

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/1970** (ECLI:IT:COST:1970:53)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **MORTATI**

Udienza Pubblica del **25/02/1970**; Decisione del **25/03/1970**

Deposito del **02/04/1970**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4952 4953 4954 4955**

Atti decisi:

N. 53

SENTENZA 25 MARZO 1970

Deposito in cancelleria: 2 aprile 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 89 dell'8 aprile 1970.

Pres. BRANCA - Rel. MORTATI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 3, quarto comma, e 4 della legge 2 marzo 1963, n. 320 (nomina e durata in carica degli esperti delle sezioni specializzate agrarie), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanze emesse il 25 gennaio 1969 dal tribunale di Roma - sezione specializzata agraria - nei procedimenti civili vertenti rispettivamente tra Fiorentini Lucia e Ilardi Agapito, Marconi Alberto e Coletta Domenico, Lucci Armando e De Angelis Finau, iscritte ai nn. 285, 286 e 287 del registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 200 del 6 agosto 1969;

2) ordinanza emessa il 5 luglio 1969 dal tribunale di Reggio Calabria - sezione specializzata agraria - nel procedimento civile vertente tra Tropea Carmela Regina e Verduci Guerino, iscritta al n. 341 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 269 del 22 ottobre 1969;

3) ordinanza emessa il 24 luglio 1969 dal tribunale di Rieti - sezione specializzata agraria - nel procedimento civile vertente tra Battaglia Lidia e Sillieri Mario e Bruno, iscritta al n. 343 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 269 del 22 ottobre 1969;

4) ordinanze emesse il 29 luglio 1969 dal tribunale di Vibo Valentia - sezione specializzata agraria - in tre procedimenti civili promossi da Arena Francescantonio contro Giannini Caterina, Grillo Eleonora e Grillo Domenico ed altri, iscritte ai nn. 416, 417 e 418 del registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 311 del 10 dicembre 1969.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione di Fiorentini Lucia, De Angelis Finau e Battaglia Lidia;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 1970 il Giudice relatore Costantino Mortati;

uditi gli avvocati Leopoldo Piccardi, Alessandro De Feo e Corrado Nouliau, per il De Angelis, l'avv. Giuseppe Zappalà, per la Fiorentini, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Donadio, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un giudizio promosso avanti la sezione specializzata agraria del tribunale di Roma da Fiorentini Lucia contro Ilardi Agapito, avente ad oggetto la dichiarazione di decadenza dalla proroga legale di un contratto di affitto di fondo rustico, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, quarto comma, e 4, primo comma, della legge 2 marzo 1963, n. 320, che disciplinano il sistema di scelta degli esperti che, insieme con magistrati professionali, compongono tali sezioni, per violazione degli artt. 104, 105 e 108 della Costituzione.

Nell'ordinanza pronunciata il 25 gennaio 1969 dalla sezione specializzata presso il tribunale di Roma si fa rilevare come il sistema di scelta degli esperti predisposto dalla legge n. 320 del 1963 comporti un intervento del potere esecutivo e precisamente degli ispettorati dell'agricoltura cui compete procedere (su parere delle associazioni sindacali e di categorie professionali competenti) alla designazione dei nomi dei dottori in agraria o periti agrari e geometri, da includere negli albi speciali presso le Corti di appello; intervento tale da vulnerare i poteri ed i compiti riservati dalla Carta costituzionale al Consiglio superiore della magistratura in quanto non offre alcuna garanzia di controllo da parte di esso nella scelta dei

designati.

La sezione ammette che il provvedimento di nomina di un membro di un organo giurisdizionale da parte del Consiglio superiore possa assumere carattere meramente formale, ma ciò soltanto quando il procedimento di selezione sia tassativamente preordinato dalla legge senza ricorso ad alcuna attività discrezionale, cosicché l'atto d'investitura emesso dal Consiglio superiore assuma carattere meramente dichiarativo o di controllo; questa non è però l'ipotesi prevista dalla legge n. 320 del 1963, che consente invece all'ispettorato un ampio potere discrezionale di preselezione dei nominativi dei candidati alla nomina ad esperti.

Né sarebbe possibile interpretare la legge nel senso di qualificare l'attività degli ispettorati come meramente ausiliaria e preparatoria di quella della scelta effettiva da parte del Consiglio superiore, giacché una tale interpretazione non trova giustificazione alcuna, sia sotto il profilo logico, sia sotto quello grammaticale.

Dubbi di costituzionalità sorgono altresì, in relazione alla implicita potestà d'intervento riconosciuta dalla legge in esame al potere esecutivo nella conferma o meno dell'esperto alla scadenza del biennio, in quanto tale intervento, oltre a violare la potestà esclusiva del Consiglio superiore nella scelta e nomina del giudice onorario, può ritenersi anche tale da incidere sulla indipendenza di quest'ultimo, nel senso in cui essa è stata delineata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Dopo che l'ordinanza è stata regolarmente notificata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 200 del 6 agosto 1969, si è costituita nel giudizio avanti la Corte costituzionale l'attrice Fiorentini, col patrocinio dell'avv. Giuseppe Zappalà, ed ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato come per legge dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nella memoria depositata il 7 agosto 1969, la parte privata chiede che la Corte voglia dichiarare infondata la questione, ed a tale scopo, richiamate le sentenze n. 108 del 1962 e n. 76 del 1961 che già ebbero ad occuparsi della materia, osserva che secondo la legge impugnata gli ispettorati compartimentali dell'agricoltura non esercitano alcun potere di selezione dei candidati alla nomina a membri delle sezioni specializzate. Tali uffici infatti avrebbero soltanto il compito di raccogliere le segnalazioni provenienti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative e di trasmetterle, senza alcuna limitazione di numero, ai Presidenti delle Corti di appello, agenti per delega del Consiglio superiore, cui spetta formare gli elenchi comprendenti otto nominativi per ogni sezione da costituire e quindi provvedere alla loro nomina ed all'eventuale revoca.

In merito alla seconda questione la parte privata osserva che (se si accoglie l'interpretazione da essa proposta delle norme sul procedimento di nomina) anch'essa risulta infondata poiché l'attribuzione dell'effettivo potere di nomina e revoca al Consiglio superiore è sufficiente garanzia della indipendenza dei membri di cui si tratta.

Anche la difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri conclude perché la questione sia dichiarata infondata ed all'uopo qualifica l'attività svolta dall'ispettorato compartimentale dell'agricoltura nel procedimento di nomina degli esperti come una mera opera di collaborazione fornita con obiettività da uffici particolarmente idonei, per competenza tecnica, a segnalare le persone meglio qualificate a fornire nel Collegio un contributo di esperienza e dottrina.

Applicando alla presente fattispecie i principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 168 del 1963, l'Avvocatura osserva come la legge impugnata dovrebbe interpretarsi nel senso di escludere ogni carattere determinante alle indicazioni degli ispettorati, le quali, a suo parere, potrebbero essere disattese dal Consiglio superiore; questo infatti potrebbe invitare gli ispettorati a compiere una nuova indicazione di nominativi.

Le segnalazioni dell'ispettorato non sono d'altronde meramente discrezionali, essendo precedute dai pareri delle organizzazioni sindacali e degli ordini professionali e riguardando la sussistenza di requisiti fissati espressamente dalla legge. Inoltre l'ispettorato non è parte nelle controversie rientranti nella competenza delle sezioni specializzate sicché viene a realizzarsi il più assoluto e completo distacco del giudice, non solo dalle parti in causa, ma anche dal potere esecutivo.

Sul punto dell'indipendenza degli esperti, l'Avvocatura ricorda la sentenza n. 49 del 1968 della Corte costituzionale che ritenne compatibile con tale requisito il fatto che i componenti di un organo giurisdizionale siano nominati dall'esecutivo, sempre che tale nomina non possa venir rinnovata alla scadenza, ed osserva che l'art. 4 della legge n. 320 del 1963 risponde a tale requisito poiché gli esperti sono eventualmente confermati dal Consiglio superiore senza alcun intervento dell'ispettorato.

2. - Altra ordinanza di remissione, identica e contemporanea alla precedente, è stata pronunciata dallo stesso giudice nel corso della causa civile, di analogo oggetto, promossa da Marconi Alberto contro Coletta Domenico ed anch'essa è stata sottoposta a notificazione, comunicazione e pubblicazione nello stesso numero della Gazzetta Ufficiale sopra indicato. In questo giudizio, cui si estende l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri già riferito, non vi è stata costituzione di parti private.

3. - Una terza ordinanza identica e coeva alle due precedenti è stata infine pronunciata dal medesimo giudice nel corso del giudizio civile promosso da Lucci Armando contro De Angelis Finau per il rilascio di un fondo agricolo ed anch'essa è stata sottoposta a notificazione, comunicazione e pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale sopra indicata.

In questo giudizio, oltre al ricordato intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, si è avuta la costituzione del convenuto, assistito dagli avvocati Leopoldo Piccardi, Alessandro De Feo e Corrado Nouliau, i quali, nelle memorie 23 luglio 1969 e 11 febbraio 1970, svolgono i motivi d'incostituzionalità della legge enunciati nell'ordinanza.

In risposta alle affermazioni dell'Avvocatura dello Stato, in particolare, essi affermano che la Costituzione, attuando il principio della divisione dei poteri, esclude che fra questi possano aversi rapporti i quali implicino una ingerenza, più o meno vistosa o più o meno larvata, dell'uno nella sfera di competenza dell'altro, come invece avviene in sostanza con il sistema introdotto dalla legge impugnata (Corte cost., sent. n. 168 del 1963). Ai richiami compiuti dall'Avvocatura alla giurisprudenza della Corte circa l'ammissibilità di nomine governative di membri di organi giurisdizionali, la difesa del De Angelis replica che le decisioni richiamate riguardano soltanto giudici speciali, ai quali la Corte ha dichiarato inapplicabili i principi stabiliti dalla Costituzione per la magistratura ordinaria e specializzata (sent. n. 76 del 1961).

Ricordando come nel corso dei giudizi attribuiti alla competenza delle sezioni agrarie possano essere richiesti importanti pareri proprio agli organi periferici del Ministero dell'agricoltura (pareri sui quali la Corte si è pronunciata nella sent. n. 147 del 1967), la parte privata segnala la particolare opportunità di evitare possibili influenze di tali organi sulla nomina dei giudici che debbono avvalersi di siffatti pareri vagliandone la legittimità con imparzialità e distacco. Essa respinge quindi l'interpretazione delle disposizioni impugunate proposta dall'Avvocatura dello Stato (ed accolta anche in talune decisioni di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità pronunciate dalla Corte suprema di cassazione), secondo la quale l'intervento dell'ispettorato non sarebbe vincolante, ma solo indicativo. Un potere sindacatorio di merito del Consiglio superiore non può ricavarsi infatti da alcuna delle norme comprese nella legge n. 320 del 1963, come risulta tra l'altro dal raffronto di esse con quelle preesistenti.

Anche in relazione alla questione concernente l'indipendenza degli esperti la difesa del De

Angelis replica all'Avvocatura osservando che la legge presuppone per l'atto di conferma degli esperti un procedimento analogo a quello previsto per la loro prima nomina, con conseguente possibilità d'intervento dell'ispettorato corrispondente a quella che si ha in occasione della nomina. Ed è pacifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale che la prospettiva del reincarico esclude l'indipendenza dei membri di organi giurisdizionali (sent. nn. 11, 33, 49 del 1968).

4. - Con l'ordinanza in data 5 luglio 1969 della sezione specializzata agraria del tribunale di Reggio Calabria pronunciata nel corso della causa civile promossa da Tropea Carmela Regina contro Verduci Guerino per la risoluzione di una affittanza agraria è stato impugnato il solo art. 3, quarto comma, della legge n. 320 in riferimento ai soli artt. 104 e 105, della Costituzione.

Anche questo giudice ravvisa nell'intervento preselettivo dell'ispettorato compartimentale dell'agricoltura una grave limitazione dei poteri riservati al Consiglio superiore della magistratura per motivi analoghi a quelli enunciati nelle ordinanze dei giudici romani.

L'ordinanza è stata notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 22 ottobre 1969, ma nessuno si è costituito in questo giudizio.

5. - Sempre in riferimento ai soli artt. 104 e 105 della Costituzione, le disposizioni degli artt. 3 quarto comma, e 4, secondo comma, della legge n. 320 sono state impugunate con l'ordinanza 24 luglio 1969 della sezione specializzata agraria del tribunale di Rieti, pronunciata nel corso della causa civile, di oggetto analogo alle altre, promossa da Battaglia Lidia contro Sillieri Mario e Bruno.

Anche la motivazione di questo provvedimento ricalca quelle degli altri già ricordati e presenta la sola particolarità di denunciare, insieme con il quarto comma dell'art. 3, il secondo, anziché il primo comma dell'art. 4, legge n. 320, cioè la norma che prevede la sostituzione degli esperti venuti a mancare nel corso del biennio mediante un procedimento analogo a quello di nomina e la permanenza in carica dei sostituti fino alla scadenza del biennio in corso.

Dopo che l'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 22 ottobre 1969, si è costituita avanti la Corte costituzionale, col patrocinio dell'avv. Bruno Volpi, la parte attrice, la quale ha concluso per la dichiarazione di infondatezza osservando, nella memoria depositata il 17 ottobre 1969, che l'attività svolta dall'ispettorato in vista della scelta degli esperti si risolve in una forma di collaborazione oggettiva tra gli organi dello Stato, non solo legittima bensì anche utile, la quale non comporta la benché minima esplicazione di poteri che appartengano alla pubblica amministrazione ed alcuna subordinazione nei confronti di questa.

6. - Questione identica a quella sollevata dalla sezione specializzata presso il tribunale di Roma, con esplicito rinvio alla motivazione della relativa ordinanza, è stata infine proposta dalla sezione specializzata agraria del tribunale di Vibo Valentia con tre ordinanze identiche pronunciate il 29 luglio 1969 nel corso delle cause civili promosse da Francescantonio Arena contro Caterina Giannini, contro Grillo Eleonora e contro Grillo Domenico ed altri.

Anche queste ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 311 del 10 dicembre 1969, ma nessuno si è costituito nel giudizio avanti la Corte costituzionale.

Considerato in diritto:

Le otto cause si riferiscono alla stessa questione di costituzionalità, sicché se ne rende opportuna la riunione e la loro decisione con unica sentenza.

1. - Le ordinanze imputano agli articoli che si sono prima ricordati della legge 2 marzo 1963, n. 320, la violazione degli artt. 104, 105, 108 della Costituzione, nella considerazione che le modalità dai medesimi fissate per la nomina degli esperti i quali entrano a comporre le sezioni specializzate agrarie non garantiscono né l'indipendenza, né l'imparzialità dei loro giudizi. Deve anzitutto essere osservato come del tutto estraneo e inconferente alla questione sollevata sia il richiamo fatto dalle ordinanze stesse agli artt. 104 e 105 della Costituzione, dato che questi hanno riguardo esclusivamente ai componenti la magistratura, intesa questa nel nucleo ben delimitato risultante solo da quella parte degli appartenenti all'ordine giudiziario costituita dai giudici ordinari, rispetto ai quali solamente sono previste particolari forme di garanzie, come quella che affida i provvedimenti di stato ad essi relativi ad uno speciale organo, qual'è il Consiglio superiore della magistratura. E poiché nella specie è in contestazione il rispetto delle condizioni di indipendenza di "estranei partecipanti all'amministrazione della giustizia", alle quali si riferisce l'art. 108, l'indagine deve essere compiuta (contrariamente a quanto ritiene l'ordinanza del tribunale di Roma, secondo cui sarebbe da riservare all'esclusiva competenza del Consiglio superiore della magistratura l'accertamento dei requisiti oltre che la nomina degli esperti medesimi) alla stregua solo di quest'ultima disposizione.

2. - Da essa risulta che il costituente si è limitato a disporre solamente un rinvio alla legge, sicché il giudizio di costituzionalità deve essere circoscritto ad accertare se la disciplina stabilita da quella denunciata prescrive almeno un minimo di requisiti che rendano ragionevole la presunzione della loro corrispondenza all'imperativo della Costituzione. Ciò non diversamente da quanto prescritto per i componenti le giurisdizioni speciali: dal che si desume la infondatezza della tesi secondo cui sussisterebbe l'obbligo pel legislatore di differenziare le garanzie in parola secondo che si riferiscano ai componenti dell'una o dell'altra delle due categorie di organi ora menzionati.

Nella specie le garanzie predisposte con la legge denunciata sono da ritenere sufficienti. Infatti indubbiamente garanzie siffatte sono offerte dall'intervento, nella nomina e revoca degli esperti, del Consiglio superiore della magistratura, che, pure non imposto, come si è detto, dalla Costituzione, è stato tuttavia richiesto, con disposizione di carattere generale, dall'art. 10 n. 2 della legge 24 marzo 1958, n. 195, che ha trovato poi applicazione specifica nell'art. 3 della legge in esame, il quale ha fatto applicazione del potere di delegare l'esercizio delle funzioni stesse ai presidenti delle Corti di appello, già consentito dal citato art. 10 e dall'art. 30 delle norme di attuazione approvate con D.P. n. 916 del 1958.

L'interpretazione che di quest'ultimo articolo danno le ordinanze, nel senso che compete agli Ispettorati compartimentali dell'agricoltura la potestà di operare una preselezione fra coloro che hanno i requisiti per l'iscrizione nell'albo, così da limitare le indicazioni da presentare al Consiglio superiore agli otto nomi da includere in ciascuno degli albi speciali, lasciando al Consiglio stesso il solo compito di sorteggiare i nomi dei quattro destinati (quali titolari o supplenti) a comporre il collegio giudicante, non trova nessun sostegno nella legge, sia che si interpreti sotto l'aspetto letterale che sotto quello sistematico.

Si desume infatti chiaramente dall'art. 3 che la funzione degli Ispettorati predetti non riveste carattere di arbitrarietà poiché si concreta nella predisposizione (dopo che siano state sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative ed i competenti consigli degli ordini professionali) di un elenco comprensivo di coloro che gli Ispettorati stessi ritengano in possesso dei requisiti richiesti, rimanendo poi riservato al presidente della Corte di appello di prescegliere (previ i necessari controlli circa il modo di formazione degli elenchi) gli otto nomi da inserire in ogni albo.

Così precisato l'iter formativo dell'elemento laico nelle sezioni specializzate, vengono a cadere anche le censure formulate con riferimento tanto al procedimento sostitutivo che si renda necessario in dipendenza della cessazione dalla carica di un membro durante il biennio, quanto alla possibilità che la legge consente, della rinnovazione del mandato degli iscritti negli albi dopo la sua scadenza. Infatti che tale possibilità (giustificata anche da considerazioni di convenienza, data la eventuale difficoltà di disporre di un numero sufficiente di esperti che eccellano per capacità tecniche e doti morali, e siano disposti ad accettare una carica suscettibile di distrarre dall'esercizio professionale) non incida sull'imparzialità nell'esplicamento della funzione si desume dalla natura dell'organo cui compete disporre, oltre alla nomina, tale conferma nella carica.

3. - Accertato così che agli ispettorati compartimentali è demandata una funzione esclusivamente preparatoria e non già decisionale per quanto attiene alla preposizione degli esperti, diviene irrilevante indagare se le sezioni siano, come si assume, chiamate effettivamente a giudicare su atti predisposti dagli ispettorati medesimi.

Pertanto deve ritenersi che la legge denunciata abbia pienamente soddisfatto quelle esigenze di assicurare tanto l'idoneità degli esperti alle funzioni loro attribuite quanto la loro indipendenza dalle parti e dalla pubblica amministrazione, secondo quanto era stato richiesto con le precedenti pronuncie di questa Corte n. 76 del 1961 e 108 del 1962, anche per quanto riguarda quel particolare aspetto dell'imparzialità, che trova soddisfazione nella possibilità del ricorso, nei congrui casi, agli istituti dell'astensione e della ricusazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente gli artt. 3, quarto comma, e 4, della legge 2 marzo 1963, n. 320, sulla composizione delle sezioni specializzate agrarie, sollevata dalle ordinanze citate in epigrafe, in riferimento agli artt. 104, 105, 108 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1970.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.