, artt. 38 e 97.

**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - INAIL - Attribuzione di rendita - Facoltà di rettifica per errore - Introduzione di un termine decadenziale di dieci anni - Efficacia retroattiva del termine anche con riguardo ai rapporti esauriti nel vigore della vigente disciplina - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

– D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, artt. 9, commi 5, 6 e 7.....

» 18

N. **192.** Sentenza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Lavoratori agricoli - Elenchi nominativi - Mancata inclusione o cancellazione dagli stessi - Esperimento dell'azione giudiziaria - Termine di decadenza di centoventi giorni - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto agli altri lavoratori subordinati, lesione del diritto alle prestazioni previdenziali - Non fondatezza della questione.**

– D.L. 3 febbraio 1970, n. 7 (convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83) art. 22, primo comma.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma.....

» 22

## N. 193. Sentenza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per risarcimento danni a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni, adottata dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile - Esclusione del nesso funzionale tra le dichiarazioni e la funzione parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata - Annullamento della delibera di insindacabilità.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 17 marzo 1998 (documento IV-*quater*, n. 20).
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

Pag. 28

## N. 194. Sentenza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Procedimenti camerali in materia di diritto societario, intermediazione finanziaria, banche e credito - Competenza per territorio - Determinazione con riferimento al luogo della sede legale della società anziché della sede effettiva - Denunciata violazione del principio direttivo contenuto nella delega e disparità di trattamento rispetto ai procedimenti ordinari - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 25, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 76 .....

» 34

## N. 195. Ordinanza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Anno accademico 2000-2001 - Iscrizione al secondo anno di corso degli studenti già iscritti per effetto di provvedimenti giurisdizionali cautelari - Denunciata lesione della funzione amministrativa e della funzione giurisdizionale, lesione della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e imparzialità, compressione del diritto allo studio universitario - Censura di norma non applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 27 marzo 2001, n. 133, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, 24, secondo comma, 34, 97 e 113 .....

» 37

## N. 196. Ordinanza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Provvedimento di incarico di direzione di un'Azienda sanitaria locale - Obbligo di motivazione - Mancata previsione - Denunciata lesione del principio del concorso per l'accesso ai pubblici impieghi e del principio di buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*ter*, comma 2, come introdotto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo .....

» 40

## N. 197. Ordinanza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Guida in stato di ebbrezza - Sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Applicabilità prima dell'accertamento in sede penale della colpevolezza dell'imputato - Carenza di motivazione sui parametri assunti violati, censura di norma inconferente - Manifesta inammissibilità della questione.**

– D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 218.

– Costituzione, artt. 3 e 24.....

Pag. 43

## N. 198. Ordinanza 5 - 10 maggio 2005.

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Referendum - Data di svolgimento - Ricorso dei promotori e presentatori di quattro referendum abrogativi nei confronti del Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri - Denunciata lesione della regolarità delle operazioni di voto, lesione della sfera di attribuzioni dei promotori per asserito cattivo uso del potere di scelta della data, violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato per omessa concertazione con i comitati promotori - Inesistenza di una sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, del comitato promotore del referendum riguardo alla scelta della data di votazione - Inammissibilità del ricorso.**

– Decreti del Presidente della Repubblica 7 aprile 2005; deliberazione del Consiglio dei ministri 7 aprile 2005.

– Costituzione, artt. 1, 3, 75 e 48.....

» 45

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 47. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 aprile 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo - Concessione di agevolazioni a favore di piccole e medie imprese industriali e loro consorzi per la realizzazione di progetti di ricerca e innovazione - Mancato riferimento agli obiettivi fissati nel programma nazionale della ricerca (PNR) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «ricerca scientifica e tecnologica».**

– Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 21.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo; d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, art. 1, commi 1 e 2.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Inquadramento di personale regionale in qualifiche superiori a quella di appartenenza - [Previsione riguardante i dipendenti che abbiano svolto funzione di consulenti tecnici di parte per conto della Regione] - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi e con la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso ai livelli superiori mediante pubblico concorso.**

– Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 27 [modificativo dell'art. 20 della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77].

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Inquadramento di personale regionale in qualifiche superiori a quella di appartenenza - [Previsione riguardante il personale della Giunta e del Consiglio] - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi e con la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso ai livelli superiori mediante pubblico concorso.**

– Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 28.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione di qualifiche funzionali superiori al personale iscritto al registro dei Divulgatori Agricoli - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 31 [comma 2, modificativo della tabella allegata alla legge regionale 6 settembre 1999, n. 66].
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Posti vacanti nella qualifica di dirigente regionale - Copertura del 60% mediante concorso interno - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi costituzionali riguardanti l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 35 [modificativo dell'art. 16 della legge regionale 10 maggio 2002, n. 7].
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale in servizio presso le commissioni consiliari - Inquadramento nei ruoli organici del Consiglio regionale tramite procedura concorsuale riservata - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi costituzionali riguardanti l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 39.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale di supporto agli organi eletivi della Giunta regionale - Retroattiva attribuzione *ope legis* di un livello superiore (mediante estensione degli effetti della legge regionale n. 39/2004) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata espansione di norma già impugnata dinanzi alla Corte costituzionale - Violazione del principio dell'accesso ai livelli superiori mediante concorso pubblico - Lesione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 40.
- Costituzione, artt. 3 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale assunto con contratto a tempo determinato e/o con contratto di collaborazione professionale, in servizio presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, i Gruppi consiliari e le Segreterie dei componenti la Giunta - Inquadramento nel ruolo organico del Consiglio regionale e della Giunta previo espletamento di corso-concorso riservato, esteso al personale regionale di ruolo in servizio nelle medesime strutture - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 41, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale [di categoria C] che ha svolto le funzioni di vice direttore del Bollettino Ufficiale della Regione - Accesso ad un profilo professionale mediante corso-concorso - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 41 [comma 3].
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Rapporti di lavoro a tempo determinato [del personale assunto per l'espletamento di funzioni presso i Centri regionali per la formazione professionale] - Trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 42.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa [degli ex lavoratori socialmente utili in servizio presso le USL] - Trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 203.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo .....

Pag. 49

- N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2005 (del Commissario dello Stato per la Regione siciliana).

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità - Procedura per l'assegnazione agli uffici giudiziari di dipendenti regionali in posizione di comando e di attrezzature in comodato - Attribuzione ai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari del potere di richiesta del personale da comandare - Esclusione per i dipendenti comandati del diritto ad ogni altro emolumento da parte delle amministrazioni destinatarie - Attribuzione al Presidente della Corte d'appello o al Procuratore Generale della facoltà di segnalare le attrezzature ed i servizi di cui siano sprovvisti o non adeguatamente forniti - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata lesione delle potestà del Ministro della giustizia - Incidenza sulla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» - Interferenza in materia di diritto privato e di contrattazione collettiva - Possibilità di disfunzioni nell'apparato regionale - Inosservanza dell'obbligo di quantificazione e copertura degli oneri finanziari conseguenti.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 12 aprile 2005 (disegno di legge n. 805), artt. 1, ultimo inciso; 2, commi 2, ultimo inciso, 3 e 4, ultimo inciso; 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 97, 110 e 117, comma secondo, lett. g) .....

» 52

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2005 (per il Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Protezione civile - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni per la protezione dei boschi dagli incendi - Previsione dell'organizzazione dell'impiego delle Guardie Ecologiche Volontarie (G.E.V.) unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza - Attribuzione in capo alle stesse Forze della vigilanza sull'applicazione della legge medesima - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e dell'«ordine pubblico e sicurezza» - Denunciato contrasto con la legislazione statale quadro in materia di incendi boschivi e di protezione civile che limita l'avvalimento delle medesime Forze alla duplice condizione della straordinarietà degli eventi e della previa richiesta alle autorità competenti - Lesione del divieto per le regioni di porre a carico di organi ed amministrazioni dello Stato compiti ed attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali ed in particolare delle prerogative istituzionali dello Stato - Violazione della competenza concorrente in materia di «protezione civile» e «governo del territorio» anche in relazione ai principi stabiliti con le leggi statali nella materia - Violazione della potestà dello Stato di riservarsi le funzioni amministrative quando occorre assicurare uniformità di trattamento dei cittadini e di esercizio delle funzioni stesse - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13, art. 3, comma 1, lett. h) e 13.
- Costituzione artt. 114; 117, commi primo, secondo, lett. g) e h), terzo; 118 e 120; Legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 2, comma 1, lett. c); Legge 21 novembre 2000, n. 353, art. 7. ....

» 54

- n. 252. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 .....

Pag. 56

- n. 253. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 .....

» 64

- n. 254. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 .....

» 72

- n. 255. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 .....

» 79

- N. 256. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 .....

Pag. 87

- N. 257. Ordinanza del Giudice di pace di Albano Laziale del 23 novembre 2004.

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso della possibilità di estinzione del reato a mezzo di condotte riparatorie - Mancata previsione - Impedimento di fatto per l'imputato di avvalersi di tale facoltà estintiva del reato.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111 .....

» 95

- N. 258. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 aprile 2005) del Tribunale di Milano del 1° ottobre 2004.

**Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Possibilità, nel caso di abbreviazione dei termini *ex art. 163*, comma secondo, cod. proc. civ., di tempestiva costituzione fino a dieci giorni prima dell'udienza di comparizione - Esclusione qualora l'udienza sia stata differita *ex art. 168-bis*, comma quinto, cod. proc. civ. (applicandosi allora il termine ordinario di venti giorni) - Irragionevole disparità di trattamento tra convenuti nelle cause che richiedono pronta spedizione, a seconda che l'udienza venga o meno differita dal giudice - Violazione del principio di eguaglianza - Incidenza sui poteri processuali del convenuto - Ingiustificata compressione del diritto di difesa.**

- Cod. proc. civ., art. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 96

- N. 259. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 febbraio 2005.

**Previdenza ed assistenza sociale - Dipendenti pubblici - Cessione del quinto - Riconoscimento all'INPDAP dell'esclusiva nel rilascio delle relative garanzie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà d'iniziativa economica privata.**

- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 1973, n. 1072 (*recte*: 1032), art. 47; Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 243, 244 e 245.
- Costituzione, artt. 3 e 41 .....

» 100

- N. 260. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 maggio 2005) del Tribunale di Firenze del 7 agosto 2004.

**Procedimento civile - Opposizione al precetto - Notificazione dell'atto introduttivo al precettante che abbia eletto domicilio in un comune in cui il debitore non possiede beni assoggettabili ad esecuzione - Effettuazione presso la cancelleria del giudice del luogo in cui il precetto è stato notificato - Inadeguatezza della notifica così effettuata a garantire al precettante conoscenza dell'opposizione - Violazione del diritto di difesa - Lesione del contraddittorio - Ingiustificato deterioro trattamento del convenuto in opposizione a precetto, rispetto al convenuto in altro ordinario giudizio di cognizione.**

- Cod. proc. civ., art. 480, comma terzo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo . . . .

Pag. 104

- N. 261. Ordinanza del Tribunale di Parma del 22 dicembre 2004.

**Istruzione pubblica - Personale docente collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente ai compiti di istituto - Previsione, in mancanza di transito nei ruoli dell'amministrazione scolastica o di altra amministrazione statale o ente pubblico, della possibilità del mantenimento in servizio per un periodo massimo di cinque anni dalla data del provvedimento di collocamento fuori ruolo o di utilizzazione in altri compiti, con conseguente risoluzione, decorso detto periodo, del rapporto di lavoro - Ingiustificato deterioro trattamento dei docenti scolastici rispetto ai capi di istituto ed al personale scolastico amministrativo tecnico ed ausiliario - Illegittima introduzione di un'ipotesi di licenziamento diversa da quelle per giusta causa e giustificato motivo previste dalla legge - Incidenza sul principio di tutela del lavoro - Lesione del diritto alla retribuzione dei lavoratori.**

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 35, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 35 . . . . .

» 106

- N. 262. Ordinanza del Giudice di pace di Bergamo del 4 gennaio 2005.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Giudizio di opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività del decreto stesso, ancorché sottoposto a gravame od impugnativa - Adozione di provvedimenti cautelari di sospensione fino alla data fissata per la camera di consiglio - Mancata previsione - Incidenza sul diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte n. 161/2000 di non fondatezza di analoga questione ritenuta superata in conseguenza del mutato quadro normativo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3 (sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189) e comma 8 (modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni in legge 12 novembre 2004, n. 271).
- Costituzione, art. 24 . . . . .

» 108

- N. 263. Ordinanza del Tribunale di Roma del 3 marzo 2005.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni notarili - Esclusione della pignorabilità eccetto che per i crediti alimentari - Pignorabilità nei limiti di un quinto, come stabilito per i pubblici dipendenti e per i lavoratori privati - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee.**

- Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324, art. 12, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.
- Costituzione, art. 3 . . . . .

» 110

- N. 264. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 maggio 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.
- Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**
- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 ..... Pag. 112
- N. 265. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 maggio 2005) del Consiglio di Stato del 20 maggio 2004.
- Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**
- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97 ..... » 119
- RETTIFICHE**
- Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 239 del Giudice di pace di Cuneo del 16 febbraio 2005..... » 126**



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 190

*Sentenza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Sanità pubblica - Strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale - Personale - Inserimento nei ruoli regionali mediante procedura riservata e rideterminazione del fabbisogno di organico - Ricorso del Governo - Irragionevolezza, lesione del principio del concorso per l'accesso ai pubblici uffici, violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione - Illegittimità costituzionale - Inapplicabilità dei restanti articoli della stessa legge.**

- Legge Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3 maggio 2004, depositato in cancelleria il 10 successivo ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3 maggio 2004, depositato il successivo giorno 10, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (quest'ultimo «in quanto ai primi due collegato») della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 1 della suddetta legge, riferisce la difesa erariale, prevede l'inserimento nei ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale (S.s.n.) del personale, già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 (comma 1); tale inserimento riguarda esclusivamente il personale delle strutture che abbiano stipulato accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 23 della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20, recante «Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private» (comma 2).

Le modalità di assunzione del personale in esubero, prosegue l'Avvocatura, sono indicate nell'art. 2, commi 2, 3 e 4, e consistono in «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale», determinando «la copertura dei posti vacanti in organico», nonché comportando, «in caso di carenza d'organico», che si provveda alla «rideterminazione del fabbisogno». L'art. 3 — cui rinvia l'art. 2, comma 3, per la rideterminazione del fabbisogno di organico finalizzato all'inserimento in questione — prevede che tale «rideterminazione d'organico sia fatta in ambito territoriale zonale dalle aziende del servizio sanitario regionale ed in ambito regionale dalla Regione, d'intesa con le aziende del S.s.r., «tenuto conto della consistenza degli esuberanti accertati»».

In conclusione, la legge regionale impugnata — sottolinea la difesa erariale — prevede che con procedura riservata (e non quindi con concorso pubblico) «siano fatte assunzioni in pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata»; da qui il contrasto delle norme censurate con «gli articoli 3, 51 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, secondo la interpretazione più volte offertane dalla Corte costituzionale nonché da ultimo nelle sentenze n. 274 del 2003, n. 373 e n. 194 del 2002».

2. — Si è costituita la Regione Marche chiedendo che il ricorso venga dichiarato non fondato per il seguente ordine di motivi.

Innanzitutto, la materia dello stato giuridico ed economico del personale delle Regioni e degli enti regionali apparterebbe alla potestà legislativa residuale delle Regioni stesse (art. 117, quarto comma, Cost.). Inoltre, la legge censurata detterebbe norme «nell'ambito della tutela della salute» rientrante tra le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). In questa prospettiva le norme regionali impuginate costituirebbero «legittima attuazione dell'esercizio dell'autonomia legislativa della Regione che, in materia di organizzazione del servizio sanitario a livello regionale, ha sicuramente il potere di organizzare l'erogazione dei servizi in maniera efficace, consentendo — anche attraverso l'utilizzazione di professionalità già acquisite in ruoli sostanzialmente analoghi — la migliore continuità e funzionalità delle attività sanitarie».

Secondo la difesa regionale, inoltre, la legge in esame non violerebbe neanche il principio costituzionale del concorso quale metodo di accesso ai pubblici uffici. Viene richiamata, a tal proposito, la sentenza n. 274 del 2003 di questa Corte, nella quale si rinviene l'affermazione secondo cui sarebbe possibile apportare deroghe al metodo del pubblico concorso «qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli», quali, nel caso di specie, l'assunzione di lavoratori socialmente utili che «avevano, nella precarietà, acquisito l'esperienza necessaria a far ritenere la stabilizzazione della loro posizione funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione)». La difesa della Regione sostiene che anche la finalità perseguita dalla legge regionale impugnata, volta «alla non dispersione delle spe-

cifiche professionalità acquisite» all'interno delle strutture sanitarie private, rende ragionevole, e quindi conforme alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione imposte dall'art. 97 della Costituzione, le modalità di accesso ai ruoli regionali previste dalla legge stessa.

Ad ulteriore conferma della legittimità delle norme censurate la resistente pone in evidenza il loro carattere dichiaratamente «eccezionale» e «straordinario» (art. 1, comma 1), come dimostrerebbe la stessa previsione contenuta nell'art. 5, secondo cui la legge regionale è destinata ad applicarsi «sino al termine di efficacia del piano», il che renderebbe ragionevole la scelta del legislatore regionale «anche tenendo conto del fondamentale interesse della Regione alla corretta erogazione del servizio sanitario».

A ciò si aggiunge che l'inserimento del personale in esubero nei ruoli regionali non avverrebbe in maniera automatica, ma sarebbe subordinato al conseguimento di una specifica idoneità derivante, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, da apposite «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale, svolte dalle aziende del S.s.r. mediante commissioni esaminatrici appositamente nominate». Anche sotto questo profilo, pertanto, secondo la Regione, la legge impugnata sarebbe conforme «ai principi di razionalità normativa e di buon andamento dell'amministrazione stabiliti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione».

Per quanto attiene alla assunta violazione dell'art. 51 della Costituzione, a sostegno dell'inconferenza del parametro invocato, viene richiamata la sentenza n. 34 del 2004 di questa Corte che ha affermato che tale norma, «nel porre il principio che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici (...) in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge», attua il fondamentale principio dell'art. 3 della Costituzione, ma non detta le regole di accesso al pubblico impiego».

3. — In data 16 novembre 2004 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con la quale ha dedotto che la utilizzazione di procedure riservate a determinate categorie, e non aperte a tutti i possibili interessati aventi titolo, contrasta sia con l'art. 3 che con l'art. 51 della Costituzione, che del principio di uguaglianza rappresenterebbe specifica e concreta applicazione nella materia dell'accesso al pubblico impiego, riconoscendo la possibilità di accesso a tutti i cittadini aventi i requisiti voluti dalla legge. Secondo la difesa erariale, le norme impugnate contrastano anche con l'art. 97 della Costituzione, in quanto prevedono procedure selettive non fondate sul confronto competitivo, ma su valutazioni di titoli di servizio, professionali e culturali ed un esame orale.

In relazione alle difese svolte dalla Regione Marche, l'Avvocatura generale dello Stato replica osservando, innanzitutto, che la legge regionale in esame «non ha ad oggetto la disciplina sullo stato giuridico ed economico del personale della Regione, dal momento che le disposizioni denunciate non riguardano il modo di essere o di svilupparsi di un rapporto di impiego già sorto, ma proprio e soltanto il modo di accedere al rapporto e quindi un momento antecedente alla formazione del rapporto».

In secondo luogo, il contenuto delle disposizioni censurate non può in alcun modo essere ricondotto alla «tutela della salute» che si realizza «attraverso la determinazione di standard di previsione e terapie, la diffusione di adeguate informazioni sanitarie, la realizzazione di strutture sanitarie, ma certo non attraverso la collocazione di personale già dipendente da strutture sanitarie private nei ruoli regionali».

In terzo luogo, la difesa erariale osserva come la procedura disciplinata dalla legge impugnata non risponda al modello del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost. sia perché riservata ad una determinata categoria di soggetti e non aperta a tutti gli interessati in possesso dei requisiti di legge, sia perché strutturata non sul confronto competitivo, ma su una «selezione affidata a valutazione di titoli e solo in via aggiuntiva ad esame orale».

Infine, si contesta anche l'addotta esistenza delle ragioni eccezionali che dovrebbero giustificare, nella prospettiva della Regione Marche, l'uso di uno strumento diverso dal concorso pubblico e che sarebbero rappresentate dalla necessità di non disperdere le esperienze svolte in strutture sanitarie private riconvertite o disattivate. Ciò in quanto «l'eccezionalità che consente l'uso di strumenti di accesso diversi dal concorso pubblico deve concretarsi in una esigenza della amministrazione e non in una esigenza o una opportunità per il personale del cui accesso al pubblico impiego si tratta». Né vale, secondo la difesa erariale, il richiamo alla sentenza n. 274 del 2003 di questa Corte, in quanto in quel caso si trattava di valutare la legittimità costituzionale di una legge regionale che consentiva l'inquadramento nei ruoli regionali di personale precario (lavoratori c.d. socialmente utili) già da tempo alle dipendenze della Regione. Nel caso in esame, invece, sottolinea l'Avvocatura, si tratta di perso-

nale di provenienza privata, «il cui inserimento nei ruoli regionali non rappresenta un naturale sbocco delle attività svolte, ma un radicale mutamento di tipo di rapporto (dal privato al pubblico) ed una definitiva occupazione senza concorso di ruoli pubblici».

4. — Nell'imminenza dell'udienza la Regione Marche ha depositato una memoria con la quale ha ribadito di essere titolare di potestà legislativa residuale in materia di stato giuridico ed economico del personale delle Regioni e degli enti regionali; che la legge regionale impugnata interviene nella materia concorrente della tutela della salute; che, infine, non sarebbe stato violato il principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso per le ragioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale gli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 1 della predetta legge disciplina l'inserimento nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale (S.s.n.) del personale, già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006; tale inserimento riguarda il personale delle strutture che abbiano stipulato accordi contrattuali ai sensi dell'art. 23 della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private).

L'art. 2 prevede, tra l'altro, che l'assunzione del predetto personale avvenga attraverso «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale, svolte dalle aziende del S.s.r. mediante commissioni esaminatrici appositamente nominate».

L'art. 3, infine, detta criteri per la determinazione del fabbisogno d'organico finalizzato all'inserimento del personale risultato idoneo.

Secondo il ricorrente le riportate disposizioni — prevedendo che con procedura riservata (e non quindi con concorso pubblico) «siano fatte assunzioni in pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata» — si porrebbero in contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

2. — La questione è fondata.

2.1. — In via preliminare, risulta inconferente il rilievo difensivo della Regione Marche secondo cui la «materia» incisa dalle disposizioni censurate rientrerebbe nell'ambito della propria potestà legislativa. Il ricorrente, infatti, non deduce ragioni di incompetenza legislativa, in quanto indica parametri costituzionali (artt. 3, 51 e 97) che non attengono a profili di riparto delle competenze e, nondimeno, sono evocabili dallo Stato nella impugnazione in via principale di una legge regionale (sentenze n. 162 del 2004 e n. 274 del 2003).

2.2. — Ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta dallo Stato appare, inoltre, necessario premettere che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa (tra le altre, sentenze n. 205 e n. 34 del 2004; n. 1 del 1999). Questa Corte ha, inoltre, ritenuto che una deroga a siffatto principio sia possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 194 del 2002).

2.3.— Nella specie, a prescindere dalle finalità indicate dal legislatore regionale, non può ritenersi utilizzabile la valorizzazione delle «specifiche professionalità acquisite» dal personale in discorso, al fine di legittimare la deroga al principio del concorso pubblico; e ciò non solo perché si è in presenza di una generica indicazione di ragioni giustificative, ma anche per il fatto che non si tratta di «consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione» (cfr. sentenza n. 205 del 2004).

Le disposizioni censurate, infatti, hanno stabilito l'inserimento nei ruoli regionali di personale assunto con contratto a tempo indeterminato da strutture sanitarie private, ancorché firmatarie di accordi contrattuali ex art. 23 della legge della Regione Marche n. 20 del 2000, e dunque di personale non reclutato a suo tempo dalla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso (sentenza n. 205 del 2004).

In definitiva, dunque, le norme impugnate — prevedendo selezioni caratterizzate da una arbitraria e irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi — si pongono in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3. — La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli impugnati artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche n. 4 del 2004 rende, ovviamente, sostanzialmente inapplicabili gli artt. 4 e 5 della stessa legge. Tali norme — prevedendo rispettivamente le modalità di copertura delle spese derivanti dal provvedimento legislativo in questione, nonché il termine entro il quale hanno vigore le disposizioni della legge regionale — non presentano, infatti, alcuna autonomia applicativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 191

*Sentenza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Eccezioni di inammissibilità - Denunciato difetto di motivazione - Reiezione.**

**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - INAIL - Attribuzione di rendita - Facoltà di rettifica per errore entro il termine decadenziale di dieci anni - Mancato esercizio - Consolidamento del diritto del beneficiario pur in difetto dei presupposti di legge - Assunto contrasto con il principio previdenziale e con il principio di buon andamento dei pubblici uffici - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, artt. 9, commi 1, secondo periodo, e 3.
- Costituzione, artt. 38 e 97.

**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - INAIL - Attribuzione di rendita - Facoltà di rettifica per errore - Introduzione di un termine decadenziale di dieci anni - Efficacia retroattiva del termine anche con riguardo ai rapporti esauriti nel vigore della previgente disciplina - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

- D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, art. 9, commi 5, 6 e 7.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), promosso con ordinanza del 12 novembre 2003 dal giudice unico del lavoro del Tribunale di Treviso nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Albano Cavallin ed altri e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione di Albano Cavallin ed altri e dell'INAIL nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi gli avvocati G. Sante Assennato per Albano Cavallin ed altri, Luigi La Peccerella e Rita Raspanti per l'INAIL e l'Avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Il giudice unico del lavoro del Tribunale di Treviso, con ordinanza del 12 novembre 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Le norme impugnate, innovando la previgente disciplina, dispongono che la rettifica per errore delle prestazioni erogate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) può intervenire solamente entro i dieci anni dalla comunicazione dell'originario provvedimento di attribuzione della rendita (comma 1); che l'errore non rettificabile comporta il mantenimento delle prestazioni godute (comma 3); che tale normativa trova applicazione anche in riferimento ai provvedimenti di rettifica adottati nel vigore della precedente disciplina, ancorché coperti da prescrizione o giudicato (commi 5, 6 e 7).

Nel giudizio *a quo* sono oggetto di ricorso, da parte di tre assicurati, altrettanti provvedimenti di rettifica (tali essendo qualificati dal giudicante) di rendite per ipoacusia professionale adottati, nel vigore della disciplina previgente, oltre dieci anni dopo la comunicazione dell'originario provvedimento di concessione della rendita.

La pacifica efficacia retroattiva dell'art. 9 del decreto legislativo n. 38 del 2000 comporterebbe l'accoglimento delle domande, con il conseguente ripristino, in capo ai ricorrenti, delle rendite godute al momento della rettifica.

Tanto premesso in punto di rilevanza, ritiene tuttavia il giudicante che la nuova disciplina, comportando il riconoscimento definitivo della prestazione previdenziale a prescindere dalla sussistenza dei requisiti, previsti per legge, che ne sorreggono l'erogazione, si ponga in contrasto «con i principi di base che caratterizzano l'intero assetto previdenziale ed in particolar modo con quelli inerenti alla liberazione dal bisogno».

Ad avviso del rimettente, infatti, qualsiasi prestazione previdenziale erogata in assenza dei requisiti di legge si porrebbe per ciò solo in contrasto con l'art. 38 della Costituzione, non realizzando le finalità di tutela previste dalla Costituzione.

Il consolidamento di una prestazione economica non dovuta comporterebbe d'altro canto un ingiustificato aggravio delle spese di gestione di un ente appartenente alla pubblica amministrazione, con violazione, sotto tale aspetto, del principio di buon andamento dei pubblici uffici, sancito dall'art. 97 della Costituzione.

La retroattività della normativa, suscettibile di incidere addirittura su situazioni già prescritte o coperte da giudicato, contrasterebbe infine con il principio di certezza del diritto garantito dall'art. 3 della Costituzione, venendo sanzionata la violazione del termine decennale introdotto dalla norma anche con riguardo a fattispecie concluse nel vigore di una diversa disciplina che non prevedeva alcun limite temporale al potere di accertamento dell'errore da parte dell'INAIL.

2. — Si sono costituiti in giudizio Albano Cavallin, Loris Favaron e Graziella Toppan, ricorrenti nel giudizio *a quo*, concludendo per la declaratoria di inammissibilità della questione.

Ad avviso delle parti suddette, la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di rilevanza nella fattispecie, non venendo in questione l'esistenza di un giudicato, ma trattandosi soltanto di applicare un istituto, quale la decadenza, di portata generale, riguardo al quale non sono prospettabili dubbi di costituzionalità.

L'applicazione — quale si verificherebbe nella fattispecie — di una disciplina sopravvenuta ai processi in corso rappresenterebbe del resto una tecnica abitualmente utilizzata dal legislatore, anche a fini di certezza del diritto, così da escludere qualsiasi censura di legittimità costituzionale.

3. — Si è altresì costituito l'INAIL, convenuto nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

In proposito, la difesa dell'Istituto sottolinea come l'art. 9 del decreto legislativo n. 38 del 2000 sia qualificabile come disciplina eccezionale, in conseguenza della quale l'ordinamento limita gli effetti negativi dell'accertata insussistenza dei presupposti patologici per il riconoscimento del diritto alla rendita goduta, garantendo al beneficiario la continuità dell'erogazione delle somme sino a quel momento percepite in buona fede.

L'art. 9 sopra richiamato avrebbe nel contempo natura di norma transitoria, per regolare il passaggio dal regime dell'art. 55 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), alla nuova disciplina; in questa prospettiva, non sarebbero vulnerati i principi in tema di prescrizione o giudicato, in quanto la norma censurata prevede un rigoroso termine di decadenza per la richiesta di riesame dei casi prescritti o definiti con sentenza passata in giudicato, nonché la riattribuzione della prestazione «cristallizzata» solo dalla data della domanda e senza restituzione di somme arretrate.

Non sussisterebbe — secondo l'Istituto — la denunciata violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, anche in ragione della specifica struttura e funzione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e della sua specialità rispetto alla tutela pensionistica. E d'altro canto, quanto all'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione, la stessa giurisprudenza costituzionale afferma che il divieto di retroattività della legge non ha dignità costituzionale, cosicché al legislatore ordinario, fuori dalla materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, purché queste ultime non contrastino con il principio di ragionevolezza ed altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

4. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Ad avviso dell'Avvocatura l'ordinanza di rimessione presenterebbe, anzitutto, profili di inammissibilità per violazione del principio di autosufficienza, non essendo adeguatamente motivata l'adesione del giudice alle risultanze della CTU, secondo cui sarebbe da escludere che nella fattispecie ricorra — come sostenuto invece dall'Istituto — la diversa ipotesi di miglioramento delle patologie invalidanti, disciplinata da altra norma.

Nel merito, premesso che l'abrogato art. 55 della legge n. 88 del 1989 non può assumersi a *tertium comparationis*, l'Avvocatura osserva che la norma impugnata è frutto del consapevole bilanciamento, operato dal legislatore, tra gli aggravii di spesa e gli effetti positivi derivanti dal contenimento del contenzioso previdenziale e dalla certezza dei rapporti.

Il potere di stabilire la misura e le variazioni dei trattamenti previdenziali e di comparare l'onere della spesa previdenziale con le esigenze dello stato sociale, del resto, rientrerebbe certamente — secondo l'Avvocatura — nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore, in quanto tale insindacabile, salva l'ipotesi, che nella specie sarebbe da escludere, della arbitrarietà o palese irragionevolezza.

Non sussisterebbe, dunque, violazione né dell'art. 97 né dell'art. 38 della Costituzione, considerato anche che il legislatore, escludendo dalla nuova disciplina i casi di rendite conseguite con dolo e colpa grave, ha inteso limitare il beneficio ai soli casi in cui il procedimento di accertamento della malattia invalidante risulti privo di vizi.

5.— In prossimità dell'udienza pubblica le parti private Cavallin, Favaron e Toppan hanno depositato una memoria illustrativa insistendo per la declaratoria di manifesta inammissibilità della questione, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe sperimentato la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata né motivato circa l'impossibilità della stessa.

La questione stessa sarebbe inoltre priva di rilevanza quanto all'ipotesi di casi definiti con sentenza passata in giudicato, non sussistendo nella fattispecie alcun accertamento con forza di giudicato. In ogni caso ben potrebbe la legge, in riferimento a situazioni durevoli, incidere sulla disciplina del periodo successivo al giudicato, secondo i consueti principi in tema di successioni di leggi nel tempo.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il giudice unico del lavoro del Tribunale di Treviso dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144).

I commi 1 e 3 — prevedendo che l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) possa esercitare la facoltà di rettifica per errore delle prestazioni erogate entro dieci anni dalla comunicazione del provvedimento di attribuzione della rendita e che, decorso inutilmente tale termine, si consolidi il diritto del beneficiario al mantenimento delle prestazioni in godimento, pur in difetto dei presupposti di legge — violerebbero gli artt. 38 e 97 della Costituzione, ponendosi in contrasto sia con i principi su cui si fonda il sistema previdenziale, sia, per i maggiori oneri che ne conseguono a carico dell'INAIL, con il principio di buon andamento dei pubblici uffici.

I commi 5, 6 e 7, che attribuiscono efficacia retroattiva alla suddetta disciplina, anche con riguardo a rapporti ormai esauriti in quanto prescritti o coperti da giudicato, sarebbero dal canto loro in contrasto con il principio di certezza del diritto enucleabile dall'art. 3 della Costituzione, disponendo l'applicazione del suddetto termine decadenziale anche in riferimento a provvedimenti di rettifica adottati nel vigore di una diversa disciplina che non prevedeva alcun termine di decadenza.

2. — Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti costituite ed intervenute sono prive di fondamento.

Affermando che «le conclusioni delle CTU non lasciano dubbi sul fatto che in tutti e tre i casi le originarie determinazioni dei gradi di invalidità fossero sovrastimate per errore», il giudice *a quo* ha infatti adeguatamente motivato il proprio convincimento circa l'insussistenza dei presupposti per la procedura di revisione per miglioramento, attivata dall'INAIL, e la conseguente qualificazione dei provvedimenti impugnati dagli assicurati come rettifiche per errore.

La descrizione della fattispecie è d'altro canto sufficiente a dare conto della rilevanza della questione mentre è infine del tutto plausibile — e del resto conforme alla giurisprudenza di legittimità — l'interpretazione della norma sulla cui base la questione stessa è prospettata.

3. — Nel merito la questione, quanto ai commi 1 e 3, non è fondata.

3.1. — La norma impugnata introduce un termine decadenziale — peraltro di peculiare ampiezza — per l'esercizio, da parte dell'INAIL, dei poteri amministrativi di accertamento e rettifica dell'errore commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione delle prestazioni, salvi i casi di dolo o colpa grave dell'assicurato.

La previsione di un tale termine — diversamente da quanto il rimettente assume — non si pone in contrasto con la funzione propria del sistema previdenziale, quale delineata dall'art. 38 della Costituzione, ma rappresenta una non irragionevole misura di tutela dell'assicurato in buona fede, quale controinteressato, rispetto all'esercizio di quei poteri.

Da un lato, infatti, è lecito presumere che, dopo il decorso di un congruo periodo di tempo dall'accertamento dell'invalidità, l'assicurato possa non essere più in grado di far valere adeguatamente i propri interessi nella procedura amministrativa di rettifica (ad esempio a causa della difficoltà di reperimento della documentazione medica dell'epoca), cosicché, sotto tale profilo, il termine decadenziale si configura quale strumento — del resto ben noto all'ordinamento — di garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Dall'altro lato non vi è dubbio che l'esigenza di certezza nei rapporti giuridici può tradursi, nella specifica materia, in una legittima aspettativa, da parte dell'assicurato in buona fede, di stabilità della prestazione previdenziale attribuita a seguito di un regolare procedimento accertativo e non rettificata entro un termine ragionevole, cosicché per tale aspetto la norma realizza un contemperamento di interessi entrambi meritevoli di tutela.

che, poi, l'inutile decorso del termine decadenziale determini — come espressamente dispone il comma 3 — il mantenimento di una prestazione economica astrattamente non dovuta costituisce conseguenza indiretta del meccanismo proprio della decadenza, di per sé non incompatibile con il citato art. 38 della Costituzione.

3.2. — È poi da escludersi, sotto altro profilo, che la disciplina in esame violi il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Premesso, infatti, che la comparazione tra i maggiori oneri presumibilmente derivanti dalla introduzione del termine decadenziale ed i risparmi conseguenti alla probabile riduzione del contenzioso è senz'altro riservata alla discrezionale valutazione del legislatore e, quindi, censurabile solamente nei limiti di una manifesta irragionevolezza che nella specie non è sicuramente dato di ravvisare, giova comunque osservare che il pur ampio termine di cui si tratta assolve una obiettiva funzione acceleratoria riguardo all'esercizio dei poteri attribuiti all'INAIL e, pertanto, rappresenta uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l'efficienza dell'Istituto e dunque a favorire il buon andamento della sua azione, senza incidere, ovviamente, nel caso di errore non tempestivamente rettificato, sulle eventuali responsabilità individuali.

4. — La questione di legittimità costituzionale dei commi 5, 6 e 7 dello stesso art. 9, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è invece fondata.

Tali norme — come si è detto — consentono di impugnare i provvedimenti di rettifica adottati nel vigore dell'art. 55, comma 5, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), che ne consentiva l'adozione senza limiti di tempo, al fine di far valere retroattivamente la violazione del termine decadenziale introdotto dalla nuova disciplina.

È senza dubbio vero — come ricorda la difesa dell'INAIL — che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a precetto costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione.

Questa stessa Corte ha tuttavia costantemente precisato che la retroattività deve comunque trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza e non può trasmodare in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (si vedano, tra le tante, la sentenza n. 446 del 2002 e la sentenza n. 416 del 1999).

Nel caso di specie, l'irragionevolezza della disposizione — sia per quanto si riferisce ai «casi prescritti o definiti con sentenza passata in giudicato», sia per quanto riguarda i casi non prescritti o non definiti da giudicato — è di tutta evidenza, in quanto è l'istituto stesso della decadenza che per sua natura non tollera applicazioni retroattive, non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto (o, come nella specie, del potere) per mancato esercizio da parte del titolare, in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto (o il potere) debba essere esercitato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 5, 6 e 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144);

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, secondo periodo, e 3 dello stesso decreto legislativo, sollevata, in riferimento agli artt. 38 e 97 della Costituzione, dal giudice unico del lavoro del Tribunale di Treviso con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

05C0556

N. 192

*Sentenza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Lavoratori agricoli - Elenchi nominativi - Mancata inclusione o cancellazione dagli stessi - Esperimento dell'azione giudiziaria - Termine di decadenza di centoventi giorni - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto agli altri lavoratori subordinati, lesione del diritto alle prestazioni previdenziali - Non fondatezza della questione.**

- D.L. 3 febbraio 1970, n. 7 (convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83) art. 22, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. 22, primo comma, del decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, promosso con ordinanza del 26 luglio 2002 dal Tribunale di Lecce nel procedimento civile vertente tra Mighali Annunziata e l'INPS, iscritta al n. 436 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 258, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del consiglio dei ministri;  
Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;  
Udito l'Avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Lecce, con ordinanza del 26 luglio 2002, pervenuta a questa Corte il 28 maggio 2003 (r.o. n. 436 del 2003), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, del decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da Annunziata Mighali, tendente ad ottenere l'accertamento del proprio diritto ad essere iscritta negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli di cui al regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), e successive modificazioni, per aver svolto nel 1993 lavoro subordinato quale bracciante agricola a tempo determinato per un numero complessivo di 51 giornate. Annunziata Mighali, dopo aver inutilmente richiesto al Servizio CAU di essere inclusa negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli di cui al citato r.d. n. 1949 del 1940, ed avere perciò proposto ricorso amministrativo alla Commissione centrale preposta al CAU, aveva impugnato, con ricorso al Tribunale di Lecce in funzione di giudice del lavoro, il provvedimento di diniego della inclusione in detti elenchi — provvedimento divenuto definitivo, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *aa*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per effetto del silenzio protrattosi per novanta giorni dalla proposizione del predetto ricorso amministrativo — rivendicando il proprio diritto di iscrizione negli elenchi, *condicio sine qua non* per il conseguimento di benefici previdenziali da parte della categoria di lavoratori cui apparteneva la ricorrente.

Con riferimento alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione sollevata, il Tribunale ha osservato che il pacifico decorso di un lasso di tempo superiore a centoventi giorni tra il perfezionamento del provvedimento amministrativo definitivo di rigetto della domanda di inclusione negli elenchi condurrebbe, in applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale, ad una pronuncia di inammissibilità della domanda della Mighali per decadenza dall'azione giudiziaria, con conseguente, definitiva compromissione della tutela giurisdizionale del diritto all'iscrizione negli elenchi, presupposto imprescindibile per il conseguimento di benefici previdenziali.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il rimettente ritiene che la previsione di un termine di decadenza di soli centoventi giorni sia in contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, e con l'art. 38, secondo comma, Cost.

Il termine di paragone, nel raffronto con il quale si evidenzerebbe la disparità di trattamento, sarebbe costituito, anzitutto, dalla situazione della generalità degli altri lavoratori subordinati, per i quali l'ordinamento previdenziale non pone analogha preclusione, se si eccettuano i termini — comuni ai lavoratori agricoli — di decadenza, triennale ed annuale, sanciti dall'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, come modificato dall'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, primo comma, della legge 14 novembre 1992, n. 438, rispettivamente per le controversie in materia di trattamenti pensionistici e per quelle aventi ad oggetto le prestazioni previdenziali temporanee.

Secondo il rimettente, per i lavoratori agricoli, già penalizzati dalla parziale deroga al principio di automaticità delle prestazioni previdenziali per effetto della necessità di iscrizione negli elenchi ai fini della fruizione delle prestazioni stesse, potrebbe di fatto verificarsi un'abbreviazione di tali ultimi termini nella ipotesi in cui durante la pendenza degli stessi sopravvenga un provvedimento di cancellazione del lavoratore dagli elenchi di pertinenza, ciò che imporrebbe, avuto riguardo alla sanzione di cui all'art. 22 impugnato, una reazione molto più tempestiva per non perdere il diritto alla prestazione.

Ritiene il giudice *a quo* che, anche qualora si consideri giustificato il sistema degli elenchi nominativi in considerazione della obiettiva difficoltà di rilevamento della effettività della prestazione in un settore peculiare, quale quello agricolo, caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di diversi datori di lavoro nel corso dell'anno, e si consideri legittima la previsione di un termine decadenziale

per contestare i provvedimenti amministrativi di non inclusione o di cancellazione in ragione di una oggettiva difficoltà di accertamento dei fatti, resterebbe pur sempre una ingiustificata disparità di trattamento rispetto anche ai lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali all'iscrizione nei relativi elenchi, non sono tuttavia previsti dalla legge termini di decadenza per adire l'autorità giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi di rigetto della domanda di iscrizione o di cancellazione.

Il rimettente sottolinea, infine, le gravi conseguenze che potrebbero derivare dalla preclusione della possibilità di far valere in via giudiziale l'accertamento della effettività della prestazione di lavoro subordinato agricolo ed il correlato diritto di iscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli, con conseguente perdita definitiva di accreditamenti contributivi spesso decisivi per l'accesso ai benefici previdenziali, ivi compresi quelli pensionistici.

2. — Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito l'INPS, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione. L'Istituto cita alcune decisioni della Corte di cassazione, che hanno vagliato le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, formulate in riferimento agli artt. 3, 24, 35, 36, 113 della Costituzione, escludendo la lesione dei citati parametri, e rileva che l'ordinanza del Tribunale di Lecce non aggiunge alcun profilo nuovo rispetto a quelle eccezioni già esaminate dalla Suprema Corte. Sarebbe, inoltre, erroneo utilizzare, quali parametri di raffronto, le disposizioni concernenti le prestazioni previdenziali, che disciplinano fattispecie diverse da quella in esame. Le differenze di disciplina fra lavoratori autonomi, commercianti e lavoratori agricoli subordinati trovano la propria ragion d'essere nella circostanza che si tratta di tipologie differenti. Inconferente sarebbe, infine, il richiamo al secondo comma dell'art. 38 della Costituzione, in quanto il termine decadenziale di cui si tratta non inciderebbe sui mezzi di tutela riservati al lavoratore.

3. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, ai sensi della ordinanza della Corte costituzionale n. 88 del 1988, o per la sua infondatezza. Al riguardo, si esclude il *vulnus* all'art. 3 della Costituzione, rilevandosi che il legislatore può ben prevedere diversi trattamenti pensionistici e previdenziali in funzione della diversa struttura del rapporto, ed all'art. 38 della Costituzione, potendo la legge prevedere diverse misure per assicurare l'adeguatezza del trattamento pensionistico. Per quanto riguarda, in particolare, la rilevata disparità di trattamento dei lavoratori agricoli rispetto alla generalità dei lavoratori, rileva l'Avvocatura che nel settore agricolo l'attività, oltre ad essere discontinua nel corso dell'anno solare, può essere collegata ad una pluralità di rapporti con datori di lavoro diversi, rendendo, così, necessaria una procedura unificata di accertamento e di riscossione di contributi al fine di rendere possibile la puntuale costituzione della posizione assicurativa di ogni singolo lavoratore: di qui la iscrizione negli elenchi anagrafici. Né sembra alla difesa erariale che si possa rinvenire alcuna disparità di trattamento, con riguardo ai rimedi previsti a tutela della posizione soggettiva degli interessati avverso provvedimenti di diniego da parte degli istituti assicurativi, rimedi sottoposti a termini di decadenza, di cui si esige il rispetto per la certezza dei rapporti giuridici e per necessità di ordine tecnico assicurativo e di equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, rileva l'Avvocatura che le prevalenti esigenze di certezza del diritto e tempestività degli accertamenti escluderebbero ogni compressione della garanzia del diritto di azione, trattandosi di normativa incidente solo sulle modalità di esercizio della tutela giurisdizionale. Del resto, si osserva nella memoria, l'ordinamento previdenziale ha largamente utilizzato l'istituto della decadenza, in caso di necessità di porre un termine ultimativo all'esercizio di una facoltà, allo scopo di dare certezza ai rapporti assicurativi, impedendo di lasciare aperte situazioni che richiedono tempestività di definizione per ragioni amministrative od economiche.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, nella parte in cui prevede un termine di decadenza di soli centoventi giorni — decorrenti dalla notifica o dal momento della conoscenza del provvedimento — dall'azione giudiziaria nei confronti dei provvedimenti definitivi relativi alla mancata inclusione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati a tempo determinato di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza

malattia, per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), e successive modificazioni, ovvero alla cancellazione dagli stessi, per violazione degli art. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

La violazione della prima norma sarebbe ravvisabile nella irragionevolezza della previsione del termine e nella disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori subordinati, per i quali l'ordinamento previdenziale non pone analoga preclusione, fatti salvi i termini, comuni anche ai lavoratori agricoli, di decadenza triennale ed annuale sanciti dall'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639 (Attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli articoli 27 e 29 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente la revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), come modificato dall'art. 4 del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438, rispettivamente per le controversie in materia di trattamenti pensionistici e per quelle aventi ad oggetto le prestazioni previdenziali temporanee; nonché rispetto ai lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali all'iscrizione nei relativi elenchi, non sono comunque previsti termini di decadenza per la relativa azione giudiziaria.

La violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, sussisterebbe in quanto il termine decadenziale di cui si tratta, avuto riguardo alla circostanza che il conseguimento del diritto alle prestazioni previste dalla invocata disposizione costituzionale in favore dei lavoratori agricoli è subordinato alla *condicio sine qua non* della iscrizione negli elenchi nominativi, vulnererebbe il diritto alle prestazioni stesse.

2. — La questione è infondata.

2.1. — Il sistema di accertamento e di riscossione dei contributi per i lavoratori agricoli, differenziato da quello generale, fu istituito con regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2138 (Unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari), che prevede che detti contributi fossero stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola, delegando il Governo a determinare le modalità per l'accertamento e la riscossione dei contributi. Fu così prevista, con il citato r.d. n. 1949 del 1940 (art. 12), la compilazione per ogni comune di elenchi nominativi dei lavoratori subordinati dell'agricoltura, distinti per qualifiche. Il compito dell'accertamento dei nominativi da inserire negli elenchi, affidato dapprima a commissioni comunali, fu successivamente attribuito agli Uffici provinciali SCAU (Servizio per i contributi agricoli unificati). La disciplina è stata successivamente modificata con il d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970, che, tra l'altro, ha affidato la compilazione di detti elenchi a commissioni locali della mano d'opera agricola, appositamente costituite presso gli uffici locali di collocamento, poi sostituite da altri organi per effetto delle successive disposizioni che hanno apportato ulteriori modifiche al sistema di accertamento e riscossione dei contributi in agricoltura. Immutata è rimasta peraltro la norma di cui all'art. 22, primo comma, del citato d.l. n. 7 del 1970, convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970, la quale dispone che «contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione davanti al pretore nel termine di centoventi giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza». Da tale norma deriva dunque la imposizione del censurato termine di decadenza dall'azione giudiziaria nei confronti dei provvedimenti definitivi relativi alla mancata inclusione negli (o alla cancellazione dagli) elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati a tempo determinato.

2.2. — Questa Corte ha già scrutinato, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la norma impugnata con l'ordinanza n. 88 del 1988, dichiarando la manifesta infondatezza della relativa questione sulla base del diritto vivente, ricordato anche dal giudice *a quo*, secondo cui «l'art. 8 della legge 11 agosto 1973, n. 533 e l'art. 148 disp. att. cod. proc. civ. hanno rimosso sia i termini di decadenza contenuti nelle procedure amministrative, sia quelli che, pur se estranei allo stretto ambito delle medesime — come i termini posti per l'inizio dell'azione giudiziaria — sono ad esse strettamente collegati, in quanto diretti a conferire al provvedimento amministrativo conclusivo di dette procedure natura definitiva...»; con la conseguenza che si doveva ritenere che l'inutile decorso del termine previsto nel citato art. 22 non esplicasse più «effetto preclusivo della proponibilità della domanda giudiziale».

Peraltro, come osservato anche dal rimettente nel motivare la rilevanza della questione sollevata, tale soluzione non è più proponibile — malgrado la contraria tesi sostenuta dalla difesa erariale — dopo che il diritto vivente tenuto presente dalla citata ordinanza della Corte costituzionale è stato superato da altre pronunce della Corte di cassazione che hanno elaborato un diverso costante indirizzo secondo il quale «il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 22 d.l. 3 febbraio 1970 n. 7, convertito con modifiche nella legge 11 marzo 1970 n. 83, per la proposizione dell'azione giudiziaria a seguito della notifica o della presa di conoscenza del provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dai suddetti elenchi, si configura come un termine di natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria ex art. 8 della legge n. 533 del 1973, e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 148 disp. att. cod. proc. civ.» (v. Cass. n. 9595 del 1997; Cass. n. 5942 del 2001).

2.3. — Partendo dalla premessa circa l'attuale vigenza del termine di decadenza di cui alla norma impugnata, questa Corte ritiene di dover affermare la infondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la presunta irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto alla generalità degli altri lavoratori subordinati, sulla base del principio già altre volte enunciato, e che in questa sede deve essere confermato, relativo alla impossibilità di istituire confronti tra sistemi previdenziali diversi (v. sentenze n. 297 del 1999 e n. 166 del 1996), in quanto i diversi sistemi hanno una loro specificità, e la circostanza che le relative discipline non siano uniformi non lede di per sé il principio di uguaglianza, salvo il caso, nella specie non sussistente, di una evidente irragionevolezza della differenza di disciplina (cfr. sentenze n. 26 del 1980 e n. 454 del 1993).

Per ritenere che la previsione di un termine di decadenza dall'azione giudiziaria per conseguire il diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi dia luogo ad una illegittima disparità di trattamento, non basta osservare che in altri casi tale onere è escluso, ma occorrerebbe dimostrare la manifesta arbitrarietà di tale differenza; a meno che si tratti di un onere tale da incidere sostanzialmente sulla garanzia costituzionale di effettività della tutela previdenziale (v. le già citate sentenze n. 166 del 1996 e n. 454 del 1993).

Né, al fine di affermare l'irragionevolezza della previsione di termini decadenziali per insorgere in sede giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi di non iscrizione dei lavoratori agricoli negli elenchi nominativi, o di cancellazione dagli stessi, è sufficiente il richiamo alla disciplina prevista per i lavoratori autonomi del settore commerciale, per i quali, pur essendo condizionato per legge (legge 27 novembre 1960, n. 1397) il diritto di conseguire le prestazioni previdenziali alla iscrizione nei relativi elenchi, non sono tuttavia fissati termini decadenziali.

Il sistema degli elenchi nominativi dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura — come del resto rilevato dallo stesso remittente — è giustificato dalla obiettiva difficoltà di rilevamento della effettività della prestazione in un settore peculiare come quello agricolo, caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di diversi datori di lavoro nel corso dell'anno, così come è parimenti giustificata e ragionevole la previsione di un termine di decadenza per la contestazione dei provvedimenti di cancellazione o di non inclusione, in ragione di una oggettiva difficoltà di accertamento dei fatti.

Ciò posto, la finalità della decadenza in questione è da rinvenire nella esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all'iscrizione ed alle conseguenti prestazioni, avuto riguardo alla circostanza che l'atto di iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali la indennità di malattia o di maternità, e titolo per l'accredito, per ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi.

Le suesposte considerazioni danno conto della irrilevanza, sul piano costituzionale, della lamentata disparità di trattamento anche rispetto ai lavoratori autonomi.

2.4. — Parimenti infondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, che viene ravvisata nella circostanza che, essendo, nel caso dei dipendenti del settore agricolo, tutte le indennità e prestazioni considerate dalla invocata disposizione costituzionale subordinate alla iscrizione negli elenchi nominativi, la prevista decadenza dall'azione giudiziaria per la contestazione dei provvedimenti di cancellazione o di mancata inclusione in detti elenchi impedirebbe il godimento della tutela costituzionalmente garantita.

Nella interpretazione della citata disposizione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, questa Corte ha precisato che essa attiene all'adeguamento dei mezzi di carattere previdenziale alle esigenze di vita dell'interessato, piuttosto che alle modalità necessarie a conseguirli, a meno che esse non siano tali da comprometterne il

conseguimento, ed ha ritenuto pienamente legittime le regole con cui, nel rispetto degli altri precetti costituzionali, viene condizionata l'insorgenza di tali diritti o di questi disciplinato l'esercizio (v., sul punto, tra le altre le sentenze n. 345 del 1999, n. 71 del 1993, n. 203 del 1985, n. 33 del 1977, n. 33 del 1974 e n. 10 del 1970).

In particolare, sul tema della decadenza, in materia di computo a domanda di servizi e periodi ai fini pensionistici, è stato chiarito che «non è in contraddizione con il carattere di imprescrittibilità della pensione il fatto che le vicende volte a determinare i presupposti di consistenza quantitativa o addirittura di esistenza del diritto a pensione si svolgano entro limiti temporali, né che l'azionamento di tali vicende sia rimesso dalla legge alla iniziativa dell'interessato: e ciò vale in particolare nei casi in

cui, come nell'ipotesi di computo dei servizi pregressi, tali vicende comportino l'assunzione di oneri per il destinatario delle prestazioni (versamento di contributi) ovvero di rischio per l'ente erogatore (utilizzazione di contributi pregressi)...» (sentenza n. 197 del 1987). La stessa sentenza ha ribadito altresì il principio, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale «l'esercizio di ogni diritto, anche costituzionalmente garantito, può essere dalla legge regolato e sottoposto a limitazioni, sempre che tali limitazioni siano compatibili con la funzione del diritto di cui si tratta e non si traducano nell'esclusione della effettiva possibilità dell'esercizio di esso».

Con successiva decisione (sentenza n. 345 del 1999, cit.) si è ritenuto che il fatto che all'onere della domanda per conseguire il trattamento di quiescenza si colleghi un termine di decadenza «è frutto di una scelta discrezionale del legislatore, coerente con il sistema prescelto, e giustificabile se non altro per ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore del trattamento».

Quanto, poi, al profilo della irragionevolezza del termine di cui si tratta per la sua brevità, va ribadito che, in tema di valutazione di congruità dei termini di decadenza, la incongruità può ammettersi solo quando il termine sia determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e, di conseguenza, inoperante la tutela che si sia inteso accordare al cittadino leso (v. sentenza n. 10 del 1970, cit.).

È stato poi chiarito che «la congruità di un termine di decadenza — sia pure con riguardo alla garanzia costituzionale del diritto alla difesa — deve essere valutata non solo in rapporto all'interesse di chi ha l'onere di osservarlo, ma anche con riguardo alla funzione ad esso assegnata nell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 284 del 1985).

Alla stregua delle suesposte argomentazioni, la questione non merita accoglimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, primo comma, del decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lecce con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 193

*Sentenza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per risarcimento danni a carico di un deputato - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni, adottata dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile - Esclusione del nesso funzionale tra le dichiarazioni e la funzione parlamentare - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata - Annullamento della delibera di insindacabilità.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 17 marzo 1998 (documento IV-*quater*, n. 20).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati 17 marzo 1998 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Nicola Vendola nei confronti del dott. Paolo Foresti, promosso con ricorso della Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, notificato il 18 febbraio 2003, depositato in cancelleria il 10 marzo 2003 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti 2003.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il giudice relatore Romano Vaccarella;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

*Ritenuto in fatto*

1. — Nel corso di un processo civile per risarcimento danni, promosso da Paolo Foresti nei confronti del deputato Nicola Vendola, detto Nichi, — conseguente alla pubblicazione sul quotidiano «Il Manifesto» del 27 marzo 1997 di un articolo, a firma del citato deputato, contenente apprezzamenti diffamatori nei confronti del Foresti, all'epoca ambasciatore a Tirana — la Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, ha sollevato con ordinanza 16 novembre 2001 (depositata nella cancelleria della Corte il successivo 22 dicembre) conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata in data 17 marzo 1998 (doc. IV-*quater*, n. 20): delibera secondo la quale le dichiarazioni per le quali è in corso il procedimento civile concernono opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare, con conseguente insindacabilità a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

1.1. — La Corte d'appello ricorrente rammenta, in punto di fatto, che Paolo Foresti, con citazione notificata il 29 luglio 1997, aveva convenuto davanti al Tribunale di Roma il deputato Vendola, unitamente al direttore responsabile del quotidiano «Il Manifesto» e alla società cooperativa editrice Il Manifesto, per sentirli condannare al risarcimento dei danni, ed inoltre al pagamento di una somma ulteriore a titolo di riparazione *ex art.* 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), conseguenti alla pubblicazione sul quotidiano

«Il Manifesto» del 27 marzo 1997 di un articolo a firma del citato parlamentare nel quale si parlava — sotto il titolo «Profughi e mafiosi» — di «un lestofante del calibro di Paolo Foresti, nostro ambasciatore a Tirana e principale cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato».

Pervenuta la delibera di insindacabilità della Camera dei deputati del 17 marzo 1998, il tribunale, con sentenza non definitiva del 4 novembre 1999, reputando corretta tale esplicazione del potere della Camera, aveva dichiarato inammissibile la domanda avanzata nei confronti del parlamentare.

Avverso questa sentenza aveva proposto appello il Foresti, chiedendo preliminarmente che fosse sollevato conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto non ricorrevano i presupposti di diritto per l'applicazione a favore del deputato Vendola dell'immunità di cui all'art. 68 Cost.

1.2. — Tanto premesso, il giudice ricorrente sostiene che, con la citata deliberazione, la Camera dei deputati avrebbe illegittimamente esercitato il proprio potere, immotivatamente affermando l'esistenza di un collegamento funzionale tra le espressioni ritenute diffamatorie dal Foresti e l'attività parlamentare del Vendola.

In particolare, secondo la Corte d'appello, le espressioni contenute nell'articolo a firma del deputato Vendola non sarebbero collegate all'esercizio della funzione parlamentare, ma conterrebbero soltanto pesanti apprezzamenti personali espressi come un qualunque privato cittadino: l'articolo in questione non concernerebbe il dibattito parlamentare che in quei giorni si svolgeva sulla questione albanese, ma si sostanzierebbe in un attacco diretto alla persona del Foresti, e non già alla sua carica istituzionale di ambasciatore italiano a Tirana.

Le dichiarazioni del deputato Vendola, quindi, non sarebbero state rese nell'esercizio dell'attività parlamentare e la delibera adottata dalla Camera dei deputati sarebbe lesiva delle attribuzioni della giurisdizione ordinaria, in quanto il potere conferito dall'art. 68 Cost. sarebbe stato esercitato in modo distorto ed arbitrario.

La Corte d'appello di Roma, pertanto, solleva conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e chiede a questa Corte di accertare che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Nicola Vendola, e, conseguentemente, di annullare la deliberazione del 17 marzo 1998.

2. — Il conflitto così proposto è stato giudicato ammissibile con ordinanza n. 31 del 2003, regolarmente notificata il 18 febbraio 2003 alla Camera dei deputati, a cura del ricorrente, che ne ha quindi curato il deposito presso la cancelleria di questa Corte il successivo 10 marzo 2003.

3. — A seguito della notifica, si è costituita la Camera dei deputati chiedendo che il conflitto venga dichiarato irricevibile o comunque respinto nel merito.

3.1. — In primo luogo, la Camera rammenta che, ai sensi del combinato disposto degli articoli 26, quarto comma, e 6 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), ciascuna parte deve depositare in cancelleria gli atti e i documenti «in tante copie in carta libera quanti sono i componenti della Corte e le parti» e che «il cancelliere non può ricevere atti e documenti (...) che non siano corredati del necessario numero di copie»; tale norma dimostrerebbe «l'infungibilità del ricorso e dell'ordinanza quale strumento utile a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (...) (in quanto) l'utilizzazione della forma dell'ordinanza comporta la violazione del principio della parità delle armi tra le parti del giudizio».

3.2. — Nel merito, osserva la difesa della Camera che, nell'imminenza e subito dopo la manifestazione delle opinioni espresse dal deputato Vendola, vi fu un acceso dibattito parlamentare sulla situazione albanese e sul ruolo dell'ambasciatore Foresti, con particolare riguardo allo scandalo delle c.d. «finanziarie piramidali» ed alle «accuse di oscuri rapporti tra criminalità organizzata italiana e albanese, coperti dal Governo all'epoca insediato a Tirana».

In tale quadro, che ha visto l'intervento in sede parlamentare di numerosi deputati, appartenenti a diversi schieramenti politici, si collocherebbero, con tratto non innovativo, le dichiarazioni del Vendola contenute nell'articolo di stampa in questione.

3.2.1. — In particolare, la difesa della Camera ricorda:

a) le dichiarazioni rese, nella seduta del 4 marzo 1997, dall'on. Brunetti (sul «coacervo di forze politico-mafiose che ha trovato sostegno nel Governo» e sulla «inspiegabile compiacenza» nei confronti degli eventi albanesi);

b) le dichiarazioni rese, nella seduta del 5 marzo 1997, dall'on. Leccese e dall'on. Calzavara (di forte critica all'appoggio italiano al governo Berisha) e dall'on. Danieli (di critica all'ambasciatore Foresti per il sostegno al governo Berisha);

c) le dichiarazioni rese, nella seduta del 22 maggio 1997, dall'on. Mantovani (che sollecitava il Governo a «procedere all'avvicendamento dell'ambasciatore Foresti» per, in tal modo, parzialmente «riparare il danno enorme che il nostro paese e soprattutto il processo democratico di pacificazione dell'Albania ha sicuramente subito») e dall'on. Gramazio;

d) le dichiarazioni rese, nella seduta del 5 giugno 1997, dall'on. Mantovani, dall'on. Lembo e dall'on. Cavaliere, di forte critica all'ambasciatore Foresti che «stava svolgendo una funzione non negli interessi del paese»;

e) le dichiarazioni rese, nella seduta del 12 giugno 1997, dall'on. Gnaga circa «interessi (...) coperti dalla nostra ambasciata di Tirana»;

f) le dichiarazioni rese, nella seduta del 17 giugno 1997, dall'on. Brunetti circa la «lobby mafioso-massonica-affaristica pericolosa che opera in Albania»;

Di qui l'osservazione che «sull'operato dell'ambasciatore Foresti si sono prospettati, in sede parlamentare, gravissimi dubbi» e la conclusione che «le affermazioni contestate all'on. Vendola nulla hanno aggiunto a quanto era già stato detto, forse con toni ancor più duri nella sostanza, nel recinto parlamentare».

3.2.2. — La deducente indica, inoltre, quali atti ispettivi compiuti dal deputato Vendola — in alcuni casi insieme ad altri deputati del proprio gruppo parlamentare, sia anteriormente che successivamente alla pubblicazione dell'articolo in questione — idonei a rivelare il collegamento con le opinioni espresse *extra moenia*: 1) una interrogazione parlamentare del 10 ottobre 1996 con cui il parlamentare rilevava «la responsabilità dell'ambasciata d'Italia a Tirana» in relazione all'immigrazione clandestina quale «fenomeno incoraggiato dalla lentezza estenuante dei visti e dei permessi di espatrio»; 2) una mozione del 7 aprile 1997, presentata anche dal Vendola, con cui si lamentavano i «brogli elettorali» che si sarebbero avuti in Albania e si rimproverava al Governo di aver «favorito interventi economici e imprenditoriali più simili a un vero e proprio arrembaggio che non ad aiuti»; 3) una interrogazione del 1 aprile 1997, presentata anche dal Vendola, con cui si chiedeva al Governo di «accelerare la sostituzione dell'ambasciatore italiano a Tirana con un nuovo diplomatico, non compromesso con la politica di aperto sostegno a Berisha ed al suo regime»; 4) una interrogazione del 3 giugno 1997 e una interpellanza del successivo 4 giugno, presentate anche dal Vendola, con le quali, rinnovando la richiesta di rimozione di Foresti, si deplorava il fatto che «la mancata sostituzione di Paolo Foresti dalla sede diplomatica italiana in Albania continua ad essere motivo pregiudicante l'immagine e la linea politica dell'Italia in quel Paese».

3.3. — Ad avviso della Camera, la corrispondenza sostanziale tra gli addebiti così formulati dal deputato Vendola a carico di Paolo Foresti in sede parlamentare e quelli poi circostanziati sulla carta stampata non risulterebbe interrotta dalla «modesta e marginale diversità delle singole parole impiegate»; né, altrimenti, ad avviso della deducente, parrebbe influire negativamente la posteriorità, rispetto alla pubblicazione dell'articolo *de quo*, di alcuni degli atti tipici indicati, dovendo comunque essere collocate tutte le manifestazioni di pensiero evocate in un medesimo contesto (c.d. contestualità sostanziale), caratterizzato dall'assenza di cesure in ordine al dibattito parlamentare sui temi della situazione albanese e del ruolo rivestito dall'ambasciatore Foresti.

La Camera ritiene inoltre ininfluyente, ai fini dell'attivazione della garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost., la circostanza che alcuni degli atti parlamentari ispettivi richiamati siano ascrivibili alla paternità di altri deputati, tenuto conto che, «se il contenuto sostanziale delle dichiarazioni è il medesimo, l'ammissione del sindacato su quelle «esterne» determinerebbe comunque un'interferenza con quelle «interne» e quindi la violazione degli artt. 67 e 68, primo comma, Cost., quale che fosse l'identità del parlamentare dichiarante».

3.4. — Ciò premesso, la deducente auspica che i principi formulati nelle sentenze numero 10 e numero 11 del 2000 conducano la Corte a precisare il proprio indirizzo interpretativo — condivisibilmente fondato sull'esclusione del «nesso funzionale» quando le dichiarazioni *extra moenia* siano riferibili genericamente alla «attività politica intesa in senso lato» — estendendo la copertura dell'art. 68, primo comma, Cost. alle «opinioni connesse alla politica parlamentare», posto che «il fatto ch'esse siano state manifestate *extra* anziché *intra moenia* è meramente accidentale»: dal principio per cui le opinioni dei rappresentanti della Nazione sono tutelate anche se manifestate fuori del recinto parlamentare, discenderebbe che «il discrimine tra ciò che deve e ciò che non può essere tutelato non può che stare nella oggettiva connessione delle opinioni con il complessivo contesto parlamentare».

4. — Nell'imminenza della pubblica udienza, la Camera ha depositato una memoria nella quale — ricordati gli atti parlamentari tipici (sintetizzati *sub* 3.2.1. e 3.2.2.) ai quali si riallacciano le affermazioni del deputato Vendola che hanno originato il presente giudizio — si ribadisce, in primo luogo, l'esigenza di non escludere l'applicabilità dell'art. 68 primo comma, Cost., quando vi sia sostanziale coincidenza delle dichiarazioni *extra moenia* con quelle rese in sede parlamentare da altro membro delle Camere.

L'immunità, infatti, è istituto che tutela le Camere, e non i loro membri, e contrasta con tale sua oggettiva funzione il consentire che l'autorità giudiziaria sindachi nel merito la dichiarazione resa in sede parlamentare sol perché esternata fuori dal Parlamento da un membro delle Camere diverso dal suo autore originario.

Aggiunge la difesa della Camera che questa Corte — se si è di recente espressa, in senso contrario, sulla questione appena esposta (sentenza n. 347 del 2004) — non ha mai preso esplicita posizione sulla questione, decisiva nel caso di specie, dell'appartenenza al medesimo gruppo parlamentare sia dell'autore originale delle dichiarazioni sia di chi le ha sostanzialmente riprodotte *extra moenia*: questione che, quand'anche non si aderisse alla tesi della sufficienza della sola sostanziale corrispondenza oggettiva con atti tipici posti in essere da qualsiasi atto parlamentare, presenta l'esigenza di farsi carico del ruolo che al gruppo parlamentare, comunque lo si voglia definire, il diritto positivo attribuisce come «uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (...), come il riflesso istituzionale del pluralismo politico» (sentenza n. 298 del 2004; n. 49 del 1998).

A riprova del fatto che «gli atti tipici di funzione degli altri parlamentari appartenenti al gruppo non possono restare senza influenza alcuna sulla ricostruzione del nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* e quelle *intra moenia*», la difesa della Camera cita le norme del regolamento della Camera le quali — imposto ad ogni deputato l'obbligo di aderire ad un gruppo (art. 14, comma 3) — prevedono che sulla discussione delle linee generali di un progetto di legge intervenga un deputato per gruppo (art. 83, comma 1); che un deputato per gruppo possa formulare dichiarazioni di voto (art. 85, comma 7), contemplando come residuale l'ipotesi del dissenso del singolo membro dal gruppo; che l'interrogazione a risposta immediata possa essere presentata da un deputato per ciascun gruppo, tramite il Presidente del gruppo; la rilevanza delle interrogazioni presentate da un gruppo su altre interrogazioni vertenti su altre materie; la fungibilità tra presentatore dell'interrogazione e altro membro del gruppo ai fini della replica (art. 135-*bis*, commi 2, 3, 4; 135-*ter*, commi 2 e 4). Tali norme presuppongono che il coordinamento e la condivisione dell'azione istituzionale, che è la ragione d'essere del gruppo parlamentare, non possono essere privi di rilevanza ai fini della sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e quelle espresse *intra moenia* da altri esponenti del medesimo gruppo.

#### Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Roma — investita dell'appello promosso da Paolo Foresti avverso la sentenza non definitiva con la quale il Tribunale di Roma aveva dichiarato inammissibile la domanda di risarcimento dei danni proposta nei confronti del deputato Nicola (Nichi) Vendola, in adesione alla delibera adottata dalla Camera dei deputati in data 17 marzo 1998 (doc. IV-*quater*, n. 20) che aveva qualificato come esercizio delle funzioni parlamentari le affermazioni contenute in un articolo apparso il 27 marzo 1997 sul quotidiano «Il Manifesto» — ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla citata delibera, chiedendone l'annullamento in quanto invasiva delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

Ad avviso della Corte d'appello, infatti, la Camera dei deputati avrebbe fatto non corretta applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., qualificando come esercizio della funzione parlamentare l'affermazione — contenuta nell'articolo intitolato «Profughi e mafiosi» — secondo la quale «sotto l'ombrello dell'impostura e della mala informazione possiamo persino proteggere (con l'incredibile avallo del sempre più incredibile sottosegretario Fassino) un lestofante del calibro di Paolo Foresti, nostro ambasciatore a Tirana e principale cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato».

In particolare, a giudizio della Corte d'appello, immotivatamente sarebbe stato ritenuto sussistente il collegamento funzionale di tali affermazioni con l'attività parlamentare del Vendola: ed infatti, da un lato, nella frase in questione sarebbero ravvisabili «soltanto pesanti apprezzamenti personali espressi come un qualunque privato cittadino» e, dall'altro lato, non vi sarebbe alcun collegamento tra il dibattito parlamentare sulla questione albanese e la qualifica di «lestofante» riferita al Foresti non «come ad esponente della istituzione, ma ad un singolo individuo accusato di rapporti non chiari con le mafie locali e non quindi di una conduzione politica come espressione della politica estera del governo stesso».

Di qui la proposizione del conflitto di attribuzioni avverso la delibera di insindacabilità del 17 marzo 1998, che sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, Cost., con conseguente lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

2. — Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di irricevibilità del conflitto proposta, nell'atto di costituzione in giudizio, dalla Camera dei deputati.

Come la stessa difesa della Camera non manca di ricordare, questa Corte ha più volte affermato che l'utilizzazione della forma dell'ordinanza, in luogo di quella del ricorso, per sollevare il conflitto di attribuzioni non ne determina l'irricevibilità (né l'inammissibilità) quando l'atto «abbia i requisiti di sostanza del ricorso» (da ultimo, sentenza n. 298 del 2004); né v'è ragione per rivedere una giurisprudenza che fa applicazione in quello costituzionale di un principio generale del processo.

È appena il caso di rilevare, peraltro, che l'utilizzazione della forma dell'ordinanza non implica, di per sé, l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 6 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, e che — anche a voler prescindere dal rilievo che tale inosservanza non è, nella specie, nemmeno dedotta ma solo arguita come conseguenza naturale e necessitata dell'adozione dell'ordinanza in luogo del ricorso — l'asserita violazione del cit. art. 6 non risulta aver in alcun modo pregiudicato, o reso meno agevole, l'attività difensiva della Camera resistente. Ciò è dimostrato dal carattere meramente astratto della denunciata violazione del principio di eguaglianza e del principio di parità fra le parti del giudizio: principio che non consente di addossare oneri squilibrati alle parti di un medesimo giudizio, ma che certamente è male invocato quando si sostiene che la difesa della Camera, se ricorrente, si sobbarca all'onere di produrre numerose copie del ricorso laddove l'autorità giudiziaria, quando è ricorrente, si sottrae a tale «difficoltà materiale». La *par condicio* non ha nulla a che vedere con una fattispecie che richiederebbe, nell'auspicio della difesa della Camera, una applicazione (non tanto rigorosa, quanto) rigidamente letterale dell'art. 6 cit. da parte della cancelleria della Corte nel sanzionare una irregolarità formale, pur se non idonea a pregiudicare in qualsiasi modo la controparte.

2.1. — Nel merito, il ricorso dell'autorità giudiziaria è fondato.

2.2. — Nella relazione all'assemblea della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio si afferma essere «evidente che il deputato Vendola ha agito nella sua veste parlamentare esercitando un legittimo diritto di critica e che la stessa parola «lestofante», riferita al dottor Foresti, si iscrive non con riferimento alla sua individualità, ma a lui come esponente della istituzione, e cioè dell'ambasciata italiana», deducendone che «l'epiteto, ingiurioso in sé e per sé considerato, è diretto a innervare un durissimo attacco alla conduzione politica dell'ambasciata come espressione della politica estera del Governo».

La Corte d'appello ha ritenuto immotivata tale delibera, essendosi la Camera limitata ad esprimere una valutazione circa il carattere *lato sensu* politico delle affermazioni del deputato Vendola: carattere politico che, come ricorda (e consente) la difesa della Camera, non è idoneo da solo a giustificare l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. secondo l'ormai risalente e costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 28 del 2005).

2.3. — La difesa della Camera ha sollecitato una pronuncia di rigetto del conflitto osservando che: *a*) una serie di atti ispettivi del deputato Vendola dimostrerebbe l'esistenza del nesso funzionale tra la funzione parlamentare così esercitata e le affermazioni in questione; *b*) ad analogo risultato condurrebbero — nell'auspicata revisione dell'indirizzo recentemente espresso dalla Corte, revisione suggerita da un'adeguata considerazione di tutte le esigenze contemplate dalla lettera e dalla *ratio* dell'art. 68, primo comma, Cost. — numerosi atti parlamentari tipici posti in essere, con sostanziale contestualità e corrispondenza di contenuti, da altri deputati; *c*) *a fortiori*, una adeguata considerazione del ruolo assegnato, dal vigente regolamento della Camera, ai gruppi parlamentari impone di ritenere che l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., non possa negarsi al parlamentare che riproduca *extra moenia* dichiarazioni rese da altro deputato, appartenente al medesimo gruppo, nell'esercizio *intra moenia* delle sue funzioni.

2.3.1. — Pregiudiziale ad ogni altra è la questione della sussistenza di un nesso funzionale tra gli atti tipici del deputato Vendola, indicati dalla difesa della Camera, e le dichiarazioni contenute nell'articolo apparso su «Il Manifesto» del 27 marzo 1997.

Premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 28 del 2005), tale nesso sussiste quando è ravvisabile «una sostanziale corrispondenza di significato» tra gli uni e le altre, è agevole rilevare che di sostanziale corrispondenza non può certamente parlarsi con riguardo agli atti ispettivi del deputato Vendola: né in quello (l'unico) anteriore al 27 marzo 1997 (nell'interrogazione del 10 ottobre 1996 si imputa all'ambasciata che la lentezza nel rilascio dei visti incoraggia l'immigrazione clandestina), né in quelli posteriori indicati dalla difesa della Camera (aventi ad oggetto ora l'appoggio del Governo italiano ora anche quello dell'ambasciata italiana al governo Berisha) è dato riscontrare altro che una generica comunanza tematica (la situazione albanese e la politica estera italiana), mentre il loro oggetto è sostanzialmente diverso da quello di cui all'articolo apparso su «Il Manifesto», nel quale si imputa al Paolo Foresti, dandogli del «lestofante», di essere la «cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato».

2.4. — La difesa della Camera, nel mentre sollecita una revisione in termini generali dell'indirizzo espresso dalla sentenza n. 347 del 2004 (*cfr.* anche la sentenza n. 164 del 2005) fondandosi sul sindacato cui sarebbero indi-

rettamente sottoposti atti tipici della funzione parlamentare sol perché esternati *extra moenia* da altro parlamentare, osserva che questa Corte non ha mai avuto occasione di pronunciarsi sul caso (costituente una *species* dell'altro) del parlamentare che esterni l'oggetto di atto tipico di altro membro del suo gruppo.

Questa Corte ha già avuto modo, qualificando atto parlamentare la missiva indirizzata al proprio capo-gruppo da un parlamentare, di ravvisare nei gruppi parlamentari «il riflesso istituzionale del pluralismo politico» (sentenza n. 298 del 2004): tanto premesso, la difesa della Camera sostiene che, coerentemente, la Corte dovrebbe dedurne che, come nell'ambito dell'attività istituzionale *intra moenia* l'appartenenza al medesimo gruppo consente perfino la fungibilità tra i membri del gruppo stesso in quanto contribuiscono tutti all'azione politico-istituzionale comune, così il membro del gruppo che esterni *extra moenia* quanto altro membro ha espresso nel recinto parlamentare lo farebbe — sulla base di un rapporto più intenso di quello con un qualsiasi altro parlamentare — relativamente ad atti tipici nei quali si esprime un'azione politico-istituzionale che è del gruppo, e che, quindi, è anche sua propria.

2.5. — Le due ipotesi — nelle quali si articola il caso della riproduzione *extra moenia* di dichiarazioni altrui — hanno tuttavia in comune un elemento che, in quanto logicamente preliminare, impedisce in questa sede — oltre che il sollecitato riesame della prima e più generale questione (riproduzione di atti di un qualsiasi altro parlamentare) — l'esame della specifica questione riguardante l'appartenenza (dell'autore originario e dell'esternatore *extra moenia*) al medesimo gruppo parlamentare: entrambe le ipotesi, infatti, richiedono che vi sia, quanto meno ed in ogni caso, una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese — da un altro qualsiasi parlamentare ovvero da altro parlamentare del medesimo gruppo — *intra moenia*.

2.5.1. — Di corrispondenza sostanziale non può parlarsi (così come per gli atti tipici del deputato Vendola) neanche con riguardo ad atti tipici posti in essere da altri parlamentari, appartenenti o non al medesimo gruppo politico del Vendola: così quando oggetto di censura è la politica albanese del Governo italiano (seduta 4 marzo 1997, on. Brunetti; seduta 5 marzo 1997, on. Leccese e Calzavara) o genericamente la «lobby mafioso-massonica-affaristica che opera in Albania» (seduta 17 giugno 1997, on. Brunetti) o il Foresti per l'appoggio dato al governo Berisha (seduta 5 marzo 1997, on. Danieli; seduta 22 maggio 1997, on. Mantovani e Gramazio) o il Foresti perché svolgeva una «funzione non negli interessi del paese» (seduta 5 giugno 1997) ovvero ancora, infine, l'ambasciata italiana (seduta 12 giugno 1997).

In tutti questi atti — e, come si è detto, la circostanza è dirimente, nel caso di specie, essendo superfluo occuparsi del logicamente successivo problema della eventuale rilevanza del rapporto con altri parlamentari, di altro o del medesimo gruppo — è ravvisabile soltanto una generica comunanza tematica costituita dalla linea politica seguita (ora dal Governo italiano ora dall'ambasciatore) nella «gestione» della situazione albanese, ma non anche una sostanziale corrispondenza con l'oggetto dell'articolo di stampa, incentrato sul ruolo attribuito al Foresti — «lesto-fante» — di essere la «principale cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti, per i quali è in corso il procedimento civile promosso dal sig. Paolo Foresti contro il deputato Nicola (Nichi) Vendola, riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;*

*annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 marzo 1998 (documento IV-quater, n. 20).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* VACCARELLA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 194

*Sentenza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Procedimenti camerati in materia di diritto societario, intermediazione finanziaria, banche e credito - Competenza per territorio - Determinazione con riferimento al luogo della sede legale della società anziché della sede effettiva - Denunciata violazione del principio direttivo contenuto nella delega e disparità di trattamento rispetto ai procedimenti ordinari - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 25, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promosso con ordinanza del 17 giugno 2004 dal tribunale di Agrigento nel procedimento civile vertente tra Curatela del Fallimento So.Ge.Im. s.p.a. e la Sicilcantieri s.r.l., iscritta al n. 845 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2005 il giudice relatore Annibale Marini.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Agrigento, nel corso di un procedimento camerale in materia societaria, con ordinanza del 17 giugno 2004 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), «nella parte in cui individua il giudice territorialmente competente solo in base al luogo in cui la società ha la sede legale, anziché secondo le regole generali».

Premette il Tribunale rimettente di essere investito, ai sensi degli artt. 2485 e 2487 del codice civile, della richiesta, avanzata dal socio totalitario di una società a responsabilità limitata, di adozione dei provvedimenti idonei ad avviare alla inerzia degli amministratori, a seguito della chiusura della procedura fallimentare per essere la società tornata *in bonis*.

Disposta la comparizione delle parti, la società resistente ha eccepito l'incompetenza per territorio del giudice adito, ai sensi del citato art. 25, comma 1, del decreto legislativo n. 5 del 2003, avendo essa la propria sede legale in Roma.

L'eccezione, tempestivamente sollevata, sarebbe — ad avviso del rimettente — fondata, non consentendo la norma evocata altra interpretazione se non quella secondo la quale la competenza per territorio spetta in via esclusiva, nei procedimenti camerati in materia societaria, al tribunale del luogo ove la società ha la sede legale, che risulta nella specie essere effettivamente Roma.

Ritiene tuttavia il giudice *a quo* che la norma suddetta violi, sotto tale aspetto, il criterio direttivo di cui all'art. 12, comma 1, della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), costituito dal divieto di modifica della competenza per territorio.

In base al combinato disposto degli artt. 19 del codice di procedura civile e 46, secondo comma, del codice civile, infatti, il foro generale delle persone giuridiche, comprese le società, è rappresentato, indifferentemente, dal luogo ove esse hanno la sede legale ovvero da quello ove hanno la sede effettiva. La novella legislativa, escludendo la competenza del giudice del luogo ove la società ha la sede effettiva, avrebbe dunque modificato, in violazione della delega, la competenza per territorio, quanto ai procedimenti camerati nelle materie riguardate dal decreto legislativo.

Sotto diverso profilo, la norma impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, determinando un'irragionevole diversità di trattamento tra fattispecie processuali omogenee.

Osserva al riguardo il rimettente che, in base agli artt. 2, comma 1, e 1, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 5 del 2003, resta ferma, per i procedimenti ordinari di cognizione nella medesima materia societaria, la competenza per territorio individuata in base alle regole generali.

Ne discenderebbe, dunque, la coesistenza di regole di competenza per territorio diverse tra procedimenti di cognizione ordinari e procedimenti camerati, pur riguardando controversie attinenti alla medesima materia societaria, sottoposte all'uno o all'altro rito in base alla discrezionale valutazione del legislatore.

Aggiunge il giudice *a quo* che la disciplina introdotta dalla norma impugnata si porrebbe oltretutto in contrasto con la tendenza di fondo dell'ordinamento in materia di controversie con enti societari. Per le società non personificate vige, infatti, il principio secondo cui la competenza spetta al giudice del luogo in cui esse svolgono attività in modo continuativo (art. 19, secondo comma, del codice di procedura civile); nelle leggi speciali sull'insolvenza delle imprese collettive sarebbe «predominante il riferimento alla sede principale per radicare la competenza per territorio»; in sede comunitaria rappresenterebbe, infine, diritto vivente il prevalente rilievo attribuito, ai medesimi fini, al luogo in cui è situato il centro degli interessi principali della società, che solo si presume coincidente, salva la prova contraria, con la sede statutaria.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo il quale la questione «sembra risolvibile in via interpretativa».

La parte pubblica, premesso che la Relazione illustrativa al decreto legislativo dimostra che il legislatore delegato era ben consapevole del divieto di modificazione dei criteri di competenza territoriale, osserva che il tenore della norma impugnata è sostanzialmente uguale a quello della disposizione codicistica relativa al foro generale delle persone giuridiche ed assume, pertanto, che la norma stessa possa e debba essere interpretata nel senso di ritenere competente anche il giudice del luogo ove la società ha la sede effettiva.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Agrigento dubita, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), secondo cui la competenza per territorio, nei procedimenti camerati relativi alle materie riguardate dal predetto decreto legislativo, spetta al giudice del luogo ove la società ha la sede legale.

Ad avviso del rimettente la norma — escludendo il criterio generale di competenza che ha riguardo al luogo ove la società ha la sede effettiva — violerebbe il principio direttivo rappresentato dal divieto di introdurre modifiche alla competenza per materia o per territorio ed introdurrebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai procedimenti ordinari di cognizione nella medesima materia societaria, per i quali rimarrebbe invece applicabile il suddetto criterio generale.

2. — La questione non è fondata.

2.1. — Va premesso che l'interpretazione da cui il rimettente muove — secondo la quale la norma impugnata esclude la competenza per territorio di giudici diversi da quello del luogo ove la società ha la propria sede

legale — è sicuramente l'unica compatibile con il dato letterale, tenuto conto dell'espresso riferimento, da parte del legislatore delegato, alla «sede legale» della società e non genericamente alla sua «sede», secondo la terminologia utilizzata dall'art. 19 del codice di procedura civile.

Deve pertanto escludersi che la questione possa risolversi — così come prospetta la parte pubblica — in via interpretativa, mediante cioè una lettura della disposizione che sostanzialmente ne neghi la portata innovativa.

2.2. — Con riferimento al prospettato vizio di eccesso di delega, giova osservare che il principio direttivo contenuto nell'art. 12, comma 1, della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), costituito dal divieto di modifiche della competenza per territorio e per materia, trova la propria spiegazione e la propria *ratio* — come risulta con chiarezza dai lavori preparatori della legge — nel dibattito sviluppatosi, a livello politico, riguardo ad una possibile, radicale modifica delle regole di competenza, nel senso di attribuire i procedimenti in materia societaria alla competenza esclusiva di sezioni specializzate istituite presso i tribunali delle città sede di corte di appello ovvero, secondo altra proposta, presso i tribunali delle città capoluogo di provincia.

Fu, infatti, con specifico riguardo all'esito di tale dibattito — essendo infine prevalsa la tesi contraria alla prospettata modifica — che il legislatore delegante introdusse, tra i principi della delega, il divieto di cui si tratta, al quale quindi non sarebbe ermeneuticamente corretto attribuire il significato di una previsione di assoluta e generalizzata intangibilità di tutte le regole di competenza precedentemente vigenti; ciò tanto più se si considera che, con specifico riguardo ai procedimenti camerale, il comma 2, lettera *f*), dello stesso art. 12 detta quale criterio direttivo prevalente quello della «rapidità» di tali procedimenti, nel rispetto dei principi del giusto processo.

2.3. — Alle osservazioni che precedono occorre, altresì, aggiungere, sempre al fine di escludere con certezza la violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'assorbente rilievo che la norma impugnata non individua un diverso criterio di competenza per territorio, ma interviene sul criterio già utilizzato dall'art. 19 del codice di procedura civile, sostanzialmente precisandone il significato, nel senso che — ai fini del procedimento camerale — per sede della società deve intendersi soltanto la sede legale, con esclusione della cosiddetta sede effettiva.

La *ratio* di tale intervento si ricollega, con ogni evidenza, al richiamato criterio direttivo della rapidità del procedimento camerale, essendo ben noto come l'onere — gravante sull'attore — di dimostrare l'esistenza della sede effettiva della società nel luogo ove siede il giudice adito determini il più delle volte un incongruo appesantimento dell'istruttoria, con ovvio pregiudizio delle esigenze di celerità che sono viceversa alla base stessa del rito camerale.

2.4. — La sottolineata specificità del rito camerale determina, sotto altro aspetto, l'infondatezza della censura riferita all'art. 3 della Costituzione, non sussistendo tra il processo ordinario di cognizione ed il procedimento camerale la omogeneità necessaria a rendere comparabili le rispettive discipline ai fini dello scrutinio riferito al principio di eguaglianza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dal Tribunale di Agrigento con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 195

*Ordinanza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Anno accademico 2000-2001 - Iscrizione al secondo anno di corso degli studenti già iscritti per effetto di provvedimenti giurisdizionali cautelari - Denunciata lesione della funzione amministrativa e della funzione giurisdizionale, lesione della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e imparzialità, compressione del diritto allo studio universitario - Censura di norma non applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge 27 marzo 2001, n. 133, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, primo comma, 3, 24, secondo comma, 34, 97 e 113.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Fernanda CONTRI;

*Giudici:* Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 27 marzo 2001, n. 133 (Norme relative all'iscrizione ai corsi universitari), promosso con ordinanza del 13 maggio 2004 del Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Puglia Gianmaria contro Seconda Università degli Studi di Napoli, iscritta al n. 675 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, seconda Sezione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 marzo 2001, n. 133 (Norme relative all'iscrizione ai corsi universitari), in riferimento agli artt. 2, primo comma, 3, 24, secondo comma, 34, 97 e 113 della Costituzione;

che il giudizio *a quo* verte sull'impugnazione del diniego del Rettore della Seconda Università degli Studi di Napoli, sull'istanza del ricorrente, tendente ad ottenere l'iscrizione al secondo anno del corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria per l'anno accademico 2000-2001;

che tale provvedimento di diniego è motivato in relazione all'intervenuto rigetto della domanda cautelare nel giudizio impugnatorio avente ad oggetto gli atti della procedura selettiva, atteso che l'art. 1 della legge n. 133 del 2001 richiede, fra le altre condizioni, che la sospensiva sia stata concessa, con conseguente iscrizione con riserva al primo anno di corso nell'anno accademico 1999-2000;

che il giudice rimettente argomenta dunque la rilevanza della questione dal tenore della motivazione del provvedimento impugnato e dalle censure contro di essa proposte nel ricorso giurisdizionale amministrativo;

che, benché nell'ordinanza di rimessione si indichi, come disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, l'intero art. 1 della legge n. 133 del 2001, le censure dei giudici rimettenti si appuntano esclusivamente sull'enunciato contenuto nel primo comma di tale articolo, testualmente riportato nel corpo della predetta ordinanza;

che, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata nel consentire l'iscrizione, per l'anno accademico 2000-2001, al secondo anno dei corsi di laurea o di diploma universitario, ad eccezione dei corsi disciplinati dagli artt. 1 e 2 della legge 2 agosto 1999, n. 264 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari), degli studenti che, nel precedente anno accademico, sono stati iscritti, anche sotto condizione, a corsi di diploma universitario o di laurea per effetto di provvedimenti cautelari emanati, anteriormente alla data di entrata in vigore di tale disposizione, dai competenti organi della giurisdizione amministrativa, violerebbe gli artt. 2, primo comma, 24, secondo comma, e 113 Cost., in quanto sottrarrebbe al potere amministrativo la scelta circa la «determinazione a tal fine più congrua ed adeguata», e in quanto sottrarrebbe conseguentemente al potere giurisdizionale il sindacato sull'esercizio di un simile potere, con connessa menomazione della garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi;

che nell'ordinanza di rimessione, si afferma inoltre che la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza e al principio di ragionevolezza delle scelte legislative, e ciò sotto un duplice profilo;

che, in primo luogo, l'art. 1 impugnato, sostituendo la propria valutazione circa l'iscrizione al secondo anno di corso a quella dell'organo di amministrazione attiva, violerebbe tanto la riserva costituzionale in favore della pubblica amministrazione, che il principio di separazione dei poteri;

che, in secondo luogo, tale disposizione opererebbe una irrazionale diversificazione del regime di due categorie di soggetti versanti, ad avviso dei giudici rimettenti, nelle medesime condizioni — ossia coloro che hanno ottenuto un provvedimento cautelare di primo grado favorevole, ancorché successivamente annullato nel giudizio cautelare d'appello, e coloro che non hanno beneficiato del provvedimento cautelare favorevole di primo grado, perché non l'hanno chiesto, o per il rigetto della relativa domanda;

che, infine, risulterebbero violati altresì gli artt. 3, 34 e 97 Cost., sotto il profilo della compressione del diritto allo studio universitario per effetto di un «mero fatto processuale», con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito preliminarmente il difetto di rilevanza della questione, in quanto il ricorrente avrebbe impugnato dinanzi al giudice *a quo* un provvedimento con il quale è stata rigettata la sua istanza di iscrizione al corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria, laddove la disposizione della cui costituzionalità si dubita esclude esplicitamente dal proprio ambito di applicazione alcuni corsi di laurea e di diploma fra i quali, appunto, quello in odontoiatria e protesi dentaria;

che, dunque, secondo l'Avvocatura, anche in ipotesi di accoglimento della questione, mediante una sentenza additiva che estenda i benefici previsti dalla disposizione in parola ai soggetti che non hanno ottenuto una ammissione con riserva al primo anno di corso a seguito di sospensiva cautelare, comunque il ricorrente nel giudizio *a quo* non potrebbe giovarsene;

che la difesa erariale eccepisce altresì il difetto di rilevanza della questione a causa del fatto che non risulterebbe in alcun modo l'iscrizione del ricorrente al primo anno del corso di laurea in questione, né il superamento di alcun esame;

che, quanto al merito, l'Avvocatura dello Stato afferma l'infondatezza della questione, sia perché la disposizione in esame disciplina una serie indefinita di rapporti, individuando un regime peculiare in relazione a posizioni differenziate; sia perché essa non comprime il diritto allo studio oltre i limiti riconosciuti come compatibili dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Considerato che l'indicato comma 1 dell'art. 1 disciplina l'accesso, per l'anno accademico 2000/2001, al secondo anno di «corso di diploma universitario o di altro corso di laurea non ricompresi nelle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della legge 2 agosto 1999, n. 264»;

che, pertanto, la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita il rimettente è relativa a corsi di laurea o di diploma il cui accesso non sia programmato a livello nazionale;

che il corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria è, invece, ricompreso nell'elencazione di cui all'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 2 agosto 1999, n. 264 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari), ed è pertanto escluso dall'ambito oggettivo di applicazione della disposizione nei cui confronti l'ordinanza di rimessione svolge le proprie censure;

che, viceversa, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha chiesto l'iscrizione nel corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria;

che, dunque, la norma censurata non pare applicabile nel giudizio nel cui ambito è stata adottata l'ordinanza di rimessione;

che, pertanto, quest'ultima presenta un difetto assoluto di motivazione circa la rilevanza, non proponendo alcuna plausibile argomentazione in senso inverso;

che tale difetto di motivazione rende la questione di costituzionalità manifestamente inammissibile.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 marzo 2001, n. 133 (Norme relative all'iscrizione ai corsi universitari), sollevata, in riferimento agli artt. 2, primo comma, 3, 24, secondo comma, 34, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CONTRI

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 196

*Ordinanza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Provvedimento di incarico di direzione di un'Azienda sanitaria locale - Obbligo di motivazione - Mancata previsione - Denunciata lesione del principio del concorso per l'accesso ai pubblici impieghi e del principio di buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-ter, comma 2, come introdotto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), promosso con ordinanza del 27 settembre 2002 dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Graziano Memmini contro l'Azienda sanitaria USL n. 11 di Empoli ed altra, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003;

Visti gli atti di costituzione di Graziano Memmini e dell'USL n. 11 di Empoli nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi gli avvocati Roberto Romei per l'USL n. 11 di Empoli e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel corso di un giudizio per l'annullamento del provvedimento di conferimento dell'incarico di dirigente medico di struttura complessa di un'Azienda sanitaria locale, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, commi primo e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), «nella parte in cui non prevede criteri, o quanto meno l'obbligo di adottarli, per la scelta tra concorrenti tutti risultati destinatari di identici giudizi di idoneità ad assumere l'incarico di direttore di struttura complessa del Servizio sanitario nazionale»;

che nel giudizio *a quo* il ricorrente lamenta il difetto di motivazione del provvedimento impugnato;

che, ad avviso del rimettente, il sistema selettivo previsto dalla norma impugnata, secondo cui il direttore generale attribuisce l'incarico di direzione di struttura complessa sulla base di una rosa di candidati idonei selezionata da un'apposita commissione, non comporterebbe in realtà alcun obbligo di motivazione in quanto, non essendo prevista la formazione di una graduatoria tra gli idonei e non essendo sindacabile la valutazione di idoneità professionale operata dalla commissione, la facoltà di scelta dell'amministrazione risulterebbe fondata solo su ragioni di opportunità, cosicché il ricorso dovrebbe essere respinto;

che tale sistema si porrebbe, tuttavia, in contrasto sia con il principio secondo cui l'accesso ai pubblici impieghi avviene per concorso (art. 97, terzo comma, della Costituzione) sia con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'organizzazione amministrativa (art. 97, primo comma, della Costituzione), in quanto attribuirebbe all'amministrazione, nel caso di candidati dichiarati idonei in base ad un identico giudizio, una facoltà di scelta del vincitore del tutto arbitraria;

che si è costituito Graziano Memmini, ricorrente nel giudizio *a quo*, argomentando diffusamente a sostegno dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. Toscana;

che si è altresì costituita la Azienda USL n. 11 di Empoli, resistente nel giudizio *a quo*, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della questione sia per la mancata notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri sia per difetto di rilevanza, essendo il rimettente privo di giurisdizione in relazione alla domanda proposta;

che — secondo la suddetta Azienda — la questione sarebbe, comunque, infondata nel merito, in quanto la disciplina, di stampo privatistico, prevista dalla norma impugnata, pur non avendo i caratteri della procedura concorsuale, sarebbe comunque conforme ai principi di imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, restando escluso il rischio di una scelta arbitraria del vincitore, da parte dell'amministrazione, proprio in considerazione della previa valutazione tecnica di idoneità da parte della commissione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo a sua volta per la declaratoria di non fondatezza della questione;

che — ad avviso della parte pubblica — non sussisterebbe violazione né dell'obbligo di motivazione né del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, in quanto l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa da parte del direttore generale avviene, secondo la disciplina impugnata, sulla base del parere tecnico della commissione.

Considerato che il rimettente dubita, in riferimento all'art. 97, commi primo e terzo, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), nella parte in cui non prevede che il direttore generale abbia l'obbligo di motivare, ai fini dell'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa di un'Azienda sanitaria locale, la scelta da lui effettuata nell'ambito di una rosa di candidati destinatari di identici giudizi di idoneità;

che l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Azienda USL n. 11 di Empoli, per l'asserito difetto di notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, è destituita in fatto di fondamento, risultando in atti la prova, offerta dall'avviso di ricevimento, della notificazione eseguita a mezzo del servizio postale;

che, per quanto concerne il giudizio di rilevanza, il rimettente afferma apoditticamente la propria giurisdizione, limitandosi a citare la disposizione di cui all'art. 68, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, secondo la quale restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;

che tale citazione non appare tuttavia idonea — anche alla luce del diverso indirizzo giurisprudenziale, successivamente consolidatosi, secondo cui la giurisdizione spetterebbe invece al giudice ordinario — a far ritenere assolto l'onere di motivazione in punto di rilevanza della questione, in quanto il medesimo rimettente omette del tutto di qualificare la natura dell'atto di attribuzione dell'incarico di cui si tratta, pur trattandosi di profilo decisivo al fine del riparto di giurisdizione;

che l'individuazione della natura dell'atto appare d'altro canto indispensabile anche in riferimento al merito della questione, prospettandosi questa in termini evidentemente diversi a seconda che l'atto stesso venga qualificato come atto amministrativo, inserito nell'ambito della procedura concorsuale, ovvero come atto di natura privatistica;

che il riferimento, da parte dell'odierno rimettente, all'ordinanza di questa Corte n. 2 del 2001, in tema di riparto di giurisdizione ai sensi del citato art. 68 del decreto legislativo n. 29 del 1993, non vale a contrastare i rilievi che precedono, riferendosi quel precedente a fattispecie del tutto diversa nella quale il rimettente, pur non essendo dubbia la natura oggettivamente concorsuale dell'intera procedura, prospettava erroneamente che andasse esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo in ragione delle caratteristiche soggettive di alcuni concorrenti;

che, conclusivamente, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), sollevata, in riferimento all'art. 97, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 197

Ordinanza 5 - 10 maggio 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Guida in stato di ebbrezza - Sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Applicabilità prima dell'accertamento in sede penale della colpevolezza dell'imputato - Carenza di motivazione sui parametri assunti violati, censura di norma inconferente - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 218.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 218 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza del 7 novembre 2003 dal giudice di pace di Amelia nel procedimento civile promosso da Grasso Andrea contro l'Ufficio Territoriale del Governo di Terni, iscritta al n. 830 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2004;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2005 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Ritenuto che nel corso di un procedimento di opposizione ad un verbale di accertamento redatto dalla polizia stradale contenente il ritiro della patente di guida per presunta violazione dell'art. 186, comma 2, del codice della strada (guida in stato di ebbrezza), il giudice di pace di Amelia, con ordinanza del 7 novembre 2003, pervenuta nella cancelleria di questa Corte il 23 settembre 2004, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 218 del medesimo codice, approvato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nella parte in cui consente al prefetto di applicare «la pena accessoria senza la preventiva applicazione della pena principale, e prima che il giudice in sede penale abbia valutato la colpevolezza dell'imputato»;

che, nel giudizio *a quo*, il ricorrente ha dedotto la nullità del ritiro della patente di guida, sul rilievo che tale provvedimento dovrebbe essere adottato dal giudice penale, il quale, una volta accertata l'esistenza del reato, irrognerà tanto la pena principale per il reato di guida in stato di ebbrezza — arresto ed ammenda — quanto la prevista sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida;

che, ad avviso del remittente, sebbene l'accertamento di un reato sia compito esclusivo e specifico del magistrato e pertanto solo al giudice compete l'applicazione della pena, l'art. 218 del codice della strada prevede il ritiro del documento di guida da parte dell'agente di polizia e la successiva trasmissione alla prefettura del luogo della commessa violazione;

che quest'ultima norma, ad avviso del remittente, «non può trovare applicazione», giacché l'art. 186 del codice della strada «dispone l'applicazione della pena solo dopo che sia stato accertato il reato»;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che, ad avviso dell'Avvocatura, la norma denunciata prevede un provvedimento del prefetto di natura cautelare, adottato in attesa della sentenza dell'autorità giudiziaria: a differenza di quanto ritenuto dal remittente, si sarebbe pertanto al di fuori del caso della irrogazione della sanzione amministrativa accessoria definitiva della sospensione della patente, per la quale soltanto occorre l'accertamento giudiziale del reato e che verrà irrogata dal prefetto esclusivamente a seguito di sentenza irrevocabile per il reato di cui trattasi e per il periodo stabilito dall'autorità giudiziaria;

che la difesa erariale richiama l'ordinanza di questa Corte n. 169 del 1998, la quale ha affermato che la sospensione provvisoria della patente è adottata sempre a seguito della violazione di regole di comportamento inerenti alla sicurezza della circolazione stradale; che è un provvedimento amministrativo di esclusiva spettanza prefettizia, di natura cautelare (necessariamente preventivo rispetto all'accertamento dell'ascritto illecito penale), strumentale e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità e l'ordine pubblico, impedendo che il conducente di veicolo il quale si sia reso responsabile di fatti configurabili come reati inerenti alla circolazione, continui nell'esercizio di una attività palesatasi come potenzialmente creativa di ulteriori pericoli;

che per tale provvedimento di sospensione — soggiunge l'Avvocatura — è prevista la possibilità di opposizione, con la quale il giudice è investito della decisione in ordine alla legittimità dell'adozione del provvedimento cautelare con riguardo alla effettiva esistenza e correttezza dei presupposti di applicazione;

che in un sistema di sanzioni così delineato, ad avviso dell'Avvocatura, non sarebbe dato rinvenire alcun contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, investe l'art. 218 del codice della strada, approvato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nella parte in cui consente al prefetto di applicare la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida prima che il giudice in sede penale abbia valutato la colpevolezza dell'imputato in ordine all'infrazione al codice della strada (nella specie, guida in stato di ebbrezza) prevista come reato;

che l'ordinanza di remissione è assolutamente priva di motivazione in punto di non manifesta infondatezza della questione, limitandosi ad indicare numericamente i parametri costituzionali che sarebbero violati, ma senza spiegare le ragioni del ritenuto contrasto con essi della norma denunciata;

che, ai fini della rilevanza della questione, l'ordinanza si connota per la scarsa chiarezza dell'esposizione e per la lacunosa individuazione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, tenuto conto che dalla descrizione dell'atto impugnato sembrerebbe che ci si trovi di fronte ad un ritiro della patente di guida da parte dell'agente accertatore, mentre la questione sollevata ha ad oggetto il potere del prefetto di disporre in via cautelare la sospensione della patente prima dell'accertamento del fatto reato da parte del giudice penale;

che, comunque, il giudice *a quo* erra nel denunciare l'art. 218 del codice della strada, relativo alla sospensione della patente di guida quale sanzione accessoria ad una sanzione amministrativa, posto che la sospensione della patente di guida quale sanzione accessoria ad un reato è disciplinata dall'art. 223, comma 3, dello stesso codice (ordinanze n. 194 del 2004 e n. 217 del 2003);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 218 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal giudice di pace di Amelia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

05C0562

N. 198

*Ordinanza 5 - 10 maggio 2005*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Referendum - Data di svolgimento - Ricorso dei promotori e presentatori di quattro referendum abrogativi nei confronti del Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri - Denunciata lesione della regolarità delle operazioni di voto, lesione della sfera di attribuzioni dei promotori per asserito cattivo uso del potere di scelta della data, violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato per omessa concertazione con i comitati promotori - Inesistenza di una sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, del comitato promotore del referendum riguardo alla scelta della data di votazione - Inammissibilità del ricorso.**

- Decreti del Presidente della Repubblica 7 aprile 2005; deliberazione del Consiglio dei ministri 7 aprile 2005.
- Costituzione, artt. 1, 3, 75 e 48.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Piero Alberto CAPOTOSTI;

*Giudici:* Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dei decreti del Presidente della Repubblica del 7 aprile 2005, con i quali è stata fissata al 12 giugno 2005 la data per il voto relativo ai referendum abrogativi ammessi con sentenze della Corte costituzionale numeri 46, 47, 48 e 49 del 2005, nonché della deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 aprile 2005, avente ad oggetto la fissazione della data del 12 giugno 2005 per lo svolgimento dei referendum e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, pro-

mosso da Lanfranco Turci, Antonio Adolfo Maria Del Pennino, Rita Bernardini, Barbara Maria Simonetta Pollastrini, Monica Soldano, Vittoria Franco, Katia Zanotti, con ricorso depositato il 13 aprile 2005 ed iscritto al n. 287 del registro ammissibilità conflitti;

Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Ritenuto che, con ricorso depositato il 13 aprile 2005, Lanfranco Turci, Antonio Adolfo Maria Del Pennino, Rita Bernardini, Barbara Maria Simonetta Pollastrini, Monica Soldano, Vittoria Franco e Katia Zanotti, nella qualità di promotori e presentatori di quattro *referendum* abrogativi concernenti alcuni articoli della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevano conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri in riferimento: *a*) ai decreti del Presidente della Repubblica del 7 aprile 2005 che hanno indetto i *referendum* per il 12 giugno 2005; *b*) alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 aprile 2005 che ha fissato al 12 giugno 2005 la data di svolgimento dei *referendum*; *c*) a «ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente» a quelli dianzi indicati;

che i ricorrenti deducono che il Governo avrebbe fatto cattivo uso del potere attribuitogli dall'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e in tal modo leso la sfera di attribuzioni dei promotori del *referendum*, quale determinata dall'art. 75 della Costituzione: e ciò in quanto la data prescelta per il voto referendario (il 12 giugno 2005) non terrebbe conto del fatto che, per una serie di situazioni oggettive di carattere eccezionale — in specie, la circostanza che il 10 giugno hanno inizio, in quasi tutte le Regioni, le vacanze scolastiche e che a partire dallo stesso giorno vi è il primo scaglionamento delle ferie di ampi settori dell'impiego pubblico e privato — è ipotizzabile una scarsa partecipazione degli elettori;

che — ad avviso dei ricorrenti — ciò determina il rischio del mancato raggiungimento del *quorum* fissato dall'art. 75 Cost., e consente alle forze politiche e sociali contrarie all'abrogazione di avvalersi dell'astensione come strumento per conseguire detto scopo: obiettivo, questo, che non può essere perseguito o avallato dal Governo, neppure indirettamente o implicitamente, a meno di violare l'obbligo costituzionale di neutralità e imparzialità e di menomare la funzione di promozione del *referendum* che la Costituzione assegna ai comitati promotori;

che se è vero, difatti, che il raggiungimento del *quorum* resta affidato alla disponibilità e responsabilità degli elettori, è altrettanto vero, però, che nulla dovrebbe essere fatto per rendere difficile o intralciare la partecipazione elettorale: stante il *favor* che assiste l'istituto, ogni limite allo svolgimento del *referendum* finirebbe per ledere la stessa regolarità delle operazioni di voto (artt. 75 e 48 Cost.);

che, in via subordinata, i ricorrenti assumono che la convocazione dei comizi sia lesiva della loro sfera di attribuzioni e costituisca violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, in quanto la data del 12 giugno 2005 non è stata fissata previa audizione dei comitati promotori e a seguito di concertazione con essi;

che il principio di leale collaborazione fra i poteri — immanente all'ordinamento costituzionale e comunque desumibile, nella specifica materia, dagli artt. 1, 3 e 75 Cost. — comporta, infatti, che, quando ad un procedimento di rilievo costituzionale partecipano più organi o soggetti, essi hanno il dovere giuridico di cooperare lealmente in vista del raggiungimento del risultato cui il procedimento medesimo è finalizzato;

che, in base alla disciplina dettata dalla legge n. 352 del 1970, il procedimento referendario risulterebbe, in effetti, chiaramente improntato al principio di leale collaborazione fra comitato promotore e altri poteri dello Stato, in vista dell'effettuazione della consultazione popolare;

che tale principio troverebbe attuazione nella fase che si svolge davanti all'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, essendo previsto: sia che i promotori «hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni» sull'ordinanza di detto Ufficio relativa ad eventuali irregolarità delle singole richieste, e sulla proposta di concentrazione dei quesiti che rivelino uniformità o analogia di materia (art. 32, quinto comma); sia che la denominazione della richiesta di *referendum* da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine di identificarne l'oggetto, è stabilita dall'Ufficio centrale «sentiti i promotori» (art. 32, settimo comma); mentre, poi, con riguardo alla eventuale cessazione delle operazioni referendarie per nuova disciplina legislativa sopraggiunta, questa Corte ha affermato, con la sentenza n. 68 del 1978, che la valutazione circa l'incidenza della nuova disciplina è affidata all'Ufficio centrale «sentiti i promotori della corrispondente richiesta»;

che una leale collaborazione con i promotori è prefigurata anche nella fase che si svolge davanti alla Corte costituzionale, in cui è prevista — per i delegati, i presentatori e il Governo — la possibilità di depositare memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di *referendum*, non oltre tre giorni prima della data fissata

per la deliberazione (art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970); e, d'altra parte, il comitato promotore è stato ammesso ad intervenire in camera di consiglio per esporre oralmente le ragioni a sostegno dell'ammissibilità del quesito referendario;

che l'omessa previsione, nella legge n. 352 del 1970, di un concorso dei promotori nella fase finale dell'indizione del *referendum* — e, segnatamente, la mancata previsione, nell'art. 34, primo comma, di detta legge, dell'audizione del comitato promotore da parte del Governo, ai fini di individuare la data più opportuna per la votazione — non potrebbe d'altro canto essere interpretata come preclusiva di tale concertazione: e ciò perché il dovere di collaborare lealmente si pone come principio generale, cui deve necessariamente ispirarsi, anche in assenza di norme legislative espresse, l'esercizio di funzioni costituzionalmente riconosciute;

che ove peraltro si ritenesse che il citato art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970 non possa essere interpretato nel senso dianzi esposto, esso risulterebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 1, 3 e 75 Cost. e del principio di leale cooperazione;

che i ricorrenti chiedono, pertanto, a questa Corte di dichiarare, in via principale, che non spetta al Governo, sotto il profilo del cattivo uso del potere, convocare i comizi referendari per il 12 giugno 2005; ovvero, in subordine, che non spetta al Governo convocare i comizi referendari per tale data, senza aver prima consultato il comitato promotore del *referendum* e concordato con esso la relativa data: in entrambi i casi annullando i decreti del Presidente della Repubblica impugnati;

che, in linea ulteriormente gradata, i rimettenti invitano questa Corte a sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede che debbano essere ascoltati — con parere obbligatorio, ancorché non vincolante — i rappresentanti del comitato promotore del *referendum* ai fini della concertazione della data di votazione;

che i ricorrenti chiedono, infine, alla Corte di disporre, in via cautelare, la sospensione dei decreti impugnati, sollecitando in tal modo la fissazione di una nuova data a seguito di concertazione con i comitati.

Considerato che, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata preliminarmente a decidere con ordinanza in camera di consiglio, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della materia di un conflitto, la cui risoluzione spetti alla sua competenza, con riferimento ai requisiti soggettivi ed oggettivi di cui al primo comma del medesimo art. 37; restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo della legittimazione dei ricorrenti, questa Corte ha già, più volte, riconosciuto agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum* — dei quali i promotori sono competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto — la titolarità, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari (*cf.*, *ex plurimis*, sentenze n. 502 del 2000, n. 49 del 1998 e n. 102 del 1997; ordinanze n. 195 del 2003 e n. 131 del 1997);

che, sempre sotto il profilo soggettivo, va altresì riconosciuta la legittimazione passiva del Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri;

che, quanto al requisito oggettivo, occorre verificare se la controversia, che il ricorso mira ad instaurare, riguardi la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per il comitato promotore del *referendum* da norme costituzionali;

che, quindi, nella specie, in sede di giudizio di ammissibilità del ricorso si deve stabilire se sia astrattamente configurabile un'attribuzione costituzionale del comitato promotore, suscettibile di essere violata ad opera del decreto di fissazione della data di svolgimento delle operazioni elettorali referendarie;

che, al riguardo, i ricorrenti deducono, in via principale, che la data fissata per lo svolgimento delle consultazioni referendarie non terrebbe conto di situazioni oggettive idonee ad incidere negativamente sull'esercizio del diritto di voto, influenzando in concreto sulla possibilità dei cittadini di esprimere la loro volontà elettorale; e ledendo così la sfera di attribuzioni garantita ai promotori;

che questa Corte ha già avuto modo di chiarire — con riferimento ad analogo ricorso — che l'individuazione, ad opera dell'art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970, di un rigido e ristretto arco temporale, entro il quale deve essere tenuta la votazione, rivela come la valutazione dei possibili interessi coinvolti sia stata effettuata dal legislatore con una disciplina di per sé non irragionevole, la quale rende, «nella fisiologia del sistema, non altrimenti vincolata la scelta della data all'interno del predetto arco temporale, salvo che sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale ... idonee a determinare un'effettiva menomazione del diritto di voto referendario» (*cf.* ordinanza n. 131 del 1997);

che rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche — in assenza di situazioni eccezionali — la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all'interno del periodo prestabilito (*cfr.* ancora l'ordinanza n. 131 del 1997);

che le situazioni cui gli odierni ricorrenti annettono la menomazione dell'esercizio del diritto di voto, qualificandole come eccezionali — ossia l'inizio delle vacanze scolastiche e dei primi scagioni di ferie nell'impiego pubblico e privato — sono, d'altra parte, manifestamente prive di tale connotazione;

che, in via subordinata, i ricorrenti si dolgono del fatto che il Governo non abbia concordato la data di votazione con i comitati promotori, violando con ciò — in assunto — il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato;

che — a prescindere da ogni rilievo circa la correttezza della ricostruzione operata dai ricorrenti, volta ad interpretare in chiave di leale collaborazione tra poteri gli interventi dei promotori previsti nelle fasi del procedimento referendario che si svolgono davanti all'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione ed alla Corte costituzionale — è dirimente, al riguardo, la considerazione che il principio evocato può operare solo allorché sussista l'esigenza di coordinare due distinte sfere di attribuzione, di rilevanza costituzionale, o di regolarne le reciproche interferenze;

che nella specie, alla luce di quanto dianzi indicato, non è configurabile alcuna concorrente attribuzione, costituzionalmente garantita, del comitato promotore del *referendum* riguardo alla scelta della data di votazione entro la fascia temporale prestabilita dal legislatore: circostanza, questa, che rende inconfidente il richiamo al principio di leale collaborazione; ed esclude, altresì, che sussistano i presupposti affinché questa Corte sollevi innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede la concertazione con il comitato promotore della data della consultazione referendaria, secondo quanto richiesto in via ulteriormente subordinata dai ricorrenti;

che, conclusivamente, le determinazioni assunte con i decreti di indizione delle consultazioni referendarie oggetto di ricorso non appaiono, neppure astrattamente, idonee ad incidere sulla sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita ai ricorrenti;

che il ricorso proposto deve ritenersi dunque inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

*Il Presidente:* CAPOTOSTI

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 maggio 2005.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 47

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 aprile 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo - Concessione di agevolazioni a favore di piccole e medie imprese industriali e loro consorzi per la realizzazione di progetti di ricerca e innovazione - Mancato riferimento agli obiettivi fissati nel programma nazionale della ricerca (PNR) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «ricerca scientifica e tecnologica».**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 21.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo; d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, art. 1, commi 1 e 2.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Inquadramento di personale regionale in qualifiche superiori a quella di appartenenza - [Previsione riguardante i dipendenti che abbiano svolto funzione di consulenti tecnici di parte per conto della Regione] - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi e con la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso ai livelli superiori mediante pubblico concorso.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 27 [modificativo dell'art. 20 della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77].
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Inquadramento di personale regionale in qualifiche superiori a quella di appartenenza - [Previsione riguardante il personale della Giunta e del Consiglio] - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi e con la giurisprudenza costituzionale in tema di accesso ai livelli superiori mediante pubblico concorso.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 28.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione di qualifiche funzionali superiori al personale iscritto al registro dei Divulgatori Agricoli - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 31 [comma 2, modificativo della tabella allegata alla legge regionale 6 settembre 1999, n. 66].
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Posti vacanti nella qualifica di dirigente regionale - Copertura del 60% mediante concorso interno - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi costituzionali riguardanti l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 35 [modificativo dell'art. 16 della legge regionale 10 maggio 2002, n. 7].
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale in servizio presso le commissioni consiliari - Inquadramento nei ruoli organici del Consiglio regionale tramite procedura concorsuale riservata - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi costituzionali riguardanti l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 39.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale - Retroattiva attribuzione *ope legis* di un livello superiore (mediante estensione degli effetti della legge regionale n. 39/2004) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata espansione di norma già impugnata dinanzi alla Corte costituzionale - Violazione del principio dell'accesso ai livelli superiori mediante concorso pubblico - Lesione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 40.
- Costituzione, artt. 3 e 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale assunto con contratto a tempo determinato e/o con contratto di collaborazione professionale, in servizio presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, i Gruppi consiliari e le Segreterie dei componenti la Giunta - Inquadramento nel ruolo organico del Consiglio regionale e della Giunta previo espletamento di corso-concorso riservato, esteso al personale regionale di ruolo in servizio nelle medesime strutture - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 41, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale [di categoria C] che ha svolto le funzioni di vice direttore del Bollettino Ufficiale della Regione - Accesso ad un profilo professionale superiore mediante corso-concorso - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 41 [comma 3].
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Rapporti di lavoro a tempo determinato [del personale assunto per l'espletamento di funzioni presso i Centri regionali per la formazione professionale] - Trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 42.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Contratti di collaborazione coordinata e continuativa [degli ex lavoratori socialmente utili in servizio presso le USL] - Trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 203.
- Costituzione, art. 97, commi primo e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato;

Nei confronti della Regione Abruzzo in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 6 del 25 febbraio 2005 recante: «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2005)» ed in particolare per quanto disposto negli:

1) art. 21, laddove prevede la concessione di agevolazioni a favore di piccole e medie imprese industriali e loro consorzi per la realizzazione di progetti di ricerca e innovazione, senza far riferimento agli obiettivi fissati nel Programma nazionale della ricerca (PNR), così contrastando con l'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione ai principi fondamentali in materia di «ricerca scientifica e tecnologica» di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 204/1998;

2) articoli 27 e 28 che dispongono l'inquadramento del personale ivi contemplato in categorie superiori a quelle di appartenenza, così ponendosi in contrasto con i principi costituzionali di cui agli articoli 3, 51 e 97, primo e terzo comma e con la consolidata giurisprudenza costituzionale, che stabilisce l'accesso ad un livello superiore mediante superamento di un concorso pubblico (sent. n. 194/2002, 372/2002, 274/2003);

3) art. 31, che prevede l'attribuzione di qualifiche funzionali superiori al personale iscritto al registro dei Divulgatori agricoli, come si evince dalla tabella di corrispondenza di cui al comma 2, del medesimo articolo per contrasto con gli articoli 3, 51, 97 1 e 3 comma;

4) articoli 35 e 39, che rispettivamente prevedono che il 60% dei posti vacanti della qualifica di dirigente venga coperto mediante un concorso interno (art. 35), nonché l'inquadramento del personale nei ruoli organici del Consiglio regionale attualmente in servizio presso le commissioni consiliari, tramite procedura concorsuale riservata, così violando il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi delle pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 3, 51 e 97, 10 e 3 comma della Costituzione, come ribadito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale;

5) art. 40 prevede l'estensione degli effetti della legge n. 39/2004 — che dispone *ope legis* e retroattivamente l'attribuzione di un livello superiore al personale interno della Regione che abbia ricoperto l'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari — anche al personale di supporto agli organi elettivi della giunta regionale, di cui alla legge regionale n. 17/2001. Tale norma è illegittima, in quanto la legge regionale n. 39/2004, è stata già impugnata dal Governo per contrasto con l'art. 97, commi 1 e 3, della Costituzione, che stabilisce l'accesso ad un livello superiore mediante superamento di concorso pubblico, nonché con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

6) art. 41, che prevede ai commi 1 e 2, l'inquadramento, nel ruolo organico del Consiglio regionale e della giunta, del personale assunto con contratto a tempo determinato, anche a tempo parziale e/o con contratto di collaborazione professionale (comma 1), previo espletamento di corso concorso riservato esteso anche al personale regionale di ruolo (comma 2) nonché dispone l'accesso ad un profilo professionale superiore al personale che ha svolto le funzioni di vice direttore del B.U.R.A., attraverso una selezione riservata, così ponendosi in contrasto con l'art. 97, comma 1 e 3 della Costituzione.

Medesime considerazioni vengono formulate per gli articoli 42 e 203 che prevedono rispettivamente la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

*P. Q. M.*

*Si chiede che le disposizioni degli articoli della legge regionale Abruzzo n. 6 siano dichiarate costituzionalmente illegittime.*

*Sarà prodotta:*

1) *Delibera Consigli dei ministri 15 aprile 2005;*

2) *Relazione sulla legge regionale n. 6/2005.*

L'AVVOCATO DELLO STATO: Aldo LINGUITI

N. 48

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2005*  
(del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità - Procedura per l'assegnazione agli uffici giudiziari di dipendenti regionali in posizione di comando e di attrezzature in comodato - Attribuzione ai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari del potere di richiesta del personale da comandare - Esclusione per i dipendenti comandati del diritto ad ogni altro emolumento da parte delle amministrazioni destinatarie - Attribuzione al Presidente della Corte d'appello o al Procuratore Generale della facoltà di segnalare le attrezzature ed i servizi di cui siano sprovvisti o non adeguatamente forniti - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata lesione delle potestà del Ministro della giustizia - Incidenza sulla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» - Interferenza in materia di diritto privato e di contrattazione collettiva - Possibilità di disfunzioni nell'apparato regionale - Inosservanza dell'obbligo di quantificazione e copertura degli oneri finanziari conseguenti.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 12 aprile 2005 (disegno di legge n. 805), artt. 1, ultimo inciso; 2, commi 2, ultimo inciso, 3 e 4, ultimo inciso; 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 97, 110 e 117, comma secondo, lett. g).

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 12 aprile 2005 ha approvato il disegno di legge n. 805 dal titolo «Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità» pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 15 aprile 2005.

Secondo quanto esposto nella relazione illustrativa, il legislatore siciliano, nel presupposto che l'attività a presidio e tutela della legalità, svolta dagli organi della giurisdizione ordinaria e di quelle speciali, costituisca interesse primario dell'amministrazione regionale «in quanto connessa allo sviluppo sociale, civile ed economico della Sicilia», individua un meccanismo di assegnazioni agli uffici giudiziari di risorse umane e strumentali proprie facendo ricorso per le prime all'istituto del comando e per le seconde al comodato.

Detto meccanismo, definito in particolare nell'ultimo inciso dell'art. 1 e nell'art. 2 — seconda comma ultimo inciso, terzo comma e quarto comma, ultimo inciso, nonché nell'art. 3 e conseguenzialmente nel successivo art. 4, relativo alla copertura finanziaria, si ritiene in contrasto con la disposizione dell'art. 110 della Costituzione per le ragioni che di seguito si espongono.

Invero, anche se in astratto non si possa escludere la possibilità che personale regionale venga comandato in servizio presso uffici centrali e periferici dello Stato, ivi compresi quelli giudiziari, come d'altra parte già verificatosi nel passato con l'utilizzazione di dipendenti di amministrazioni sia dello Stato che degli enti locali, un punto di grave criticità si coglie nel modo in cui il legislatore regionale disciplina la procedura del comando medesimo.

Il terzo comma dell'art. 2, prevede infatti che la richiesta dell'amministrazione di destinazione, indispensabile per l'adozione dei vari provvedimenti di comando, venga fatta dai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari e non, invece, dai competenti uffici del Ministero della giustizia, cui l'art. 110 della Costituzione espressamente demanda l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

D'altronde, proprio la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato, secondo la lett. g) dell'art. 117, secondo comma della Costituzione rientra nell'ambito della competenza esclusiva statale e non è consentito alla regione interferire.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche per l'art. 3 che attribuisce al Presidente della Corte d'appello o al procuratore generale, anziché al Ministero di giustizia, la facoltà di segnalare le attrezzature ed i servizi di cui siano provvisoriamente sprovvisti o non adeguatamente forniti e reputati «necessari per garantire il funzionale espletamento delle attività d'istituto».

L'assegnazione di risorse umane e finanziarie, a prescindere dal concerto e dall'assenso con i competenti organi statali centrali, può divenire uno «strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza» della regione nell'esercizio delle funzioni statali nonché di sovrapposizione a politiche ed a indirizzi governativi negli ambiti materiali di propria competenza (sent. Corte costituzionale n. 51/2005).

Inoltre, l'ultimo inciso del comma quarto, dell'art. 2, che prevede «l'esclusione del diritto ad ogni altro emolumento da parte delle amministrazioni statali destinatarie del personale regionale comandato», esula dall'ambito di competenza della regione poiché, in presenza di un rapporto di lavoro dipendente disciplinato dalle norme del codice civile, il trattamento economico accessorio costituisce oggetto esclusivamente di disciplina contrattuale che nella fattispecie in sede integrativa potrebbe prevedere la corresponsione di emolumenti al personale «di prestito».

Il meccanismo delineato dal legislatore relativamente alla formazione del contingente di personale da mettere a disposizione degli uffici giudiziari operanti nella regione appare altresì censurabile per violazione degli artt. 97 e 81, quarto comma della Costituzione.

La norma infatti non contiene i necessari parametri cui il decreto del presidente della regione dovrà fare riferimento nella determinazione del contingente di personale da porre in posizione di comando.

Dall'assenza di parametri potrebbero derivare una serie di discrasie e disfunzioni nell'amministrazione regionale causate dal transito di dipendenti non individuati preventivamente per uffici di provenienza, per qualifiche professionali e per attitudini personali.

D'altro canto dal venire meno di unità di personale potrebbe, con ogni verosimiglianza, derivare per la regione la necessità di colmare i vuoti creati nei propri uffici o con nuovo personale o con maggiori prestazioni di lavoro dei dipendenti rimasti in servizio, situazioni entrambe comportanti oneri finanziari che in atto la norma non solo non prevede ma tanto meno quantifica venendo meno all'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 81, quarto comma.

*P. Q. M.*

*Con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto Prefetto dott. Gianfranco Romagnoli, Commissario dello Stato per la Regione siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto Speciale con il presente atto;*

*Impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 805 «Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità», approvato dall'Assemblea Regionale il 12 aprile 2005:*

*art. 1, l'inciso «che ne facciano apposita richiesta ai sensi della presente legge»;*

*art. 2: secondo comma, l'inciso «che ne cura l'assegnazione agli uffici interessati, nell'osservanza delle procedure indicate nel successivo comma 3»; terzo comma; quarto comma, l'inciso «con esclusione del diritto ad ogni altro emolumento da parte delle amministrazioni destinatarie»;*

*gli artt. 3 e 4; per violazione degli artt. 97, 81 quarto comma, 110 e 117, secondo comma lett. g) della Costituzione nonché limitatamente all'inciso del quarto comma dell'art. 2, anche per interferenza in materia di diritto privato.*

Palermo, addì 20 aprile 2005

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: PREFETTO Gianfranco ROMAGNOLI

N. 49

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2005*  
(per il Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Protezione civile - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni per la protezione dei boschi dagli incendi - Previsione dell'organizzazione dell'impiego delle Guardie Ecologiche Volontarie (G.E.V.) unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza - Attribuzione in capo alle stesse Forze della vigilanza sull'applicazione della legge medesima - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e dell'«ordine pubblico e sicurezza» - Denunciato contrasto con la legislazione statale quadro in materia di incendi boschivi e di protezione civile che limita l'avvalimento delle medesime Forze alla duplice condizione della straordinarietà degli eventi e della previa richiesta alle autorità competenti - Lesione del divieto per le regioni di porre a carico di organi ed amministrazioni dello Stato compiti ed attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali ed in particolare delle prerogative istituzionali dello Stato - Violazione della competenza concorrente in materia di «protezione civile» e «governo del territorio» anche in relazione ai principi stabiliti con le leggi statali nella materia - Violazione della potestà dello Stato di riservarsi le funzioni amministrative quando occorre assicurare uniformità di trattamento dei cittadini e di esercizio delle funzioni stesse - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13, art. 3, comma 1, lett. *h*) e 13.
- Costituzione artt. 114; 117, commi primo, secondo, lett. *g*) e *h*), terzo; 118 e 120; Legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 2, comma 1, lett. *c*); Legge 21 novembre 2000, n. 353, art. 7.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta *pro tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità degli art. 3, comma 1, lett. *h*) e 13 della legge regionale 22 febbraio 2005 n. 13, pubblicata nel B.U.R. n. 14 del 23 febbraio 2005, avente ad oggetto «Norme per la protezione dei boschi dagli incendi», giusta delibera del Consiglio dei ministri 15 aprile 2005.

1. — La legge della Regione Basilicata 22 febbraio 2005 n. 13 provvede alla disciplina delle procedure, dei compiti, delle sanzioni e delle misure incentivanti e precauzionali per prevenire e ridurre le cause degli incendi nel territorio regionale; a tal fine sono anche previste attività di formazione, ricerca e promozione per elevare il grado di conoscenza del fenomeno e sensibilizzare i cittadini sulla sua pericolosità.

La legge, quindi, regola la predisposizione di un Piano Antincendio Regionale-P.A.R. che viene attuato mediante Programmi Annuali Antincendio, istituisce il catasto delle aree boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco e prevede la ricostituzione dei boschi distrutti dagli incendi; la legge contempla, infine, la concessione di contributi in favore di aziende agricole, privati e comuni per garantire il perseguimento delle finalità del legislatore regionale.

La regione, in buona sostanza, ha esercitato la propria potestà legislativa concorrente *ex art.* 117, comma 3, Cost. nella materia della «protezione civile», del «governo del territorio» e della «valorizzazione dei beni ambientali»; le leggi statali di riferimento sono la legge 21 novembre 2000 n. 353 «Legge-quadro in materia di incendi boschivi», richiamata nella legge regionale in esame, e la legge 24 febbraio 1992, n. 225, «Legge-quadro sulla protezione civile».

2. — Censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale appaiono alcune disposizioni della legge regionale che eccedono dalle competenze regionali in materia di organizzazione degli uffici pubblici statali, pubblica sicurezza e ordine pubblico, cioè gli art. 3, comma 1, lett. *h*), e 13 ove si prevede un coinvolgimento stabile delle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza nell'esercizio delle funzioni regionali di prevenzione e vigilanza stabilite dalla legge.

In particolare, si deduce ed eccepisce:

1) l'art. 3, comma 1, lett. *h*) dispone che la regione provvede a «organizzare l'impiego delle guardie ecologiche unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza»; tale disposizione disattende: *a*) le norme di principio dettate con la citata legge-quadro n. 353/2000 e, in dettaglio, dall'art. 7 secondo cui alle regioni è dato di avvalersi di risorse e mezzi delle Forze Armate e di Polizia dello Stato solo in caso di «riconosciuta ed urgente necessità» e previa specifica richiesta all'autorità statale competente; la generalizzazione dell'avvalimento, non più legato alle condizioni della straordinarietà e della preventiva richiesta, con conseguente decisione finale nella

competenza dell'autorità statale, viola la disposizione-quadro stabilita dalla citata norma; *b*) le norme generali di organizzazione contenute nella legge-quadro sulla protezione civile e, in particolare, l'art. 2, comma 1, lett. *c*) della legge n. 225/1992 che rimette allo Stato l'intervento nei casi di calamità più gravi; *c*) il principio generale secondo il quale non è nei poteri delle regioni porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelle individuate con legge statale (v. Corte cost. sent. n. 134 del 2000), ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost.

È pacifico che non rientra nelle prerogative delle regioni imporre alcunché allo Stato e che le ipotesi di collaborazione fra le Istituzioni si sviluppano su altri livelli (quale la legislazione concorrente) o con altri sistemi (quale la previa intesa), sulla base di previsioni legislative che trovano la loro radice nella Costituzione e non certo in una legge regionale.

2) L'art. 13 della legge regionale in esame dispone che «La vigilanza sull'applicazione della presente legge è affidata al Corpo Forestale dello Stato, ... a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza»: gli stessi vizi rilevati per l'art. 3, comma 1, lett. *h*), si ripropongono per questa norma di chiusura del sistema di vigilanza ipotizzato dalla regione in relazione alle disposizioni della legge, sia in riferimento ai principi della legge-quadro 353/2000 sia in riferimento alle prerogative dello Stato in materia di pubblica sicurezza e di organizzazione dei suoi uffici, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost.

Inoltre, la disposizione mal si concilia con l'altro principio contenuto nell'art. 118, comma 1, Cost., ove si prevede che lo Stato possa attribuire a se stesso quelle funzioni amministrative per le quali occorra garantire l'unitarietà di esercizio (*cfr.* la sentenza n. 370/2003 della Corte cost.).

3. — Le norme censurate, in conclusione, sono state adottate in violazione: *a*) dell'articolo 114 della Costituzione per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, regioni ed enti locali e, in particolare, delle prerogative istituzionali dello Stato, con specifico riferimento a quanto disposto dall'art. 117 Cost.; *b*) dell'art. 117, comma 1, e comma 2, lett. *g*)-*h*) in relazione alla riserva alla legislazione esclusiva statale della determinazione e regolazione dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e dell'«ordine pubblico e sicurezza»; *c*) dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che comprende fra le materie di legislazione concorrente la «protezione civile» e il «governo del territorio» anche in relazione ai principi stabiliti con le leggi statali nella materia (v. leggi 225/1992 e 353/2000); *c*) dell'art. 118 della Costituzione, che attribuisce allo Stato le funzioni amministrative nelle materie ove occorra assicurare uniformità di trattamento dei cittadini e di esercizio delle funzioni stesse; *d*) dell'art. 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione fra gli organi di rilevanza costituzionale.

*P. Q. M.*

*Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 15 aprile 2005, si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 3, comma 1, lett. h) e 13 della legge regionale 22 febbraio 2005 n. 13, pubblicata nel B.U.R. n. 14 del 23 febbraio 2005, avente ad oggetto «Norme per la protezione dei boschi dagli incendi», per violazione degli art. 114, 117, 118 e 120 della Costituzione.*

*Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei ministri.*

Roma, addì 19 aprile 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giuseppe ALBENZIO

N. 252

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro Aquilante Vittoria ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai NRG 1223, 2102 e 2108 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (NRG 1223/2003), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale, in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro Aquilante Vittoria, Mastroianni Antonio, Aquilante Andrea, Aquilante Lucia, Buonanno Giovanni, Moretti Antonio, Moretti Rosa, Moretti Giovanna, Moretti Filomena, Verde Maria, Verde Giuseppe, Di Foggia Domenico e Verde Antimo, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (presso l'avv. Di Rico); e nei confronti) C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via Portoghesi, n. 12; nonché Impre.Co. Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, e Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica; Dello Margio Maria, Di Domenico Vincenzo, Moretti Maria, Di Domenico Vincenzo, Della Gatta Giuseppe e Santagata Nicola, non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (NRG 2102/2003), dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Impre.Co. Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica;

Aquilante Vittoria, Mastroianni Antonio, Dello Margio Maria, Aquilante Andrea, Aquilante Lucia, Buonanno Giovanni, Moretti Antonio, Moretti Maria, Moretti Rosa, Moretti Giovanna, Moretti Filomena, Verde Maria, Verde Giuseppe, Di Foggia Domenico, Verde Antimo, Della Gatta Giuseppe, Santagata Nicola, tutti non costituiti in giudizio;

quanto al terzo (NRG 2108/2003), da Impre.Co. Società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via Portoghesi n. 12; e nei confronti di Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica;

Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica; Aquilante Vittoria, Mastroianni Antonio, Dello Margio Maria, Aquilante Andrea, Aquilante Lucia, Buonanno Giovanni, Moretti Antonio, Moretti Maria, Moretti Rosa, Moretti Giovanna, Moretti Filomena, Verde Maria, Verde Giuseppe, Di Foggia

Domenico, Verde Antimo, Della Gatta Giuseppe, Santagata Nicola, tutti non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6888 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aquilante Vittoria, Mastroianni Antonio, Aquilante Andrea, Aquilante Lucia, Buonanno Giovanni, Moretti Antonio, Moretti Rosa, Moretti Giovanni, Moretti Filomena, Verde Maria, Verde Giuseppe, Di Foggia Domenico e Verde Antimo, nel ricorso NRG 1223/2003, e del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio ministri, nei ricorsi NRG 1223/2003 e 2108/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Aleni e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 384 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6888 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dai signori Vittorio Aquilante, Arturo Mastroianni, Maria Dello Margio, Andrea Aquilante, Lucia Aquilante, Giovanni Buonanno, Vincenzo Di Domenico, Vincenzo Di Domenico, Maia Moretti, Antonio Moretti, Rosa Moretti, Giovanna Moretti, Filomena Moretti, Maria Verde, Giuseppe Verde, Domenico Di Foggia, Antimo Verde, Giuseppe Della Gatta e Nicola Santagata, proprietari in agro del comune di Gricignano di Aversa di alcuni fondi ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania, surrogandosi all'inadempiente sindaco del comune di Gricignano di Aversa, ha disposto l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche i fondi dei predetti ricorrenti, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del tribunale infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.co. S.r.l., i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

Nel giudizio di appello instaurato dalla Regione Campania si sono costituiti i signori Aquilante Vittoria, Mastroianni Antonio Aquilante Andrea, Aquilante Lucia, Buonanno Giovanni, Moretti Antonio, Moretti Rosa, Moretti Giovanna, Moretti Filomena, Verde Maria, Verde Giuseppe, Di Foggia Domenico e Verde Antimo, nonché il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri; in quello intentato dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta non si è costituito nessuno degli appellati; infine nel giudizio di appello promosso dall'Impre.Co., Società Consortile a r.l., si sono costituiti soltanto il C.I.P.E., Comitato interministeriale per la programmazione economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2992 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2993 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 2999 (sull'appello proposto dall'Impre.co., società consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

## D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la Sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970), delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001 n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e la Società Consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel comune di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiera del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà degli originari ricorrenti), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare l'inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990 n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa Sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989, e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est* secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a)* fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b)* fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c)* conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II. 3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicazione al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale, anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti, non potesse

riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile *la ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa:

in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di delibare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli articoli 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza, era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà degli originari ricorrenti è stato nuovamente compresso, atteso che le aree di loro proprietà sono state nuovamente vincolate e assoggettate a procedimento espropriativo per la realizzazione, in particolare, della «Filiera del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se medio tempore scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di

vista costituzionale, potendo in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il Giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti e prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un'inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza., cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *ficatio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003.

*Il Presidente:* RICCIO

*L'estensore:* SALTELLI

N. 253

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005)  
emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro C.I.P.E. ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai N.R.G. 1220, 2103 e 2109 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (N.R.G. 1220/2003), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; e nei confronti di Della Gatta Giuseppe, Della Gatta Celeste e Buonanno Angela, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Martino, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Regina Margherita, n. 37 (presso l'avv. Alessandro Barretta); nonché Impre.Co. Società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, e Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, entrambi non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (N.R.G. 2103/2003, dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, Piazza di Spagna n. 35;

Contro Della Gatta Giuseppe, Della Gatta Celeste e Buonanno Angela, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Martino, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Regina Margherita, n. 37 (presso l'avv. Alessandro Barretta); e nei confronti di Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Impre.Co. società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, tutti non costituiti in giudizio;

De Angelis Angelo, tutti non costituiti in giudizio;

quanto al terzo (N.R.G. 2109/2003, da Impre.Co. società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, Piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; e nei confronti di Della Gatta Giuseppe, Della Gatta Celeste e Buonanno Angela, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Martino, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Regina Margherita, n. 37 (presso l'avv. Alessandro Barretta); e Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, tutti non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6883 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei sigg. Giuseppe Della Gatta e Angela Buonanno in tutti i ricorsi, nonché del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei ricorsi N.R.G. 1220/2003 e 2109/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Lamberti e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 389 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6883 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dai signori Giuseppe e Celeste Della Gatta, nonché Angela Buonanno, proprietari in agro del comune di Gricignano di Aversa di alcuni fondi ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il Presidente della giunta regionale della Campania, surrogandosi all'inadempiente sindaco del comune di Gricignano di Aversa, ha disposta l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche i fondi dei predetti ricorrenti, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del tribunale, infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.Co. S.r.l., i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

In tutti e tre i giudizi si sono costituiti i signori Giuseppe e Celeste Della Gatta, nonché Angela Buonanno, mentre il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri si sono costituiti solo nel giudizio instaurato dalla Regione Campania ed in quello promosso dall'Impre.Co.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2989 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2994 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 3000 (sull'appello proposto dall'Impre.Co., società consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

## D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e la società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel comune di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiere del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà degli originari ricorrenti), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare una sua inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione

dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal d.l. 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est*, secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale, anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani regolatori delle aree e dei nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti, non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esi-

stenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustrare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del Giudice delle Leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati,

in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di delibare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli articoli 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza, era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà del signor Angelo De Angelis è stato nuovamente compresso, atteso che l'area di sua proprietà è stata nuovamente vincolata e assoggettata a procedimento espropriativo per la realizzazione, in particolare, della «Filiera del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se medio tempore scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il Giudice delle Leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga e *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della rei-

terazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il Giudice delle Leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione analitica delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativo) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *ficitio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003.

*Il Presidente: RICCIO*

*L'estensore: SALTELLI*

## N. 254

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005)  
emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro C.I.P.E. ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se medio tempore scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai N.R.G. 1218, 2107 e 2112 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (N.R.G. 1218/2003), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *opes legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; e nei confronti di Della Gatta Agnese, rappresentata e difesa dall'avvocato Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (presso l'avv. Di Rico); nonché Impre.Co. società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; e Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, entrambi non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (N.R.G. 2107/2003) dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, piazza di Spagna, n. 35;

Contro Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Impre.Co. Società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Della Gatta Agnese, tutti non costituiti in giudizio;

quanto al terzo (N.R.G. 2112/2003); da Impre.Co. società consortile, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *opes legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; nonché Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica; Della Gatta Agnese, tutti non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6886 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Della Gatta Agnese, nel ricorso N.R.G. 1218/2003, e del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei ricorsi N.R.G. 1218/2003 e 2112/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Aleni e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 388 del 27 novembre 2003;  
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6886 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dalla signora Agnese Della Gatta, proprietaria in agro del Comune di Gricignano di Aversa di un fondo (censito al catasto terreni al foglio n. 4, p.lla 196, esteso per 7655 metri quadrati), ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania, surrogandosi all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa, ha disposta l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche il fondo della predetta signora Agnese Della Gatta, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del tribunale, infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.Co. S.r.l., i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

Nel giudizio di appello instaurato dalla Regione Campania si sono costituiti l'originario ricorrente, nonché il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri; in quello intentato dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta non si è costituito nessuno degli appellati; infine nel giudizio di appello promosso dall'Impre.Co., società consortile a r.l., si sono costituiti soltanto il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2987 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2998 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 3003 (sull'appello proposto dall'Impre.Co., società consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

#### D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e la società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel Comune di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiera del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà della signora Agnese Della Gatta), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare l'inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni nn. 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace

perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato, dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal d.l. 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est*, secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale, anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani regolatori delle aree e dei nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, e intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti, non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando ciò quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustrare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datare, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del Giudice delle Leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge penale, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di delibare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza,

era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà della signora Agnese Della Gatta è stato nuovamente compreso, atteso che l'area di sua proprietà è stata nuovamente vincolata e assoggettata a procedimento espropriativo per la realizzazione, in particolare, della «Filiere del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve debitare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il Giudice delle Leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il Giudice delle Leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed attualità da parte della pubblica amministrazione

di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione della facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Nei delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un'inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *fictio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 1997 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della Giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2005.

*Il Presidente:* RICCIO

*L'estensore:* SALTELLI

05C0566

N. 255

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005)  
emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro C.I.P.E. ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai N.R.G. 1219, 2104 e 2110 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (N.R.G. 1219/20031), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di Di Lorenzo Giovannina, in proprio e quale erede di Picone Michele, Picone Vincenzo, Picone Francesco, Picone Andrea, Picone Gerardo e Picone Salvatore, rappresentati e difesi dall'avvocato Benito Aleni, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (presso l'avv. Di Rico); nonché Impre.Co. Società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, e Munno Giuseppe, non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (N.R.G. 2104/20031), dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro Di Lorenzo Giovannina, in proprio e quale erede di Picone Michele, Picone Vincenzo, Picone Francesco, Picone Andrea, Picone Gerardo e Picone Salvatore, rappresentati e difesi dall'avvocato Benito Aleni, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via Gregorio VII n. 133 (presso l'avv. Di Rico); e nei confronti di Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica;

Impre.Co. società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Munno Giuseppe, tutti non costituiti in giudizio;

quanto al terzo (N.R.G. 2110/2003), da Impre.Co. Società Consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del ministro dell'Economia e delle Finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; e nei confronti di Lorenzo Giovannina, in proprio e quale erede di Picone Michele, Picone Vincenzo, Picone Francesco, Picone Andrea, Picone Gerardo e Picone Salvatore, rappresentati e difesi dall'avvocato Benito Aleni, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (presso l'avv. Di Rico); e Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica;

Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica; Munno Giuseppe, non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6885 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in tutti i giudizi di Di Lorenzo Giovannina, in proprio e quale erede di Picone Michele, Picone Vincenzo, Picone Francesco, Picone Andrea, Picone Gerardo e Picone Salvatore, nonché del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei ricorsi NRG 1219/2003 e 2110/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il Consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Aleni e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 385 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6885 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dai signori Giuseppe Munno, Giovanna Di Lorenzo, in proprio e quale erede di Michele Picone, Vincenzo Picone, Francesco Picone, Andrea Picone, Gerardo Picone, Salvatore Picone, eredi di Michele Picone, proprietari in agro del comune di Gricignano di Aversa di alcuni fondi ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il Presidente della giunta regionale della Campania, surrogandosi all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa, ha disposto l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiere del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche i fondi dei predetti ricorrenti, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del Tribunale, infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dai 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.Co. S.r.l., i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, solle-

vando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a*) la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b*) la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c*) l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

In tutti e tre i giudizi di appello si sono costituiti in giudizio tutti gli originari ricorrenti, tranne il sig. Giuseppe Mundo, mentre il C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri, si sono costituiti solo nei giudizi proposti rispettivamente dalla Regione Campania e dall'Impre.Co., società a r.l.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2988 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2995 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 3001 (sull'appello proposto dall'Impre.Co., società Consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

#### D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la Sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e la società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel comune di Grignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiera del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà degli originari ricorrenti), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad una sua inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996 n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli conformativi della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978 n. 1, è stato fissato il termine efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nel il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978 n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal d.l. 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474 fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48 fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est*, secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (o comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale Anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione di *medio tempore* scaduti, non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriali comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti i garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, dall'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriali avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di delibare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussulta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza, era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà degli originari ricorrenti è stato nuovamente compresso, atteso che le aree di loro proprietà sono state nuovamente vincolate e assoggettate a procedimento espropriativi per la realizzazione, in particolare, della «Filiera del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che *e* opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se medio tempore scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarli *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un'inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativo, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativo) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *ficatio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003.

*Il Presidente:* RICCIO

*L'Estensore:* SALTELLI

N. 256

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 26 aprile 2005) emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Impre.Co. Società Consortile a r.l. ed altri contro Regione Campania ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se medio tempore scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

#### IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai N.R.G. 10787 e 10788 dell'anno 2002 proposti rispettivamente:

il primo (N.R.G. 10787/2002), da Impre.Co. società consortile a r.l., in persona del legale rappresentati in carica, rappresentato e difeso dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, Piazza di Spagna n. 35;

Contro Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone, n. 61; e Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (studio Di Rico); nonché Santagata Maria, Santagata Maria Rosaria, Santagata Giuseppe, Santagata Antonio, Barbato Maria, Petrarca Maria, Petrarca Concetta, Colella Stefano, Di Domenico Agostino, Di Luise Mario, Palmiero Luciano, Munno Giuseppe, Tolaneri Giuseppe, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Palma, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Angelico, n. 38 (presso lo studio Napolitano); e Soc. coop. Agricola a r.l. Il Frutteto, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Palma, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Angelico, n. 38 (presso lo studio Napolitano); e nei confronti di Petrarca Giovanni, Coppola Umberto, Sardo Salvatore, Moretti Andrea, Carlea Andrea, Mauriello Andrea, Sardo Nicola, Mauriello Carmine, Iorio Carmela, Chiara Eufemia, non costituiti in giudizio; e altresì C.I.P.E., Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica; Comune di Carinaro, in persona del sindaco; entrambi non costituiti in giudizio;

il secondo (N.R.G. 10788/2002), dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avv. prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, via Gregorio VII, n. 133 (studio Di Rico); e Santagata Maria, Santagata Maria Rosaria, Santagata Giuseppe, Santagata Antonio, Barbato Maria, Petrarca Maria, Petrarca Concetta, Colella Stefano, Di Domenico Agostino, Di Luise Mario, Palmiero Luciano, Munno Giuseppe, Tolaneri Giuseppe, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Palma, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Angelico, n. 38 (presso lo studio Napolitano); e C.I.P.E., Comitato Interministeriale della Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; e nei confronti di Soc. coop. Agricola a r.l. Il Frutteto, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Palma, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, viale Angelico n. 38 (presso lo studio Napolitano); e altresì Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale, Petrarca Giovanni, Coppola Umberto, Sardo Salvatore, Moretti Andrea, Carlea Andrea, Mauriello Andrea,

Sardo Nicola, Mauriello Carmine, Iorio Carmela, Chiara Eufemia, tutti non costituiti in giudizio; entrambi per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6882 del 5 novembre 2002;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in entrambi i giudizi del Comune di Gricignano di Aversa, dei signori Maria Santagata, Maria Rosaria Santagata, Giuseppe Santagata, Antonio Santagata, Maria Barbato, Maria Petrarca, Concetta Petrarca, Stefano Colella, Agostino Di Domenico, Mario Di Luise, Luciano Palmiero, Giuseppe Munno, Giuseppe Tolaneri e della Soc. Coop. Il Frutteto, nonché quello della Regione, nel solo ricorso N.R.G. 10787/2002, ove ha spiegato anche appello incidentale e del C.I.P.E., nel solo ricorso N.R.G. n. 10788/2002;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, De Lorenzo, su delega dell'avv. Palma, Aleni e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 387 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6882 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dai signori Raffaele Tolaneri, Giuseppe Munno, Luciano Palmiero, Carmine Mauriello, Mario Di Luise, Agostino Di Domenico, Nicola Sardo, Andrea Mauriello, Andrea Carlea, Stefano Colella, Andrea Moretti, Concetta Petrarca, Maria Petrarca, Salvatore Sardo, Maria Barbato, Agnese Barbato, Antonio Santagata, Giuseppe Santagata, Maria Rosaria Santagata, Maria Santagata, Coppola Umberto e Giovanni Petrarca, proprietari in agro del Comune di Gricignano di Aversa ed in quello di Marinaro, di alcuni fondi ricompresi nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato i decreti prot. 3483 del 15 maggio 2001 del sindaco del Comune di Carinaro e n. 212 del 13 marzo 2002 del presidente della giunta regionale della Campania (quest'ultimo surrogandosi all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa), con cui è stata disposta l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree, ricadenti rispettivamente nel Comune di Carinaro ed in quello di Gricignano di Aversa), occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche i fondi dei predetti ricorrenti, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del tribunale, infatti, gli impugnati decreti di occupazione di urgenza non erano supportati da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondavano, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello in via principale, con separati atti, l'Impre.Co. S.r.l., e il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, nonché la Regione Campania in via incidentale, costituendosi nel giudizio di appello intentato dall'Impre.Co. S.r.l.: tutti, riproponendo le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità degli impugnati decreti di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

Gli appellanti hanno inoltre lamentato l'erroneità della pronuncia relativa all'accoglimento della domanda risarcitoria, con cui è stato ordinato il rilascio delle aree occupate, rilevando l'unicità dell'intervento produttivo da realizzare. In tutti i predetti giudizi si sono costituiti il Comune di Gricignano di Aversa, i signori Maria Santagata, Maria Rosaria Santagata, Giuseppe Santagata, Antonio Santagata, Maria Barbato, Maria Petrarca, Concetta Petrarca, Stefano Colella, Agostino Di Domenico, Mario Di Luise, Luciano Palmiero, Giuseppe Munno, Giuseppe Tolaneri e la Soc. Coop. Il Frutteto; nel giudizio instaurato dall'Impre.Co. a r.l. si è costituita anche la Regione Campania.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 434 (sull'appello proposto dall'Impre.Co., società consortile a r.l.) e n. 435 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta), tutte in data 4 febbraio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza. I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

#### DIRITTO

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97 secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e la società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità dei decreti di occupazione d'urgenza, prot. 3483 del 15 maggio 2001 e n. 212 del 13 marzo 2002, emessi rispettivamente dal sindaco del Comune di Carinaro e dal presidente della giunta regionale della Campania (quest'ultimo surrogandosi all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa), con cui è stata disposta l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel Comune di Carinaro ed in quello di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiere del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà degli originari ricorrenti), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare l'inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare l'inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est*, secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta) puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale») interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale, anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore,

autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di deliberare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli articoli 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione all'ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza, era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà degli originari ricorrenti è stato nuovamente compresso, atteso che le aree di loro proprietà sono state nuovamente vincolate e assoggettate a procedimenti espropriativi per la realizzazione, in particolare, della «Filiera del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve deliberare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di

vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione analitica delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato una inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativo) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *ficitio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77, della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003.

*Il Presidente: RICCIO*

*L'estensore: SALTELLI*

N. 257

*Ordinanza del 23 novembre 2004 emessa dal Giudice di pace di Albano Laziale  
nel procedimento penale a carico di Mariani Giulio*

**Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso della possibilità di estinzione del reato a mezzo di condotte riparatorie - Mancata previsione - Impedimento di fatto per l'imputato di avvalersi di tale facoltà estintiva del reato.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

## IL GIUDICE DI PACE

Vista la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 274/2000 nella parte in cui non prevede che l'atto di citazione in giudizio innanzi al g.d.p. debba contenere a pena di nullità l'avviso all'imputato della possibilità di estinzione del reato attraverso opportune condotte riparatorie, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 274/2000;

Ritenuta la questione rilevante ai fini del presente procedimento dovendosi preliminarmente decidere della nullità o meno dell'atto di citazione;

Ritenuto inoltre che detta questione non appare manifestamente infondata in quanto si può fondatamente argomentare: che l'esercizio della facoltà prevista sia nel primo che nel terzo comma del suddetto art. 35 del d.lgs. n. 274/2000 richieda una specifica comunicazione all'imputato;

che la mancanza di detta comunicazione possa nei fatti impedire all'imputato di avvalersi di detta facoltà estintiva del reato;

che quanto sopra violi come indicato le prescrizioni degli artt. 3, 24 e III della Costituzione Repubblicana.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione sollevata;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Ordina alla cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere, ed alle parti private non presenti in udienza.*

Albano Laziale, addì 23 novembre 2004

*Il giudice di pace:* CHIAROMONTE

05C0568

N. 258

*Ordinanza del 1° ottobre 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 aprile 2005)  
emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento civile tra M.P. Informatica S.r.l. contro T.C. Sistema S.p.A*

**Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Possibilità, nel caso di abbreviazione dei termini ex art. 163, comma secondo, cod. proc. civ., di tempestiva costituzione fino a dieci giorni prima dell'udienza di comparizione - Esclusione qualora l'udienza sia stata differita ex art. 168-bis, comma quinto, cod. proc. civ. (applicandosi allora il termine ordinario di venti giorni) - Irragionevole disparità di trattamento tra convenuti nelle cause che richiedono pronta spedizione, a seconda che l'udienza venga o meno differita dal giudice - Violazione del principio di eguaglianza - Incidenza sui poteri processuali del convenuto - Ingiustificata compressione del diritto di difesa.**

- Cod. proc. civ., art. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

Nella causa civile iscritta al n. 29429/04 del ruolo generale, promossa da M.P. Informatica S.r.l., con l'avv. Carmen Di Salvo, attrice;

Contro T.C. Sistema S.p.A., con gli avv. Francesco Gatti e Stefano Valerio, convenuta; ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il g.i., sciogliendo la riserva assunta nell'udienza del 17 settembre 2004;

Letti gli atti di causa, così provvede.

## F A T T O

Con atto di citazione notificato in data 27 aprile 2004, la M.P. Informatica S.r.l. ha convenuto in giudizio la T.C. Sistema S.p.a. chiedendone la condanna al pagamento di fatture invase per un importo complessivo di € 195.419,89. Espone la società attrice che tale credito sarebbe maturato nei confronti della T.C. Sistema S.p.a. in ragione di prestazioni di assistenza «on site» effettuate a favore di clienti della convenuta come da regolare rapporto contrattuale intercorso tra le parti in causa.

Con comparsa di risposta depositata in data 5 luglio 2004, si è costituita in giudizio la T.C. Sistema S.p.a. concludendo, nel merito, per il rigetto delle domande attoree. Sostiene, infatti, la convenuta che la M.P. Informatica S.r.l. si sarebbe resa inadempiente al rapporto contrattuale tra loro intercorso, giustificando l'esercizio, da parte della società convenuta, della facoltà di risoluzione così come previsto della clausola risolutiva espressa apposta al negozio. La T.C. Sistema S.p.a. precisa, inoltre, che tale inadempienza avrebbe causato danni per € 100.000,00 e conclude, in via riconvenzionale, per la condanna della società attrice al relativo risarcimento.

All'udienza ex art. 180 c.p.c., in data 15 luglio 2004, la difesa della società attrice ha eccepito la tardività della domanda riconvenzionale formulata dalla T.C. Sistema S.p.a. Ha osservato, in proposito:

che la T.C. Sistema S.p.a. si è costituita in giudizio il 5 luglio 2004 ossia soltanto dieci giorni prima dell'udienza di prima comparizione differita ai sensi dell'art. 168-bis comma quinto c.p.c. (con decreto 21 maggio 2004) e fissata per il 15 luglio 2004;

che, al contrario, la costituzione doveva essere effettuata entro il 25 giugno 2004 ossia venti giorni prima dell'udienza di comparizione differita ai sensi dell'art. 168-bis quinto comma così come testualmente prescrive l'art. 166 c.p.c.;

che a nulla rileverebbe l'intervenuto provvedimento di abbreviazione dei termini ex art. 163-bis c.p.c. stante il chiaro tenore letterale dell'art. 166 c.p.c. che, in caso di differimento ex art. 168-bis, quinto comma, c.p.c., non sembra operare distinzioni in proposito.

Alla successiva udienza del 17 settembre 2004, cui la causa è stata rinviata, sempre ex art. 180 c.p.c., per permettere uno scambio di memorie sul punto, il giudice ha riservato la decisione.

## D I R I T T O

Parte attrice ha eccepito la tardività della domanda riconvenzionale proposta nei suoi confronti rilevando che la convenuta si sarebbe costituita in giudizio soltanto dieci giorni prima dell'udienza fissata a norma del quinto comma, dell'art. 168-*bis* c.p.c. Sostiene infatti che, nonostante l'intervenuto provvedimento di abbreviazione dei termini *ex* art. 163-*bis* c.p.c., la convenuta avrebbe dovuto rispettare, ai fini della proposizione della domanda riconvenzionale, il diverso termine di venti giorni prima dell'udienza (fissata a norma del quinto comma, dell'art. 168-*bis* c.p.c.), essendo chiaro il dettato letterale dell'art. 166 c.p.c. il quale, mentre distingue i termini per la costituzione rispetto all'udienza indicata nell'atto di citazione a seconda che vi sia stato o meno il provvedimento presidenziale di abbreviazione, non sembra operare alcuna differenziazione rispetto all'udienza differita *ex* art. 168-*bis* quinto comma c.p.c. prescrivendo, in ogni caso, la costituzione almeno venti giorni prima di tale udienza.

In effetti, osserva questo tribunale, un'interpretazione letterale del combinato disposto degli artt. 163-*bis*, 166 e 168-*bis* c.p.c. sembra condurre a conclusioni non difformi.

L'art. 163-*bis* secondo comma c.p.c. dispone che, nelle cause che richiedono pronta spedizione, il Presidente del tribunale possa, su istanza dell'attore e con decreto motivato in calce all'originale dell'atto di citazione ed alla copia da notificare, abbreviare, fino alla metà, il termine a difesa di sessanta giorni liberi concesso al convenuto dal primo comma.

L'abbreviazione del termine a difesa provoca la variazione, automatica ed a catena, di tutti i successivi termini che il codice di procedura impone alle parti per lo svolgimento delle ulteriori operazioni caratterizzanti la fase introduttiva del giudizio di cognizione:

quanto al termine di cui all'art. 165 c.p.c., quest'ultimo, partecipando alle medesime esigenze di pronta spedizione della causa, subisce analoga contrazione;

quanto, invece, al termine per la costituzione del convenuto (*ex* art. 166 c.p.c.), da computarsi a ritroso rispetto all'udienza di prima comparizione, esso viene, per contro, attraverso un suo formale dimezzamento, opportunamente dilatato per ristabilire gli equilibri difensivi che i termini ordinari garantiscono alla parte convenuta.

Quest'ultima norma prescrive, infatti, che il convenuto debba costituirsi almeno venti giorni prima dell'udienza indicata nell'atto di citazione ovvero, in caso di abbreviazione dei termini ai sensi del secondo comma dell'art. 163-*bis* c.p.c., almeno dieci giorni prima di tale udienza.

Analoghe differenziazioni non sembrano essere state previste dal legislatore allorché l'udienza di prima comparizione venga differita ai sensi del quinto comma dell'art. 168-*bis* c.p.c. Come è noto, il d.l. n. 571/1994, convertito in legge n. 673/1994, ha opportunamente modificato l'art. 166 c.p.c. inserendo il periodo «ovvero almeno venti giorni prima dell'udienza fissata a norma dell'art. 168-*bis*, quinto comma» e permettendo, così, di parametrare la costituzione del convenuto non più unicamente in ragione dell'udienza indicata nell'atto di citazione, ma anche di quella eventualmente fissata dal giudice per esigenze di carattere organizzativo. Tuttavia, l'aggiunta del periodo summenzionato pone alcuni seri interrogativi perché non sembra tenere in debito conto l'ipotesi del procedimento definito di «pronta spedizione» in relazione al quale l'art. 163-*bis* c.p.c. permette l'abbreviazione dei termini. E, infatti, l'art. 166 c.p.c., nella sua attuale formulazione, dopo avere chiaramente previsto che il convenuto, che intenda proporre domanda riconvenzionale ovvero chiamare in causa un terzo, deve costituirsi in giudizio almeno venti giorni prima dell'udienza indicata nell'atto di citazione ovvero, in caso di abbreviazione dei termini, almeno dieci giorni prima di tale udienza, con altrettanta chiarezza indica esclusivamente in almeno venti giorni prima dell'udienza il termine entro il quale il convenuto deve costituirsi nell'ipotesi in cui il giudice abbia disposto il differimento di cui all'art. 168-*bis* quinto comma c.p.c.

Atteso che la formulazione letterale della norma non pare agevolmente superabile, allo stato deve ritenersi che la disposizione in esame comporti un'irragionevole disparità tra la situazione normale in cui il convenuto può fruire di termini differenziati in ragione della richiesta di abbreviazione *ex* art. 163-*bis* secondo comma c.p.c., e quella in cui vi sia stato differimento di udienza *ex* art. 168-*bis* quinto comma c.p.c., la quale ultima impone al convenuto, in ogni caso, una costituzione nei termini ordinari (fino a venti giorni prima della nuova udienza).

Orbene, alla luce di quanto sin qui esposto, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 166 c.p.c. nella parte in cui non consente al convenuto, allorché vi sia stata l'abbreviazione dei termini *ex* art. 163-*bis* secondo comma c.p.c., di costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza di comparizione quando

la stessa sia stata differita ai sensi dell'art. 168-*bis*, quinto comma, c.p.c. e ritiene, nello stesso tempo, rilevante per la definizione del presente giudizio la soluzione della questione di legittimità costituzionale della disposizione citata.

1. — Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Ritiene questo tribunale che la rilevanza della questione sottoposta al vaglio della Corte costituzionale con la presente ordinanza discenda dalla necessità di statuire, nel giudizio *a quo*, sulla domanda riconvenzionale proposta nei confronti dell'attrice, statuizione che presuppone una preventiva e necessaria deliberazione in ordine alla tempestività della domanda stessa.

E, infatti, nel caso di specie, a fronte dell'udienza fissata, *ex art.* 168-*bis*, quinto comma, c.p.c., per la data del 15 luglio 2004, il convenuto risulta essersi costituito in data 5 luglio e, cioè, dieci giorni prima dell'udienza stessa. Un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 166 c.p.c. condurrebbe inevitabilmente alla declaratoria di tardività della domanda riconvenzionale sul presupposto che il convenuto avrebbe dovuto costituirsi nel più ristretto termine di venti giorni prima dell'udienza così differita (entro, cioè, il 25 giugno 2004). Per contro, una lettura della disposizione che, analogamente a quanto accade per la costituzione del convenuto nei casi di udienza non differita, tenga conto della differenziata scadenza dei termini, porterebbe sicuramente a conclusioni opposte.

2. — Sulla non manifesta infondatezza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 166 c.p.c. nella parte in cui non consente al convenuto, allorché vi sia stata l'abbreviazione dei termini *ex art.* 163-*bis* secondo comma c.p.c., di costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza di comparizione quando la stessa sia stata differita ai sensi dell'art. 168-*bis* quinto comma c.p.c., deve essere valutata come non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

A) Contrasto con l'art. 3 della costituzione.

Ritiene questo Tribunale che il contrasto con l'art. 3 della Costituzione discenda dalla irragionevole disparità di trattamento che l'art. 166 c.p.c., nella sua attuale formulazione, è venuto a determinare tra la situazione del convenuto che deve parametrare la sua costituzione sull'udienza indicata nell'atto di citazione e quella di chi ha, invece, come termine di riferimento l'udienza differita ai sensi dell'art. 168-*bis*, quinto comma, c.p.c. In particolare, come si è già osservato, l'irragionevole disparità di trattamento conseguirebbe dalla possibilità, per il primo, di fruire di termini differenziati nel caso in cui ricorra un provvedimento presidenziale *ex art.* 163-*bis*, secondo comma, c.p.c., possibilità che, invece, sarebbe negata al secondo.

Simile disparità non pare sorretta da specifiche giustificazioni.

E, infatti, nei procedimenti che richiedono «pronta spedizione» la dilatazione dei termini di cui all'art. 166 c.p.c. risponde all'esigenza di ricostituire quegli equilibri difensivi assicurati dallo svolgimento dei termini ordinari ed infranto dall'abbreviazione sino alla metà del termine ordinario di sessanta giorni che deve intercorrere tra la data della notifica della citazione e la data dell'udienza in essa indicata.

In caso di differimento ai sensi del quinto comma dell'art. 168-*bis* c.p.c., tale esigenza non sembra venire meno. Certo, è pur vero che un differimento della prima udienza potrebbe provocare, di per sé, la riespansione dello *spatium temporis* sussistente tra la notifica della citazione ed il termine ultimo per la costituzione del convenuto, sì da rendere di fatto inutile la permanenza del meccanismo dilatorio dei termini di cui all'art. 166 c.p.c. Tuttavia, tale considerazione non può essere posta a giustificazione della diversità di trattamento di cui si discute, essendo gli effetti appena descritti meramente eventuali.

E, infatti, l'art. 168-*bis*, quinto comma c.p.c. prescrive che il giudice istruttore possa differire, con decreto da emettere entro cinque giorni dalla presentazione del fascicolo, la data della prima udienza. Tale facoltà può essere esercitata dall'organo giurisdizionale in piena autonomia e con completa discrezionalità, trattandosi di facoltà strumentale alla gestione organizzativa dell'ufficio.

Ciò è stato, d'altra parte, inequivocabilmente esplicitato dalla stessa Corte costituzionale con ordinanza 16-30 dicembre 1997 n. 461 nella quale si legge, a proposito della diversa *ratio* degli istituti di cui ai commi quarto e quinto, dell'art. 168-*bis* c.p.c., che il differimento operato dal giudice istruttore, al contrario di quello che avviene *ex officio*, dipende «... da ragioni organizzative dell'ufficio o del giudice».

Con riferimento all'esercizio della facoltà in esame, l'art. 168-*bis*, quinto comma, c.p.c. non prescrive particolari vincoli cui l'organo giudicante deve attenersi, se non il solo limite massimo del differimento fissato in quarantacinque giorni.

Ne consegue che il giudice ben potrebbe differire l'udienza anche di pochi giorni se non, addirittura, di uno soltanto. In simili ipotesi, la mancata previsione della possibilità di costituzione fino a dieci giorni prima dell'udienza così differita evidenzerebbe, in tutta la sua abnormità, il sistema delineato dall'art. 166 c.p.c. dal

momento che uno spostamento così breve dell'udienza provocherebbe, comunque, l'ingiustificato ripristino dei termini ordinari — imponendo al convenuto di costituirsi almeno venti giorni prima della nuova udienza — e ridurrebbe ingiustificatamente lo spazio temporale corrente tra la notifica della citazione ed il termine ultimo per la costituzione. Tale situazione frusterebbe, di fatto, la *ratio* dell'art. 166 c.p.c. che, come già più volte ribadito, con la previsione di termini differenziati, mira proprio a salvaguardare la congruità e l'effettività di tale *spatium*.

Ma vi è di più. In taluni casi limite, un differimento di pochi giorni, disposto dal giudice a ridosso della scadenza del termine di dieci giorni per la costituzione (situazione che ben può verificarsi per disfunzioni interne all'ufficio attinenti ai tempi di presentazione dei fascicoli al giudice istruttore), potrebbe comportare esso stesso delle ingiustificate scadenze. Si pensi all'ipotesi del convenuto che, confidando nella possibilità di costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza fissata nell'atto introduttivo ed avendo ancora alcuni giorni utili per effettuare tale adempimento, si veda, nel mentre, spostata, di pochi giorni, l'udienza di prima comparizione con provvedimento *ex art. 168-bis*, comma quinto, c.p.c. In tal caso, dovendosi, secondo la più volte menzionata e censurata formulazione letterale dell'art. 166 c.p.c., computare a ritroso da tale udienza un termine di venti giorni, ben potrebbe accadere che l'ultimo giorno utile per la costituzione sia per il convenuto ormai spirato.

*B) Contrasto con l'art. 24 della costituzione.*

Le considerazioni sin qui svolte inducono questo Tribunale a ritenere che il sistema previsto dagli artt. 163-*bis* secondo comma, 166 e 168-*bis*, quinto comma c.p.c. realizzi, altresì, un'ingiustificata compressione del diritto di difesa del convenuto, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 24 della Carta costituzionale.

Preliminarmente si deve osservare come la limitazione del diritto alla difesa, in quanto diritto costituzionalmente garantito, appare giustificata e, di conseguenza, costituzionalmente legittima, solo se a sua volta diretta a tutelare un interesse superiore.

Nel caso di specie, le considerazioni che si sono espresse inducono a ritenere che il diverso regime sancito dalle norme sopra enunciate non sia affatto giustificato.

Possono richiamarsi al riguardo, le osservazioni relative alla mancanza di un interesse superiore che giustifichi il differente e deteriore trattamento riservato dal legislatore all'ipotesi di costituzione del convenuto con riguardo al differimento dell'udienza *ex art. 168-bis* quinto comma c.p.c.

E, infatti, la mancanza di una motivazione idonea a giustificare tale diversa disciplina induce a ritenere che la compressione dei poteri processuali del convenuto, connessa ad una sola delle due fattispecie, si ponga in contrasto non solo con il principio di uguaglianza ma — trattandosi di una facoltà processuale diretta a consentire la difesa del convenuto — anche con l'art. 24 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166 c.p.c. nella parte in cui non prevede che il convenuto, allorché vi sia stata l'abbreviazione dei termini ex art. 163-bis, secondo comma c.p.c., possa costituirsi almeno dieci giorni prima dell'udienza di comparizione quando la stessa sia stata differita ai sensi dell'art. 168-bis, quinto comma, c.p.c.*

*Sospende il presente giudizio.*

*Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Milano, addì 1° ottobre 2004

*Il giudice: SPERA*

N. 259

*Ordinanza del 3 febbraio 2005 emessa dal Consiglio di Stato  
sul ricorso in appello proposto dalla Net Insurance S.p.a. ed altra contro INPDAP ed altra*

**Previdenza ed assistenza sociale - Dipendenti pubblici - Cessione del quinto - Riconoscimento all'INPDAP dell'esclusiva nel rilascio delle relative garanzie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul principio di libertà d'iniziativa economica privata.**

- Decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 1973, n. 1072 (*recte*: 1032), art. 47; Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 243, 244 e 245.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello proposto dalla Net Insurance S.p.a., in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Alfredo Rocchi, e dell'Unione Finanziarie Italiane, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Aurelio De Gennaro, rappresentate e difese dall'avv. prof. Enzo Cardì ed elettivamente domiciliate presso il suo studio in Roma, via Basento n. 37;

Contro l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica — INPDAP, in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avv. Piera Messina, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Cesare Beccaria n. 29; e nei confronti della Banca Fineco S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentata e difesa dall'avv. Franco Gaetano Scoca ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma via G. Paisiello n. 55, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III *ter* n. 4884 del 2003;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 5 novembre 2004 relatore il consigliere Francesco Caringella. Uditi l'avv. Cardì, l'avv. Messina e l'avv. Scoca;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. — La questione di diritto sottoposta al Collegio consiste nello stabilire se l'art. 1, commi 242/245, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, che ha istituito presso l'INPDAP la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali per gli impiegati e salariati dello Stato e per i dipendenti pubblici iscritti alle Casse pensioni, abbia determinato l'abrogazione del sistema di «garanzia dell'assicurazione o altre malleverie» previsto dall'art. 54 del 5 gennaio 1950 n. 180.

2. — La lettura del nuovo sistema di garanzie necessita della ricostruzione del quadro normativo anteriore.

Come rammentato dai giudici di prime cure, il d.P.R. n. 180/1950 prevedeva un sistema differenziato di garanzia dei prestiti contratti dagli impiegati civili e militari e dai salariati delle amministrazioni dello Stato (Titolo II), rispetto a quello previsto dagli altri impiegati pubblici individuati all'art. 1 della stessa legge (Titolo III).

Il principio ispiratore di entrambi i sistemi normativi era però quello di subordinare in ogni caso, a forme di garanzia le cessioni di quote di stipendio o di salario consentite a fronte della contrazione di prestiti.

Per i dipendenti dello Stato, la garanzia a favore degli Istituti contro i rischi di perdite era assicurata dal Fondo per il credito a fronte del versamento di contributi (artt. 16 e 17). L'art. 47 del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1072, ha imposto l'esclusiva garanzia dell'ente di previdenza per la cessione delle quote di retribuzione, coerentemente con la previsione dell'art. 37, che individuava a carico degli iscritti un autonomo contributo obbligatorio per il credito. L'attività creditizia dell'*ex* ENPAS si inseriva infatti nello schema tradizionale del rapporto previdenziale.

Per i dipendenti non statali l'attività creditizia, facente capo alle Casse pensioni gestite dagli *ex* Istituti di previdenza, costituiva invece una forma di investimento dei fondi, che affluivano alle casse a solo titolo di contributi pensionistici.

Per tali dipendenti, ammessi a contrarre prestiti alle stesse condizioni e per la durata stabiliti per gli impiegati dello Stato (art. 51), coerentemente la legge n. 180/1950 prevedeva che le cessioni di quote di stipendio o di salario dovessero avere la garanzia dell'assicurazione sulla vita e contro i rischi di impiego, per garantirne il recupero in casi di insolvenza (art. 54).

2. — Il quadro normativo fin qui delineato è stato profondamente inciso dall'art. 1, commi 243 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

In particolare l'art. 1, comma 243, della legge ha previsto per i dipendenti iscritti alle Casse pensioni, già amministrate dalla Direzione generale di istituti di previdenza e confluite nell'INPDAP (personale dipendente dagli Enti locali, Aziende sanitarie, Ufficiali e aiutanti ufficiali giudiziari, insegnanti di asilo), l'obbligo dell'iscrizione al fondo per le sole prestazioni creditizie ed il conseguente obbligo al versamento del contributo obbligatorio per il credito previsto, a carico degli iscritti aventi diritto alle prestazioni creditizie, dal precedente comma 242, che richiama l'art. 37, secondo comma, del d.P.R. n. 1032/1973. Lo stretto collegamento tra il regime dell'erogazione e quello della garanzia dei crediti concessi contro la cessione di quote stipendiali, plasticamente evidenziato dalla disciplina attuativa dettata dal d.m. n. 463/1998, che legittima tutti gli iscritti al godimento di entrambe le prestazioni e più in generale dei benefici sociali erogati a valere sulle disponibilità del fondo, dà conto della non plausibilità dell'opzione interpretativa strettamente letterale offerta dalla parte ricorrente secondo cui la normativa del 1996 si sarebbe occupata solo delle prestazioni *stricto sensu* creditizie, disinteressandosi del regime delle garanzie. Si consideri, oltretutto, che la parificazione degli obblighi contributivi gravanti: sui dipendenti non statali rispetto a quelli fissati in origine per i dipendenti delle amministrazioni centrali, dà ragione dell'identità delle prestazioni, *id est* dell'inclusione anche del diritto all'erogazione delle garanzie oltre che di quello all'accensione dei prestiti.

L'istituzione dell'obbligo della contribuzione a carico dei nuovi iscritti al Fondo, in una con l'omogeneizzazione innescata rispetto al regime degli obblighi gravanti sui dipendenti statali, risulta allora il dato che consente di decifrare i contorni del nuovo assetto normativo in materia di garanzie.

La novità della legge non consiste, infatti, esclusivamente nella previsione dell'iscrizione al Fondo di alcuni dei dipendenti prima esclusi, ma anche nella istituzione del contestuale obbligo di contribuzione a carico degli stessi.

L'ingresso della categoria dei dipendenti pubblici non statali nell'area dei destinatari delle prestazioni creditizie del Fondo di previdenza e credito di dipendenti statali è stato voluto dunque dal legislatore al fine di attuare anche nei loro confronti una più pregnante protezione sociale, mettendo così a disposizione degli stessi, come già per i dipendenti statali prestazioni che hanno funzione integrativa di previdenza, funzione propria della gestione unitaria del credito, che eroga prestazioni istituzionali alle categorie di soggetti ad essa obbligatoriamente iscritte.

È coerente con il fine perseguito dalla legge di riforma che l'omogeneizzazione degli interventi assistenziali a favore degli iscritti, comporti non solo la creazione degli stessi obblighi, sul piano contributivo, ma anche l'assicurazione degli stessi diritti, sul piano delle forme di garanzia.

Ne deriva che sussiste in capo all'INPDAP l'obbligo di garantire i prestiti erogati a tutti i dipendenti pubblici iscritti allo stesso Istituto.

La natura e, comunque, la finalità previdenziale delle prestazioni erogate dall'INPDAP in tema di erogazione di crediti e concessione di garanzie, non è poi smentita dalla circostanza che i destinatari delle singole prestazioni, in aggiunta alla contribuzione obbligatoria imposta in ragione dell'automatica iscrizione, debbano farsi carico, giusta il dettato dell'art. 27 del d.P.R. n. 180/1950 e successive disposizioni, di prestazioni, dedotte a guisa di anticipi dall'importo complessivo di ciascun prestito concesso o garantito, di un contributo a titolo di spese di amministrazione e di un premio compensativo dei rischi. La previsione di detti obblighi patrimoniali non vale infatti a connotare le prestazioni rese dall'INPDAP in termini di attività commerciale, ostandovi i due fondamentali elementi discretivi dati dall'obbligo di contribuzione gravante su tutti i dipendenti a prescindere dall'effettivo conseguimento dei prestiti delle garanzie; e, quel che più rileva, dall'obbligo in capo all'ente previdenziale di erogare la prestazione a prescindere da una analisi costi benefici, propria delle garanzie assicurative, in merito all'entità dei rischi dell'operazione. Elementi che connotano i diritti e gli obblighi stabiliti dalla normativa in parola di quella finalità di protezione sociale che ne comporta l'attrazione nella sfera integrativa della previdenza.

L'omogeneizzazione del regime dei diritti e degli obblighi di dipendenti statali e non, e soprattutto, degli obblighi nei confronti di tutti i dipendenti gravanti sull'ente previdenziale, porta con sé il precipitato dell'armonizzazione anche del regime delle garanzie sub specie di previsione di un regime di esclusiva in favore dell'INPDAP.

In primo luogo, la pretesa vigenza della norma, che imponeva forme di garanzia delle cessioni di quote di stipendio diverse da quelle assicurate in via esclusiva dall'INPDAP, determinerebbe, dopo tale la legge n. 662/1996, la possibilità per i soli dipendenti locali di accedere a garanzie rese da soggetti diversi dall'INPDAP, nonostante la totale identità sotto i profili prima descritti del regime applicabile ai dipendenti statali e non statali per quanto attiene al coacervo di diritti e degli obblighi in *subiecta materia*. Donde una non ragionevole disparità di trattamento tra due categorie sotto tutti gli altri aspetti parificate.

Nella prospettiva dell'ente previdenziale deve altresì rilevarsi che la *ratio* giustificativa dell'esclusiva, ferma la questione della sua compatibilità con i principi costituzionali di cui si dirà tra breve, non può che riguardare a questo punto tutti gli impiegati pubblici. Posto, infatti, che l'ente è ormai obbligato a soggiacere alle richieste di erogazione di prestiti e garanzie formulate da tutti i dipendenti, il regime di esclusiva; spiegabile solo nell'ottica di consentire all'ente di percepire i contributi ed i premi compensativi dovuti all'atto dell'erogazione delle garanzie per contribuire all'equilibrio dei conti, deve per forza compensare i maggiori rischi che l'ente corre per effetto degli obblighi di prestazione ora estesi anche a beneficio dei dipendenti non statali.

Sul piano della gerarchia delle fonti, è a questo punto chiaro che il regolamento, di cui al D.I. 28 luglio 1998, n. 463, recante norme per la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali art. 1, comma 245 legge n. 662/1996, si è limitato a dare attuazione alla riforma legislativa con la conseguenza che l'abrogazione del sistema precedente di garanzie deriva direttamente dalle norme di legge.

2.2 — Dalle considerazioni sopra esposte emerge un quadro interpretativo alla stregua del quale l'art. 1, commi da 243 a 245, ha esteso anche agli impiegati non statali il dettato dell'art. 47 del d.P.R. n. 1032/1973, nella parte in cui si prevede che le cessioni di quote di retribuzione non possono avere altra garanzia che quella dell'Istituto, con correlativa abrogazione implicita della diversa disciplina dettata dall'art. 54 del d.P.R. n. 1180/1950.

Il regime a questo punto delineato dalle norme ora richiamate, laddove impone a tutti i dipendenti pubblici l'obbligo di richiedere garanzie all'INPDAP escludendo in radice la praticabilità di soluzioni alternative, si appalesa tuttavia di dubbia compatibilità con la disciplina dettata dagli artt. 41 e 3 della Costituzione.

Il regime di esclusiva comporta per definizione un'incisione del diritto di iniziativa economica ex art. 41 della Costituzione in danno delle imprese operanti nel settore nella misura in cui sottrae al mercato l'attività di erogazione delle garanzie in parola.

Detto *vulnus* non pare sorretto da una idonea ragione giustificativa nella ricordata prospettiva di assicurare una più pregnante protezione sociale dei dipendenti con la previsione di prestazioni previdenziali a carico dell'INPDAP. È sufficiente rimarcare, al riguardo, che la protezione sociale del lavoratore è in pieno assicurata dal diritto di ottenere la concessione del prestito e l'erogazione della garanzia contro il pagamento del contributo obbligatorio; la previsione di un regime di esclusiva, nella misura in cui impedisce al dipendente la possibilità di ottenere la prestazione garanzia da parte di un ente privato, a condizioni in ipotesi più convenienti rispetto al regime dei contributi e dei fondi rischi dovuti all'ente previdenziale, comporta una riduzione del perimetro dei

diritti del dipendente più che assolvere ad una funzione di rafforzata protezione dello stesso. Lo stesso concetto del «diritto ad ottenere le prestazioni di garanzia in regime di esclusiva» si appalesa intimamente contraddittorio nella misura in cui il concetto di esclusiva evoca una limitazione più che una qualificazione del diritto.

La *ratio* della limitazione non appare poi rivenibile nella necessità di introdurre forme di garanzia più sicure, se si considera, da un lato, che la normativa in materia assicurativa prevede adeguati controlli sull'efficienza e sulla solvibilità delle imprese abilitate ad operare nel settore; e, dall'altro, che nessun elemento sopravvenuto giustifica un ribaltamento di prospettiva rispetto alla normativa anteatta che consentiva alle imprese del settore di fornire le garanzie, con un'opzione volta ad introdurre un regime assoluto di monopolio piuttosto che a fissare requisiti a presidio dell'efficienza delle imprese legittimate ad effettuare le prestazioni di che trattasi.

Resta da vedere se l'incisione del diritto di iniziativa economica, da truardare nella prospettiva della disciplina dettata dal Trattato dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, possa essere sorretta dall'esigenza di assicurare all'ente previdenziale entrate, sub specie di contributi per spese di amministrazione e di fondi rischi, capaci di compensare i rischi sottesi all'obbligo di erogare prestiti e garanzie a semplice richiesta, e, più in generale, di assicurare l'equilibrio dei conti della gestione unitaria e, con essa, l'erogazione delle prestazioni creditizie e sociali da detta gestione assicurate. Anche detta *ratio* non si appalesa capace di sorreggere il regime di esclusiva, se solo si considera, per un verso, che dalle risultanze istruttorie si ricava che l'incidenza di dette erogazioni appare poco rilevante sul piano quantitativo al fine di garantire l'equilibrio contabile e finanziario della gestione; dall'altro che, ancora più in radice, i maggiori introiti collegati alle prestazioni rese in esclusiva, e quindi sottratte all'azione delle imprese private del settore, corrisponde l'assunzione dei connessi profili di rischio da parte dell'INPDAP, con riferimento in particolare alla premorienza o alla cessazione anticipata dal servizio del dipendente in guisa da rendere sostanzialmente neutro sul piano economico l'effetto del regime di esclusiva.

Il Collegio reputa in definitiva rilevanti, nell'ambito di un giudizio riguardante per l'appunto la pretesa delle assicurazioni private ad accedere al mercato di che trattasi, e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale, sotto i profili sopra rammentati, dell'art. 47 del d.P.R. n. 1032/1973 e dell'art. 1, commi 243-245, della legge n. 662/1996, nella parte in cui, alla luce dell'interpretazione offerta, attribuiscono all'INPDAP, in violazione degli artt. 41 e 3 della Costituzione, l'esclusiva del rilascio delle garanzie relative all'erogazione di prestiti a tutti i dipendenti pubblici a fronte della cessione di quote dello stipendio.

3. — Il giudizio è sospeso a termini di legge mentre la statuizione sulle spese è rimessa alla definizione del giudizio.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, — dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni in motivazione esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1072 e dell'art. 1, commi da 243 a 245, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui, in violazione degli artt. 41 e 3 della Costituzione, riconoscono all'INPDAP l'esclusiva del rilascio delle garanzie relative alla cessione di quote dello stipendio dei dipendenti pubblici.*

*Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché alle parti del giudizio. Spese al definitivo.*

Così deciso in Roma, il 5 novembre 2004

IL PRESIDENTE: GIOVANNINI

*Il consigliere estensore: CARINGELLA*

05C0570

## N. 260

*Ordinanza del 7 agosto 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 maggio 2005) emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile tra Corsano Cosimo Luciano contro Gruppo Andidero Finanziario Immobiliare S.r.l.*

**Procedimento civile - Opposizione al precetto - Notificazione dell'atto introduttivo al precettante che abbia eletto domicilio in un comune in cui il debitore non possiede beni assoggettabili ad esecuzione - Effettuazione presso la cancelleria del giudice del luogo in cui il precetto è stato notificato - Inadeguatezza della notifica così effettuata a garantire al precettante conoscenza dell'opposizione - Violazione del diritto di difesa - Lesione del contraddittorio - Ingiustificato deterioro trattamento del convenuto in opposizione a precetto, rispetto al convenuto in altro ordinario giudizio di cognizione.**

- Cod. proc. civ., art. 480, comma terzo.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

## IL GIUDICE ISTRUTTORE

Letti gli atti di causa, sciogliendo la riserva formulata, rileva: Corsano Cosimo Luciano ha convenuto in giudizio la S.r.l. Gruppo Andidero Finanziario Immobiliare, proponendo opposizione, ex art. 615, comma 1, c.p.c., avverso il precetto di pagamento notificatogli in data 6 febbraio 2003 in forza di sentenza n. 119 in data 9 novembre - 12 novembre 2002 del Tribunale di Lecce, sez. distaccata di Casarano;

La citazione in opposizione è stata notificata alla S.r.l. Gruppo Andidero Finanziario Immobiliare in data 18 febbraio 2003 presso la cancelleria civile del Tribunale di Firenze, giudice del luogo di notificazione del precetto;

La parte convenuta non si è costituita in giudizio: da ciò la rilevanza della questione di seguito prospettata;

Dall'esame dell'atto di precetto opposto emerge che la Gruppo Andidero Finanziario S.r.l. ha eletto domicilio in Bari, corso Vittorio Emanuele n. 78, presso il difensore avv. Michele Mirizzi;

Si pone il problema della ritualità o meno della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di opposizione a precetto;

Al riguardo occorre considerare quanto segue:

a) ai sensi dell'art. 480, comma 3, c.p.c. il precettante deve dichiarare la residenza o eleggere domicilio «nel comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione» e, in difetto, «le opposizioni al precetto si propongono davanti al giudice del luogo in cui è stato notificato, e le notificazioni alla parte istante si fanno presso la cancelleria del giudice stesso»;

b) la S.C. insegna: «La norma dell'art. 480, comma 3, c.p.c., attribuisce alla parte che intende promuovere l'esecuzione forzata una facoltà, che consiste nel dichiarare la propria residenza o nell'eleggere domicilio, ma, nel contempo le impone un onere, che consiste nello scegliere come tale uno tra i possibili luoghi dell'esecuzione. Ne deriva che, in tema di esecuzione per espropriazione, se la parte istante elegge domicilio in un comune in cui il debitore della prestazione pecuniaria da realizzarsi coattivamente, non possiede beni od in cui non risiede un terzo *debitor debitoris*, l'elezione di domicilio resta priva di effetti ed il debitore può proporre l'opposizione a precetto davanti al giudice del luogo nel quale gli è stato notificato il precetto stesso. Nel relativo giudizio è onere del creditore dimostrare che nel comune in cui egli ha eletto domicilio sarebbe stato possibile sottoporre a pignoramento beni o crediti del debitore» (Cass., sez. III, 16 luglio 1999, n. 7505);

La parte attrice, a seguito di richiesta di chiarimenti da parte di questo giudice (chiarimenti necessari per valutare sia la ritualità della notificazione della citazione sia la sussistenza della propria competenza), ha dichiarato che al momento della notificazione del precetto non aveva beni assoggettabili ad esecuzione né nel circondario del Tribunale di Bari né nel distretto di tale Corte d'appello;

Se così fosse, del tutto correttamente il ricorso sarebbe stato notificato presso la cancelleria del Tribunale di Firenze;

La notificazione dell'opposizione a precetto all'istante presso la cancelleria del giudice del luogo ove il precetto stesso è stato notificato (art. 480, comma 3, c.p.c.), agli effetti della conoscenza dell'opposizione da parte del precettante appare inadeguata e comunque offre garanzie assolutamente inferiori rispetto a quelle offerte dalle notificazioni nei luoghi e nei modi di cui agli artt. 138 e ss. c.p.c.;

La Corte costituzionale già si è occupata della questione — allora sollevata in riferimento all'art. 24 della Costituzione — rilevandone la manifesta infondatezza «in quanto la ricordata forma di notificazione, da un lato, consegue al mancato adempimento dell'onere imposto al creditore dalla norma impugnata e quindi è a lui imputabile; e, dall'altro, non impedisce né rende particolarmente gravoso il diritto di difesa, in quanto il creditore stesso, non ignorando la propria omissione e quindi la relativa conseguenza di legge, ben può con l'ordinaria diligenza informarsi presso il cancelliere e, nel caso di proposta opposizione, ritirare l'atto e provvedere così alla sua difesa» (Corte costituzionale, 8 marzo 1985, n. 62);

Non pare, però, che in tal modo i dubbi di legittimità costituzionale possano ritenersi superati in quanto è da vedere se il creditore precettante sia incorso in un mancato adempimento dell'onere a lui facente carico o in una omissione, e solo mettendolo in condizioni di contraddire, a mezzo adeguata notificazione, lo stesso potrebbe dimostrare di aver pienamente osservato il disposto dell'art. 480, comma 3, c.p.c., per esservi nel luogo di dichiarazione di residenza o elezione di domicilio un bene del debitore da assoggettare a pignoramento;

Nella fattispecie specifica la precettante ha eletto domicilio in Bari e la parte precettata ha dichiarato di non aver beni assoggettabili ad esecuzione forzata nel circondario del Tribunale di Bari: solo una adeguata forma di notificazione può mettere il precettante in condizione di costituirsi dimostrando il contrario (con le necessarie conseguenze in punto di competenza territoriale l'opposizione) e svolgendo difese di merito;

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 480, comma 3, c.p.c. (nella parte in cui prevede la notificazione dell'opposizione presso la cancelleria), quindi, appare non manifestamente infondata sia in relazione all'art. 24, comma 2, Costituzione («la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento»), sia in relazione all'art. 111, comma 2, Costituzione («ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti»); non può poi non considerarsi come il convenuto in una opposizione a precetto, sotto il profilo della notificazione, per effetto della norma in discussione, venga a trovarsi in una situazione ampiamente più sfavorevole rispetto ad un convenuto in altro ordinario giudizio di cognizione, senza che tale disparità di trattamento possa trovare spiegazione e/o giustificazione in una qualche peculiarità dell'opposizione a precetto *ex* art. 615, comma 1, c.p.c.: trattasi, infatti, di un ordinario giudizio di cognizione nel quale si discute del diritto o meno del precettante di procedere a esecuzione forzata; conseguentemente la questione deve essere sollevata anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 480, comma 3, c.p.c. in relazione agli artt. 24, comma 2, 111, comma 2 e 3, comma 1 della Costituzione; dispone la sospensione del presente processo e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Firenze, addì 4 agosto 2004

*Il giudice:* MASCAGNI

05C0571

N. 261

*Ordinanza del 22 dicembre 2004 emessa dal Tribunale di Parma  
nel procedimento civile tra Mengoni Bruna ed altri contro Centro Servizi Amministrativi di Parma ed altri*

**Istruzione pubblica - Personale docente collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente ai compiti di istituto - Previsione, in mancanza di transito nei ruoli dell'amministrazione scolastica o di altra amministrazione statale o ente pubblico, della possibilità del mantenimento in servizio per un periodo massimo di cinque anni dalla data del provvedimento di collocamento fuori ruolo o di utilizzazione in altri compiti, con conseguente risoluzione, decorso detto periodo, del rapporto di lavoro - Ingiustificato deterioro trattamento dei docenti scolastici rispetto ai capi di istituto ed al personale scolastico amministrativo tecnico ed ausiliario - Illegittima introduzione di un'ipotesi di licenziamento diversa da quelle per giusta causa e giustificato motivo previste dalla legge - Incidenza sul principio di tutela del lavoro - Lesione del diritto alla retribuzione dei lavoratori.**

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 35, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 35.

## IL TRIBUNALE

Visti gli atti del proc. n. 370/04 Ruolo Gen. promosso da Mengoni Bruna + altri ( avv. Mendogni).

Contro Centro Servizi Amministrativi di Parma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; sovrintendenza scolastica regionale per l'Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del ministro *pro tempore*; Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio, tutti rappresentati e difesi dalla Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto negli uffici di quest'ultima in Bologna, via Guido Reni n. 4, a scioglimento della riserva, osserva.

Tutti i ricorrenti sono docenti che hanno ottenuto il riconoscimento dell'inidoneità all'insegnamento per motivi di salute e ciò ai sensi dell'art. 23 del C.C.N.L. vigente per la scuola o dell'art. 113 del d.P.R. n. 417 del 1974.

In conseguenza di ciò sono stati impiegati per lo svolgimento di varie mansioni all'interno della amministrazione scolastica, in ottemperanza alle disposizioni che consentono l'utilizzazione dei docenti dichiarati non idonei all'insegnamento in mansioni differenti, quali quelle, ad esempio, di bibliotecari e responsabili delle biblioteche scolastiche.

Hanno chiesto che venisse accertato e dichiarato il loro diritto a conservare il posto nel quale sono collocati con le mansioni attualmente loro attribuite a tempo indeterminato, con condanna delle parti convenute a mantenere i ricorrenti nelle loro collocazioni e nell'ambito della organizzazione amministrativa cui sono attualmente preposti.

È pacifico ed incontestato in causa che all'accoglimento di tale domanda posta quanto disposto dall'art. 35, quinto comma della legge 27 dicembre 2002, n. 289 — c.d. Legge Finanziaria per l'anno 2003 — il quale così prevede:

«Il personale docente collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente ai compiti dell'Istituto può chiedere di transitare nei ruoli dell'amministrazione scolastica o di altra amministrazione statale o ente pubblico.

Il predetto personale, qualora non transiti in altro ruolo, viene mantenuto in servizio per un periodo massimo di cinque anni dalla data del provvedimento di collocamento fuori ruolo o di utilizzazione in altri compiti sulla base delle disposizioni vigenti.

Decorso tale termine, si procede alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Per il personale già collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti il termine di cinque anni decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Tutto ciò premesso la difesa dei ricorrenti (che, se non si è male inteso il a dire vero assai stringato — in punto di fatto — ricorso, rientrano nel personale utilizzato in altri compiti con conseguente applicazione nei loro confronti del termine massimo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della predetta legge) ha eccepito la illegittimità costituzionale della sopra trascritta norma.

Tale questione non appare essere manifestamente infondata.

Tale difesa appare essere condivisibile quando deduce la violazione dell'art. 2 Costituzione in quanto il diritto al lavoro delle parti ricorrenti è previsto che possa venire meno (*id est* risoluzione del rapporto di lavoro attualmente in essere) in forza di una disposizione che non prevede alcuna garanzia né alcun temperamento in relazione

ai valori tutelati, essendo prevista la risoluzione del rapporto di lavoro sulla semplice base di una valutazione fisica del lavoratore riferita nemmeno alle mansioni attualmente svolte ma a quelle pregresse, svolte in passato, senza la previsione di alcuna cautela per il ricollocamento del lavoratore presso altre amministrazioni che può avvenire solo ed esclusivamente mediante la c.d. mobilità ordinaria.

La difesa dei ricorrenti appare condivisibile anche quando deduce la violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto la norma in esame finisce con l'introdurre irragionevolmente disposizioni discriminatorie per gli insegnanti dichiarati non idonei all'insegnamento per motivi di salute in quanto — solo per limitare l'esame al comparto scuola — risultando essere gli unici dipendenti per i quali è prevista legislativamente la risoluzione del rapporto di lavoro, sulla base di una incapacità lavorativa attinente unicamente ad una mansione che non è, per altro, quella ricoperta attualmente, introducendo altresì una non meglio giustificata eccezione a quel principio (espressione ed applicazione del più generale diritto al lavoro e che appare applicabile anche alla luce del testo dell'art. 52 decr. leg.vo n. 165 del 2001) secondo il quale la sopravvenuta inidoneità fisica del lavoratore allo svolgimento per le mansioni per le quali è stato assunto non può comportare di per se stessa il diritto a risolvere in contratto, risultando esclusa nel caso di possibilità di adibire il lavoratore non solo a mansioni equivalenti ma addirittura a mansioni inferiori, nell'ambito ovviamente delle disponibilità organizzative del datore di lavoro, il che risulta essere il caso degli odierni ricorrenti tutti adibiti all'interno della amministrazione scolastica in mansioni differenti da quelle dell'insegnamento.

La difesa dei ricorrenti appare condivisibile anche quando deduce la violazione dell'art. 35, Costituzione dal momento che la norma in esame non risulta tutelare il lavoro delle parti ricorrenti, con specifico riferimento al lavoro attualmente e proficuamente svolto nell'interesse della amministrazione di appartenenza posto che gli stessi, se non riusciranno a transitare nei ruoli della amministrazione scolastica o di altra amministrazione statale o ente pubblico non riuscendo nel frattempo a recuperare nuova idoneità all'insegnamento, sono sottoposti al rischio di risoluzione del rapporto di lavoro in essere senza alcuna opportunità di fare valere la possibilità concreta ed effettiva di continuare a svolgere l'attività di lavoro fin qui svolta e quindi di valutare le reali esigenze organizzative della amministrazione scolastica al fine di verificare se sussistono le condizioni (fino ad ora ritenute esistenti) di svolgimento della prestazione lavorativa in mansioni diverse da quelle di insegnamento.

La predetta questione di legittimità costituzionale dell'articolo sopra citato risulta essere rilevante ai fini della definizione del presente giudizio posto che l'accoglimento o il rigetto del proposto ricorso sono strettamente correlati alla decisione in ordine alla predetta questione di illegittimità costituzionale.

Sussiste altresì un interesse ad agire giuridicamente apprezzabile dei ricorrenti all'accertamento della applicazione nei loro confronti della normativa contrattuale richiamata in ricorso in materia di conservazione del posto di lavoro al posto della precitata normativa avendo tale normativa indicato il termine massimo di mantenimento in servizio dei ricorrenti ma non quello minimo ed atteso che, comunque, la precitata normativa integra una evidente modificazione della situazione soggettiva dei ricorrenti che risultano, comunque, gravati di un obbligo (necessità di proporre domanda di mobilità) connesso esclusivamente al trattamento deteriore subito rispetto agli altri lavoratori.

Occorre, pertanto, provvedere come da successivo dispositivo.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87 del 1953;*

*Sospende il presente giudizio sollevando questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 35 della Costituzione, dell'art. 35, quinto comma della legge 27 dicembre 2002, n. 289 nella parte integralmente riportata in parte motiva.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Si comunichi altresì alle parti.*

Parma, addì 20 dicembre 2004.

*Il giudice del lavoro: BRUSATI*

N. 262

*Ordinanza del 4 gennaio 2005 emessa dal Giudice di pace di Bergamo  
sul ricorso proposto da Valencia Cedeno Angie Mariuxi contro Prefetto di Bergamo*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Giudizio di opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione - Immediata esecutività del decreto stesso, ancorché sottoposto a gravame od impugnativa - Adozione di provvedimenti cautelari di sospensione fino alla data fissata per la camera di consiglio - Mancata previsione - Incidenza sul diritto di difesa - Richiamo alla sentenza della Corte n. 161/2000 di non fondatezza di analoga questione ritenuta superata in conseguenza del mutato quadro normativo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 3 (sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189) e comma 8 (modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni in legge 12 novembre 2004, n. 271).
- Costituzione, art. 24.

## IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento iscritto al n. 77/2004/V-Ricorsi del R.G. — affari amministrativi e non contenziosi —, proposto da Valencia Cedeno Angie Mariuxi contro il decreto di espulsione del Prefetto di Bergamo, senza numero di protocollo, emesso e notificato in data 16 dicembre 2004, con il quale si decretava l'espulsione della ricorrente dal territorio nazionale, nonché il provvedimento cat. A11/IMM/2004/TO, pur'esso senza numero di protocollo, emesso e notificato in pari data 16 dicembre 2004 dal Questore di Bergamo, con il quale si ordinava ad essa ricorrente di lasciare — *ex art. 14; n. 5-bis del d.lgs. n. 286/1998* — il territorio dello Stato entro cinque giorni dalla data di notifica del provvedimento sotto pena della comminazione delle sanzioni di legge;

Esaminati gli atti, ascoltato il difensore, in assenza del rappresentante della Prefettura che, comunque, ha fatto pervenire le proprie controdeduzioni scritte,

## O S S E R V A

Che anche a seguito dell'emanazione del d.l. n. 241 del 14 settembre 2004, trasformato in legge 12 novembre 2004 n. 271, in ossequio alle decisioni assunte dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 222 e 223 del 15 luglio 2004, sussistono seri e fondati dubbi sulla legittimità del procedimento che si instaura a seguito di opposizione al decreto di espulsione amministrativa disposta dal prefetto nei casi previsti dall'art. 13, n. 2, lettere *a)*, *b)* e *c)* del d.lgs. n. 286/1998, laddove viene previsto al successivo terzo comma: «L'espulsione è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato», restando quindi esclusa la possibilità per il giudice di pace di poter adottare, con i caratteri propri della provvisorietà, un provvedimento di sospensione, misura che si ritiene adeguata ed opportuna, anche in relazione all'ordine del questore, che fa seguito al decreto prefettizio, di lasciare il territorio nazionale entro il termine di cinque giorni a norma dell'art. 14, n. 5-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 e successive modificazione e integrazioni, dove non sembra prevista alcuna forma di convalida, a differenza dei casi di cui ai commi 4, 5 e 5-*bis* del richiamato art. 13.

La procedura in camera di consiglio di cui agli artt. 737 e segg. c.p.c. appare, così come si realizza con la normativa attuale, inadeguata per assicurare la tutela dei diritti e degli *status* personali: strutturalmente perché assolutamente non assicura un trattamento garantista; funzionalmente perché non consente il formarsi del giudicato, né dal punto di vista sostanziale, né da quello processuale. Risulta ben presente a questo remittente che nel recente passato la Consulta si è già pronunciata per la manifesta infondatezza della questione qui sollevata (vedi sentenza n. 161 del 25 maggio 2000), sul presupposto che la sospensione costituisce una forma di tutela cautelare, anticipatoria dell'esito della decisione, la cui necessità, però, viene meno quando la pronuncia definitiva intervenga entro un breve lasso di tempo dalla formulazione della domanda, e ciò per espressa previsione legislativa. Però, il mutato quadro normativo di riferimento impone una riconsiderazione della tesi sostenuta nella precedente, citata decisione, dal momento che la nuova formulazione dell'art. 13, ottavo comma, prevede termini abbastanza più lunghi, sia per la proposizione del ricorso (60 giorni) che per la sua decisione da parte del giudice di pace (20 giorni); da ciò discende il venir meno della coincidenza temporale tra decisione e scadenza del termine per l'abbandono coatto del territorio nazionale, circostanza questa posta a motivazione del giudizio di manifesta infondatezza delle precedenti censure, determinando così di norma l'instaurazione e la conclusione del procedimento in assenza del ricorrente.

La previsione dell'immediata esecutività del decreto prefettizio di espulsione dello straniero, anche in pendenza di ricorso, e l'assenza di strumenti cautelari di garanzia almeno fino alla data fissata per la Camera di consiglio non è affatto rispondente agli indirizzi garantistici indicati dal giudice costituzionale per l'effettiva tutela giurisdizionale dell'immigrato, anzi si risolve in una vuota e penosa parvenza di garanzia, poiché lascia il ricorrente esposto agli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa di polizia, il tutto senza che sull'atto della p.a. sia avvenuta la verifica giudiziale della sua legittimità, che può avvenire nel termine massimo — tutt'altro che breve — di ben ottanta giorni dalla sua emissione, ed in senza di un procedimento di convalida dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 24 e 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 2003, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, nel sospendere ex lege l'esecutorietà del provvedimento impugnato, solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 e 8, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, come modificato dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241, trasformato in legge n. 271/2004, entrambi in riferimento all'art. 24 della Costituzione, laddove è prevista l'esecutorietà immediata del decreto prefettizio di espulsione ancorché sottoposto a gravame o impugnativa (art. 13, comma 3), e, quanto alla seconda norma, nella parte in cui non prevede l'adozione di provvedimenti cautelari di sospensione fino alla data fissata per la Camera di consiglio (art. 13, comma 8);*

*Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della cancelleria — del fascicolo di causa alla Corte costituzionale;*

*Ordina altresì, la notificazione del presente provvedimento, sempre a cura della cancelleria, alle parti in causa, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Bergamo, addì 4 gennaio 2005

*Il giudice di pace: PITOCCHI*

N. 263

*Ordinanza del 3 marzo 2005 emessa dal Tribunale di Roma nel procedimento di opposizione all'esecuzione promosso da Giuliani Domenico contro Santamaria Agostino ed altra*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni notarili - Esclusione della pignorabilità eccetto che per i crediti alimentari - Pignorabilità nei limiti di un quinto, come stabilito per i pubblici dipendenti e per i lavoratori privati - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee.**

- Regio decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324, art. 12, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva; letti gli atti;

O S S E R V A

I creditori dell'opponente, in base ad una sentenza del Tribunale di Roma, hanno pignorato i ratei di pensione corrisposti dalla Cassa Nazionale del Notariato al dott. Domenico Giuliani.

Quest'ultimo assume che, in forza dell'art. 12 del R.D.L. 27 maggio 1923, n. 1324, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, le quote di integrazione nonché le pensioni su fondi della cassa nazionale del notariato non sono pignorabili.

La Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità della predetta norma nella parte in cui non consente il pignoramento delle pensioni erogate ai notai per crediti alimentari (sentenza n. 155 del 1987), ed ancor prima aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della stessa norma nella parte in cui escludeva la pignorabilità dell'assegno integrativo per crediti alimentari (sentenza n. 105 del 1977). In entrambi i casi è stata assunta la irragionevole disparità di trattamento a favore dei notai rispetto ad ogni altro pubblico dipendente, la cui pensione risulta invece pignorabile nei termini previsti dagli artt. 1 e 2 della legge n. 180 del 1950.

Successivamente la stessa Corte ha precisato i termini in cui le pensioni erogate dai soggetti previsti in quest'ultima legge possono essere pignorate, prevedendo l'impignorabilità della sola parte necessaria ad assicurare al pensionato i mezzi necessari alle esigenze di vita, e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte (sentenza n. 506 del 2002).

Conseguentemente, a seguito di tali interventi, mentre le pensioni erogate dall'INPS (ma anche quelle erogate dall'INAIL e dall'INPG) sono pignorabili per la parte che eccede il minimo necessario al sostentamento, e lo sono qualunque sia il credito che si fa valere, per le pensioni dei notai invece questa regola vale solo se il creditore fa valere un credito alimentare.

È dunque evidente la disparità di trattamento tra i notai e gli altri pensionati, i primi potendo subire un pignoramento della pensione solo se il credito fatto valere è di natura alimentare, i secondi invece passibili di pignoramento (salvo il limite suddetto) per ogni tipo di credito.

La stessa Corte (sentenza n. 506 del 2002 ha precisato che «il pubblico interesse a che il pensionato goda di un trattamento «adeguato alle esigenze di vita» può... comportare... anche una compressione del diritto dei terzi di soddisfare le proprie ragioni creditorie sul bene-pensione, ma è anche vero che tale compressione non può essere totale ed indiscriminata, bensì deve rispondere a criteri di ragionevolezza che valgano, da un lato, ad assicurare in ogni caso... al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e, dall'altro, a non imporre a terzi, oltre il ragionevole limite appena indicato un sacrificio dei loro crediti, negando alla pensione la qualità di bene sul quale possano soddisfarsi».

Non si vedono ragioni per le quali, allora, la pensione erogata ai notai debba subire un trattamento di favore, ed essere considerata come bene suscettibile di pignoramento da parte del creditore solo se questi adduce un credito di natura alimentare, mentre per le altre categorie di pensionati la pensione è un bene pignorabile (sempre nei limiti suddetti) qualunque sia la natura del credito. Ciò a maggiore ragione dopo che, attraverso una serie di decisioni, la Corte costituzionale ha disegnato un sistema nel quale l'interesse del pensionato deve essere contemplato con quello del suo creditore.

Appare pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del R.D.L. 27 maggio 1923, n. 1324, convertito in legge 17 aprile 1925 n. 473, nella parte in cui esclude la pignorabilità delle pensioni erogate ai notai se non per crediti alimentari, e ciò per contrasto di tale norma con l'art. 3 della Cost. che invece impone un trattamento uguale dei cittadini davanti alla legge, salvo una discriminazione non irragionevole.

Ovviamente la discriminazione opera tra notai ed altri pensionati, relativamente ai crediti diversi da quelli alimentari, nei termini in cui le diverse decisioni della corte regolato hanno regolato la materia della pignorabilità delle pensioni, chiarendo la portata degli artt. 1 e 2 della legge n. 180 del 1950.

Il debitore basa la sua opposizione sulla impignorabilità del bene, in quanto i creditori non fanno valere un diritto di natura alimentare. Conseguentemente la questione se sia legittima la impignorabilità assoluta della pensione dei notai per crediti diversi da quelli alimentari diventa rilevante, non potendo la causa essere decisa senza la previa soluzione della questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del R.D.L. 27 maggio 1923, n. 1324, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, nella parte in cui esclude la pignorabilità delle pensioni dei notai se non per crediti alimentari, anziché prevedere la pignorabilità per qualsiasi credito, nei limiti di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 180 del 1950, come previsto per le altre categorie di pensioni, e ciò per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone la notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.*

Roma, addì 2 marzo 2005

*Il giudice: CRICENTI*

## N. 264

Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 maggio 2005) emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro C.I.P.E. ed altri

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se medio tempore scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

## IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti ai N.R.G. 1221, 2106 e 2113 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (N.R.G. 1221/2003), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro C.I.P.E. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Gregorio VII n. 133 (presso l'avv. Di Rico); nonché Impre.Co. - Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, e Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, entrambi non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (N.R.G. 2106/2003), dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, Piazza di Spagna n. 35;

Contro Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Gregorio VII n. 133 (presso l'avv. Di Rico); e nei confronti di Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Impre.Co. - Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, non costituiti in giudizio;

quanto al terzo (N.R.G. 2112/2003), da Impre.Co. - Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E. - Comitato interministeriale per la programmazione economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Benito Aleni, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Gregorio VII n. 133 (presso l'avv. Di Rico); e Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6887 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in tutti i giudizi del Comune di Gricignano di Aversa, nonché del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei ricorsi N.R.G. 1221/2003 e 2113/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Aleni e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 390 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6887 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dal Comune di Gricignano di Aversa, una parte del cui territorio è ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania, surrogandosi all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa, ha disposto l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, proprio di alcuni fondi ricadenti nel suo territorio.

Ad avviso del Tribunale, infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.co. S.r.l., i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

In tutti e tre i giudizi si è costituito il Comune di Gricignano di Aversa, mentre il C.I.P.E. - Comitato interministeriale per la programmazione economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri si sono costituiti solo nel giudizio instaurato dalla Regione Campania ed in quello proposto dall'Impre.Co.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2990 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2997 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 3004 (sull'appello proposto dall'Impre.Co. - Società consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

#### D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed è stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratorie di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano

regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'art. 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e la Società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel Comune di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiera del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare l'inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la sezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto, dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei

piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal d.l. 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est* secondo comma, dell'art. 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'art. 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'art. 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto art. 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'art. 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'art. 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti, non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa

provenza dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali osservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'art. 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'art. 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di deliberare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'art. 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'art. 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in prece-

denza, era da tempo scaduta), è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, le aree in esso ricomprese sono state nuovamente assoggettata ad un vincolo espropriativo per la realizzazione, in particolare, della «Filiera del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1 — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'art. 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativi) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica ammini-

strazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né riultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione analitica delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un inammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *ficitio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'art. 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'art. 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva al fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003

Il Presidente: RICCIO

L'estensore: SALTELLI

05C0575

N. 265

*Ordinanza del 20 maggio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 2 maggio 2005)  
emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Regione Campania ed altri contro CIPE ed altri*

**Espropriazione per pubblica utilità - Regione Campania - Piani regolatori delle aree di sviluppo industriale - Vincoli preordinati all'espropriazione - Proroga di validità dei piani esistenti, anche se medio tempore scaduti - Violazione del diritto all'indennizzo in caso di espropriazione - Incidenza sul principio di uguaglianza e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001.**

- Legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16, art. 10, comma 9; Legge della Regione Campania, 11 agosto 2001, n. 10, art. 77, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi in appello iscritti al NGR 1222, 2105 e 2111 dell'anno 2003 proposti rispettivamente:

quanto al primo (N.G.R. 1222/2003), dalla Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria D'Elia, con la quale è elettivamente domiciliata in Roma, via del Tritone n. 61;

Contro C.I.P.E. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, e nei confronti di De Angelis Angelo, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Lamberti, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, viale dei Parioli n. 67, nonché Impre.Co Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, Consorzio ASI di Caserta in persona del legale rappresentante in carica entrambi non costituiti in giudizio;

quanto al secondo (N.G.R. 2105/2003), dal Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Fabio Roversi Monaco, Giovanni Allodi e Arturo Massimo, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, piazza di Spagna, 35;

Contro Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Impre.Co Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; De Angelis Angelo, tutti non costituiti in giudizio; quanto al terzo (N.R.G. 2111/2003), da Impre.Co Società consortile S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. prof. Angelo Piazza e Antonio Romano, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, piazza di Spagna n. 35;

Contro C.I.P.E. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del Ministro dell'economia e delle finanze in carica, e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Con-

siglio in carica, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliavano *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; nonché Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale in carica; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco in carica; Consorzio ASI di Caserta, in persona del legale rappresentante in carica; De Angelis Angelo, tutti non costituiti in giudizio; tutti per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, n. 6884 del 5 novembre 2002;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di De Angelis Angelo, nel ricorso N.R.G. 1222/2003, e del C.I.P.E. e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei ricorsi N.R.G. 1222/2003 e 2111/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 25 novembre 2003 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Piazza, anche per delega dell'avv. Roversi Monaco; Romano, Lamberti e Argenzio, su delega dell'avv. D'Elia;

Visto il dispositivo di sentenza n. 391 del 27 novembre 2003;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. V, con la sentenza n. 6884 del 5 novembre 2002, accogliendo il ricorso proposto dal signor Angelo De Angelis, proprietario in agro del Comune di Gricignano di Aversa di un fondo ricompreso nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, ha annullato il decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania, surrogando si all'inadempiente sindaco del Comune di Gricignano di Aversa, ha disposto l'occupazione d'urgenza, per la durata di anni cinque, delle aree occorrenti alla realizzazione dell'intervento produttivo «Filiera del sistema moda e dei servizi collegati», nell'agglomerato industriale di Aversa Nord, tra cui anche il fondo del predetto signor Angelo De Angelis, oltre a tutti gli atti della procedura espropriativa.

Ad avviso del tribunale, infatti, l'impugnato decreto di occupazione di urgenza non era supportato da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, in quanto il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta, su cui asseritamente si fondava, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970, era irrimediabilmente scaduto fin dal 28 luglio 1980 e ad esso non potevano trovare applicazione né le successive «proroghe» disposte con leggi statali e tanto meno quella prevista dal comma 9, dell'articolo 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Avverso tale statuizione hanno proposto appello, con separati atti, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e l'Impre.Co. S.r.L, i quali, riproponendo tutti le analoghe eccezioni svolte in primo grado, hanno rivendicato la piena legittimità dell'impugnato decreto di occupazione d'urgenza, sollevando tre identici motivi di gravame, lamentando, in particolare: *a)* la mancata declaratoria dell'inammissibilità per tardività del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado; *b)* la erronea declaratoria della sussistenza nella controversia *de qua* della giurisdizione amministrativa, laddove, vertendosi in una tipica situazione di mero comportamento senza potere posto in essere da una pubblica amministrazione sussisteva solo la giurisdizione del giudice ordinario; *c)* l'erronea declaratoria dell'inesistenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità in ragione della ritenuta scadenza del piano regolatore consortile, frutto dell'altrettanto erronea interpretazione e falsa applicazione delle norme contenute nelle leggi regionali n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001, concernenti la proroga dell'efficacia dei piani regolatori dei consorzi delle aree per lo sviluppo industriale, ivi compresi quelli già scaduti.

Nel giudizio di appello instaurato dalla Regione Campania si sono costituiti l'originario ricorrente, nonché il C.I.P.E. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri; in quello intentato dal Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta non si è costituito nessuno degli appellati; infine nel giudizio di appello promosso dall'Impre.Co., Società consortile a r.l., si sono costituiti soltanto il C.I.P.E. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pronunciandosi sulle singole istanze cautelari proposte dagli appellanti, con le ordinanze rispettivamente n. 2991 (sull'appello proposto dalla Regione Campania), n. 2996 (sull'appello proposto dal Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta) e n. 3002 (sull'appello proposto dall'Impre.Co., Società consortile a r.l.), tutte in data 8 luglio 2003, la sezione ha sospeso l'efficacia dell'impugnata sentenza.

I predetti appelli sono stati introitati per la decisione di merito all'udienza pubblica del 25 novembre 2003.

## D I R I T T O

I. — La sezione osserva che, con sentenza non definitiva, in pari data, sono stati già riuniti gli appelli ed stata ritenuta sussistente nella controversia *de qua* la giurisdizione del giudice amministrativo; sono stati altresì respinti i motivi di appello relativi alla dedotta omessa declaratoria di inammissibilità, per tardività dei ricorsi di primo grado.

Quanto al terzo motivo di appello, tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la sezione è dell'avviso che esso sia astrattamente fondato, non potendo ragionevolmente dubitarsi dell'applicazione al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito di un'estensione dell'area interessata, con decreto del 28 luglio 1970) delle disposizioni contenute nel comma 9, dell'articolo 10, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretato dall'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: su queste ultime tuttavia grava il sospetto di contrarietà ai principi costituzionali di cui agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97, secondo quanto appreso indicato.

II. — Come esposto sinteticamente in narrativa, con il terzo motivo di appello, affidato ad identiche argomentazioni, la Regione Campania, il Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta e la società consortile a r.l. Impre.Co., hanno rivendicato la piena legittimità del decreto n. 212 del 13 marzo 2002, con cui il presidente della giunta regionale della Campania ha disposto l'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel Comune di Gricignano di Aversa, occorrenti per la realizzazione della «Filiere del sistema moda e servizi collegati» nell'agglomerato industriale di Aversa Nord (tra cui anche l'area di proprietà del signor Angelo De Angelis), osservando che i primi giudici avevano erroneamente ritenuto che esso non fosse sorretto da una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, a loro avviso, la predetta dichiarazione di pubblica utilità era da rinvenire nel piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato prima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi con un successivo decreto del 28 luglio 1970 (a seguito dell'ampliamento dell'area interessata), la cui efficacia, già più volte prorogata con leggi statali, sarebbe stata da ultimo ulteriormente prorogata per effetto dell'articolo 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, interpretato autenticamente dalla successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10: i primi giudici avrebbero erroneamente ed immotivatamente disapplicato tale normativa, pervenendo inopinatamente ad affermare una sua inesistenza di una valida, efficace e perdurante dichiarazione di pubblica utilità.

Al riguardo la selezione rileva quanto segue.

II.1. — Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato d.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 720).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24 ottobre 1990 n. 438), con conseguente *vulnus* dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata; ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'ef-

ficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

II.2. — Nel caso di specie, posto che non è stato contestato che l'opera per la cui realizzazione è stato emanato il contestato decreto di occupazione di urgenza rientra nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta e che quest'ultimo, originariamente approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968, successivamente integrato, relativamente all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise, era stato oggetto di nuova approvazione con il successivo decreto del 28 luglio 1970, non può ragionevolmente dubitarsi che lo stesso, per effetto dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (e dell'art. 52, seconda comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) sia effettivamente scaduto in data 28 luglio 1980, come correttamente ritenuto dai primi giudici sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa stessa sezione (decisioni 4723 e 4724 del 7 settembre 2000; 3349 del 21 giugno 2001), dal quale non vi è motivo per discostarsi.

La sezione, invero, con le ricordate decisioni ha già escluso che al piano consortile in esame sia applicabile l'articolo 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128, che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perché scaduto e ritenendo non meritevole di accoglimento la tesi (sostanzialmente riproposta dagli attuali appellanti) circa l'applicabilità, al caso di specie, della ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'articolo 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (nel testo novellato dall'articolo 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1), termine a sua volta prorogato dal d.l. 13 febbraio 1981, n. 19 (art. 2) di tre anni (15 gennaio 1984), dal d.l. 28 febbraio 1986, n. 48 (art. 1) per un altro anno, dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1987, n. 474, fino al 30 giugno 1988, dall'art. 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, fino al 31 dicembre 1989 e dall'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 fino al 31 dicembre 1990.

Ciò in quanto la predetta norma (*id est* secondo comma dell'articolo 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) deve essere correttamente interpretata alla luce del complessivo disposto dell'articolo 52 che: *a*) fissa in linea generale in dieci anni la durata dell'efficacia dei piani regolatori consortili (primo comma); *b*) fissa altresì alla data del 15 gennaio 1981 (triennio successivo all'entrata in vigore della legge 3 gennaio 1978, n. 1) la scadenza dell'efficacia dei piani approvati da oltre un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978; *c*) conferma, in linea generale, la durata decennale dei piani approvati da meno di un decennio rispetto alla data del 15 gennaio 1978 (com'è quello del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta), puntualizzando che detta durata (decennale) non potrà essere inferiore ad un triennio dalla predetta data (del 15 gennaio 1978).

II.3. — Deve essere quindi esaminata la questione dell'applicabilità al predetto piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta della proroga di efficacia disposta dall'articolo 10, comma 9, della legge regionale 16 marzo 1998, n. 16 (recante «Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale»), interpretato autenticamente dal secondo comma dell'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 (concernente «Disposizioni di finanza regionale Anno 2001»), così come prospettata dalle parti appellanti.

Il predetto articolo 10, rubricato «Piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali», al comma 9, dopo aver fissato in via generale la efficacia dei piani dei Consorzi in dieci anni, espressamente afferma «La validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore»; il secondo comma dell'articolo 77 della legge regionale n. 10 del 2001, fornendone l'interpretazione autentica, ha disposto che «la proroga di validità ed efficacia dei Piani regolatori delle Aree e dei Nuclei di cui all'articolo 10, comma 9, della l.r. 13 agosto 1998, n. 16, è intesa nel senso che la stessa si applica a tutti i Piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti».

I primi giudici, superando ogni questione circa la legittimità costituzionale della predetta normativa, sollevata dalla parte ricorrente in primo grado, hanno ritenuto che l'espressione *medio tempore* scaduti, non potesse riferirsi indiscriminatamente a tutti i piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale comunque scaduti (ed indipendentemente dal momento della scadenza), ma dovesse riferirsi esclusivamente, in virtù di un'interpretazione conforme a Costituzione, a quei piani venuti in scadenza tra il 1° gennaio 1991 (data di scadenza dell'ultima proroga degli stessi stabilita con norma statale e cioè con la legge 31 maggio 1990, n. 128) ed il 25 agosto 1998, data di entrata in vigore della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, essendo l'intenzione del legislatore regionale quella di eliminare ogni incertezza in materia, raccordando in questo modo, ai fini della efficacia dei piani esistenti, la legislazione statale a quella regionale: pertanto, poiché il piano del Consorzio per l'Area di Sviluppo industriale di Caserta, scaduto il 28 luglio 1970 non rientrava in tale lasso di tempo, ad esso non poteva applicarsi la citata normativa di proroga.

La sezione non condivide tale assunto.

II.3.1. — Invero, com'è noto, il canone fondamentale che deve guidare l'operatore giuridico nella delicata operazione di interpretazione di un testo legislativo è quello letterale, coordinato e completato dall'indagine sull'intenzione del legislatore: l'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale dispone, infatti, al primo comma che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore».

L'interprete, dunque, per applicare ad un caso concreto una certa norma deve svolgere una duplice operazione: con la prima deve accertare il contenuto della disposizione da applicare, secondo il significato delle parole che la compongono (elemento oggettivo); con la seconda, poi, deve appurare l'intenzione del legislatore (elemento soggettivo), verificando cioè quale fosse la finalità che il legislatore si proponeva e se essa si rinviene nelle espressioni letterali usate.

Per una corretta operazione di interpretazione nessuno di tali elementi (oggettivo e soggettivo) può mancare, perché l'interpretazione di una norma fondata esclusivamente sul dato letterale renderebbe incomprensibile la *ratio* della norma stessa, impedendole concretamente di conseguire le finalità che l'hanno giustificata; una interpretazione fondata esclusivamente sulla intenzione del legislatore, oltre a frustare l'affidamento che la norma è capace di ingenerare (e di cui l'interprete non può non farsi carico), potrebbe pregiudicare i suoi stessi fondamentali caratteri di generalità ed astrattezza.

Ad avviso della sezione, poi, la necessità che l'operazione interpretativa sia condotta in modo corretto e nel rispetto dei canoni indicati dall'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale è tanto più sentita quando essa provenga dal giudice, atteso che l'interpretazione da questi datane, *ultra* ovvero *contra* l'intenzione del legislatore, potrebbe configurare una violazione del principio della separazione dei poteri che rappresenta il fondamento dell'attuale ordinamento democratico: l'ammissibilità di una interpretazione conforme a Costituzione (tra le varie opzioni che, in un caso concreto, possono ricollegarsi ad una specifica norma e quindi indipendentemente dall'applicazione dello stringente criterio letterale ovvero dall'apparentemente contraria intenzione del legislativo, e ciò al fine di evitare la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa), lungi dal contraddire quanto fin qui osservato, lo conferma in quanto, secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, deve ritenersi, in via di principio, che l'intenzione del legislatore non possa essere in contrasto con i principi costituzionali (e solo quando sia stato appurato che di una norma non è possibile fornire alcuna interpretazione conforme alla Costituzione, solo allora si potrà giungere all'annullamento della stessa).

Per completezza, poi, deve ricordarsi che non può negarsi al legislatore il potere di porre norme retroattive che precisino il significato di norme preesistenti ovvero che impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, fermo restando che, in tali casi, poiché il principio della irretroattività della legge non ha fondamento costituzionale, salvo il caso della legge penale, il problema da risolvere non riguarda la natura interpretativa o meno della legge, quanto piuttosto i limiti dei suoi effetti retroattivi in relazione ai principi di ragionevolezza o ad altri valori costituzionalmente protetti e garantiti (da ultimo, Corte costituzionale 4 agosto 2003, n. 291).

II.3.2. — Alla luce di tali asservazioni la sezione è dell'avviso che sulla base del significato proprio delle parole contenute nell'articolo 10, comma 9, della legge 13 agosto 1998, n. 16, e dell'effettiva intenzione del legislatore, autenticamente interpretato dal secondo comma dell'articolo 77 della successiva legge 11 agosto 2001, n. 10, non può ragionevolmente dubitarsi che lo scopo delle ricordate disposizioni era proprio quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, fossero suscettibili di immediata attuazione.

Proprio tale ultima circostanza, cioè l'immediata attuabilità delle previsioni dei piani consortili, per un verso, giustifica e sorregge l'espressione non tecnica usata dal legislatore che, come ricordato, parla di «piani esistenti» e, per altro verso, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale individuare la eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: in realtà la *voluntas* del legislatore è stata — evidentemente — quella di «prorogare» (impropriamente ovvero di far rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti: ciò del resto ben può giustificarsi in considerazione del fatto che la legge 13 agosto 1998, n. 16, costituisce il primo intervento normativo regionale nell'ambito di una materia così delicata qual è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (sul punto è sufficiente richiamare l'articolo 1 della legge stessa).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'ardita tesi sostenuta dai primi giudici, lungi dall'essere ancorata ad un qualche dato positivo (non è stato fatto alcun richiamo neppure ad eventuali lavori preparatori), piuttosto che costituire espressione di una interpretazione della norma conforme a Costituzione, finisce in concreto per comportare una disapplicazione della legge in questione, in quanto incostituzionale, sostituendo inammissibilmente nella regolazione di un caso concreto la volontà del giudicante a quella del legislatore.

Il motivo di gravame in esame deve pertanto considerarsi meritevole di accoglimento, essendo sicuramente applicabile al caso di specie la normativa contenuta nel comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, con la conseguenza della piena efficacia ovvero della rinnovata vigenza del piano regolatore consortile del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Caserta, approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1978 e successivamente, a seguito di un ampliamento territoriale dello stesso, con decreto del 28 luglio 1970.

II.4. — Tale circostanza impone alla sezione di delibare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della ricordata normativa regionale (timidamente delineata, senza alcuna specifica argomentazione al riguardo, dal ricorrente in primo grado con riferimento agli articoli 3, 24, 97, 101, 104 e 113 della Costituzione) con riferimento agli articoli 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione in relazione alla ammissibilità di una cosiffatta compressione del diritto di proprietà, che può essere sussunta nell'ipotesi della reiterazione dei vincoli espropriativi.

Infatti, com'è stato già in precedenza rimarcato, poiché per effetto delle disposizioni contenute nel comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale 13 agosto 1998, n. 16, come autenticamente interpretato dal secondo comma dell'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, all'originario piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caserta, approvato originariamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e successivamente, a seguito dell'ampliamento dell'area interessata con l'estensione all'agglomerato di Aversa Nord e di Caserta Sud per le zone di San Marco e Marcianise (la cui validità, come accennato in precedenza, era da tempo scaduta, è stata conferita una nuova ulteriore vigenza di un triennio dall'entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16, il diritto di proprietà del signor Angelo De Angelis è stato nuovamente compresso, atteso che l'area di sua proprietà è stata nuovamente vincolata e assoggettata a procedimento espropriativo per la realizzazione, in particolare, della «Filiere del sistema moda e servizi collegati».

II.4.1. — Al riguardo, premesso che, com'è noto, ai sensi dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale, deve rammentarsi che l'articolo 53 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, stabilisce che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili, con la conseguenza, per un verso, che l'approvazione dei predetti piani regolatori comporta la valutazione di preminenza dell'interesse pubblico su quello privato dispone e, per altro verso, che i terreni compresi in tali strumenti sono sottoposti ad evidenti vincoli espropriativi.

Pertanto, la questione che la sezione deve delibare consiste nello stabilire se la normativa regionale, disponendo automaticamente e senza alcun incombente, istruttorio e/o procedimentale in capo ai consorzi per le aree di sviluppo industriale, la proroga dei piani regolatori consortili esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, abbia o meno violato il principio della temporaneità dei vincoli espropriativi, nonché l'obbligo della puntuale motivazione in caso di reiterazione e quello di prevedere il giusto indennizzo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 20 maggio 1999 ha espressamente affermato, al riguardo, che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo) ovvero la loro proroga in via legislativa non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo, in concreto sussistere, ragioni giustificative, accertate attraverso la opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà.

Sempre secondo il giudice delle leggi, devono, invece, considerarsi inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga *sine die* o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso).

In altri termini, il giudice delle leggi ha ammesso che la mera scadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione contenuti in uno strumento di pianificazione urbanistica non priva l'amministrazione competente alla realizzazione di progetti o interventi relativi ad esigenze generali (in funzione dei quali è previsto il piano regolatore stesso) del potere di reiterazione degli stessi, ove persistano (ovvero sopravvengano anche) situazioni che ne impongano la realizzazione anche se per finalità diverse da quelle originarie, sempreché tuttavia la predetta reiterazione sia puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla

base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente previsto anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato.

Con successiva pronuncia n. 411 del 18 dicembre 2001 la Corte costituzionale, proprio alla stregua degli enunciati principi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 52 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, proprio nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

II.4.2. — Ciò precisato, la sezione è dell'avviso che nel caso di specie, i delineati presupposti, idonei a rendere compatibili con le previsioni costituzionali la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, non sussistano.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, il comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, nell'ambito della regolamentazione dell'efficacia dei piani dei consorzi delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei industriali, fissata in via generale in dieci anni, ha stabilito *sic et simpliciter* che «la validità dei piani esistenti è prorogata per tre anni dalla data di entrata in vigore».

Pur a volersi ammettere, che con riferimento a tale singola disposizione (autenticamente interpretata dall'articolo 77 della legge 11 agosto 2001, n. 10, nel senso che la predetta proroga di validità si applica a tutti i piani esistenti, anche se *medio tempore* scaduti, così ricomprendendovi anche quello che costituisce oggetto del gravame in esame), la legge in esame possa essere considerata come una legge provvedimento (sulla cui compatibilità con la Costituzione, da ultimo anche C.d.S., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1321), ciò non toglie che in concreto essa manchi di qualsiasi elemento volto a provare l'effettivo svolgimento di una puntuale procedura di valutazione degli interessi pubblici e privati in gioco in relazione alla necessità ed all'attualità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale, difettando altresì della conseguente adeguata motivazione; manca inoltre qualsiasi previsione di indennizzo per la ulteriore compressione delle facoltà di godimento del diritto di proprietà.

Né i delineati presupposti possono in qualche modo ricavarsi *aliunde* ovvero dal contesto normativo in cui si collocano le due disposizioni in esame; né risultano dai lavori preparatori, di cui non vi è traccia.

Al contrario, la proroga generalizzata di tutti i piani esistenti porta ad escludere una valutazione analitica delle esigenze che possano giustificare la proroga dei singoli piani.

Non può ragionevolmente dubitarsi, sotto tale profilo, che la richiamata normativa ha così comportato un'innammissibile reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, assoggettando ingiustificatamente, in palese contrasto delle previsioni contenute nell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, le aree rientranti nel piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta (tra cui quelle della originaria ricorrente), approvato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1968 e poi, a seguito di un ampliamento dell'estensione territoriale dell'area consortile, con decreto del 28 luglio 1970, ad un ulteriore vincolo espropriativo, senza che siano state accertate e evidenziate le ragioni di pubblico interesse che giustificavano il perdurante sacrificio della proprietà privata e senza alcuna previsione di indennizzo.

Risultano, altresì, violati, ad avviso della sezione, anche i principi di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirare, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, l'azione amministrativa.

Invero, come si è già avuto modo di evidenziare, la normativa in esame proroga automaticamente e indiscriminatamente qualsiasi piano regolatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale per il fatto della sua semplice esistenza, indipendentemente dal fatto che essi siano eventualmente già scaduti e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano già venuti a scadenza.

È noto, al riguardo, che la proroga di un provvedimento amministrativo, quale provvedimento di secondo grado, accede necessariamente ad un precedente provvedimento esistente e efficace, incidendo proprio sulla sua efficacia: la previsione della cui legittimità si dubita, appare pertanto evidentemente irrazionale, rappresentando una vera e propria contraddizione in termini, la proroga di un provvedimento non più efficace.

In realtà, utilizzando in modo distorto lo strumento dell'interpretazione autentica di una propria precedente norma legislativa, il legislatore regionale, con disposizione innovativa (e non meramente interpretativa) ha sostanzialmente «riadottato» un precedente atto amministrativo, che aveva definitivamente esaurito il suo periodo di efficacia ed era quindi del tutto incapace di produrre propri effetti giuridici, conferendogli una nuova efficacia (con effetto retroattivo) attraverso una *fictio iuris* (cioè l'interpretazione di una norma giuridica che poteva logicamente e razionalmente riguardare solo i piani validi ed efficaci al momento della entrata in vigore della legge 13 agosto 1998, n. 16): tutto ciò al di fuori delle norme procedurali che ne disciplinavano l'emanazione e dunque in patente violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Ciò senza contare che altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Caserta è avvenuta ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

II.4.3. — Sotto i delineati profili la sezione è dell'avviso che la questione di legittimità costituzionale della più volte ricordata normativa, di cui al comma 9 dell'articolo 10 della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, autenticamente interpretata dall'articolo 77 della successiva legge regionale 11 agosto 2001, n. 10, sia effettivamente non manifestamente infondata.

Non può dubitarsi, poi, della sua rilevanza atteso che, come emerge dall'esposizione fin qui svolta, la sua applicazione è decisiva ai fini della decisione della controversia in esame.

III. — Deve essere disposta la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 9, della legge regionale della Campania 13 agosto 1998, n. 16, e dell'articolo 77, comma 2, della legge regionale della Campania 11 agosto 2001, n. 10, e, per l'effetto, sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato e della Camera, nonché al presidente della giunta regionale della Campania e al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Roma, addì 25 novembre 2003.

*Il Presidente : RICCIO*

*L'estensore: SALTELLI*

05C0576

---

---

## RETTIFICHE

---

---

AVVERTENZA. — L'**avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'**errata-corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

---

---

### Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 239 del Giudice di pace di Cuneo del 16 febbraio 2005.

Nel titolo dell'ordinanza n. 239 del registro ordinanze 2005, riportato alla pag. 68 della *Gazzetta Ufficiale*, 1<sup>a</sup> serie speciale, n. 18 del 4 maggio 2005, dove è scritto: «...sul ricorso proposto da Kasa Denis» è stato corretto in: «...sul ricorso proposto da Kasa Denis contro il Prefetto di Cuneo».

05C0578

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

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

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2005 (salvo conguaglio) (\*)**  
 Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 24 dicembre 2003 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2004)

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

CANONE DI ABBONAMENTO

<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)	- annuale € <b>400,00</b> - semestrale € <b>220,00</b>
<b>Tipo A1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)	- annuale € <b>285,00</b> - semestrale € <b>155,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)	- annuale € <b>780,00</b> - semestrale € <b>412,00</b>
<b>Tipo F1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)	- annuale € <b>652,00</b> - semestrale € <b>342,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.

**BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)**

Abbonamento annuo (di cui spese di spedizione € 120,00) € **320,00**

Abbonamento semestrale (di cui spese di spedizione € 60,00) € **185,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni € **180,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

**ABBONAMENTI UFFICI STATALI**

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 5 0 5 1 8 \*

€ 8,00