CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **394/2002** (ECLI:IT:COST:2002:394)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **MEZZANOTTE**
Camera di Consiglio del **22/05/2002**; Decisione del **10/07/2002**
Deposito del **25/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27271 27272**
Atti decisi:

N. 394

SENTENZA 10 - 25 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), promosso con ordinanza emessa in data 4 giugno 2001 e depositata in data 27 luglio 2001 dalla Corte di cassazione, iscritta al n. 947 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2002 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa in data 4 giugno 2001 e depositata in data 27 luglio 2001, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), "nella parte in cui dispone l'applicabilità degli articoli 1 e 2 della stessa legge (concernenti gli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti nel giudizio disciplinare) ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge".

La Corte remittente premette di essere chiamata a decidere sul ricorso proposto da un ginecologo avverso la decisione con la quale in data 10 aprile 2000 la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie aveva confermato la sanzione della sospensione dall'esercizio della professione per mesi tre a lui irrogata dalla Commissione medici chirurghi della Provincia di Napoli all'esito di un procedimento disciplinare, nel quale gli era stato addebitato di avere cagionato interruzioni volontarie di gravidanza a dieci donne in contrasto con la legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione della gravidanza) e di avere tentato di commettere lo stesso reato nei confronti di altre due donne, fatti per i quali, con sentenza resa in data 22 maggio 1998 ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Napoli, gli era stata applicata la pena di anni uno e mesi due di reclusione.

2. - La Corte di cassazione rileva che, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrata in vigore la legge 27 marzo 2001, n. 97, che, con l'articolo 1, ha modificato l'articolo 653 del codice di procedura penale, riconoscendo efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità alla sentenza penale irrevocabile di condanna (e non solo a quella di assoluzione, come era precedentemente previsto), quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

A tale sentenza di condanna - prosegue la Cassazione - è stata poi equiparata la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, mediante la modifica apportata dall'articolo 2 della citata legge n. 97 del 2001 all'articolo 445 del codice di procedura penale, il cui nuovo testo esclude il giudizio disciplinare dal principio secondo cui il patteggiamento "non ha efficacia nei giudizi civili e amministrativi".

Conseguentemente, rispetto al giudizio disciplinare, la sentenza di patteggiamento è stata equiparata ad una pronunzia di condanna, secondo la regola generale dettata dall'ultima parte dell'articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale.

3. - La Corte remittente osserva che il titolo della legge n. 97 del 2001 e il testo dell'articolo 1 di tale nuova disciplina, che riconosce efficacia di giudicato alla sentenza penale di condanna nel "giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità", potrebbero far pensare che il legislatore abbia voluto limitare l'ambito del suo intervento al procedimento disciplinare relativo ai dipendenti pubblici. Ritiene tuttavia che, poiché la novellazione investe gli articoli 653 e 445 del codice di procedura penale, che regolano in generale gli effetti del giudicato penale sul giudizio disciplinare, la nuova disciplina sia applicabile anche ai procedimenti disciplinari dei professionisti, come quello su cui è chiamata a decidere, in quanto "il procedimento che si svolge dinanzi all'Ordine ha natura amministrativa e gli ordini professionali hanno personalità giuridica pubblica".

4. - Nell'ordinanza di rimessione si puntualizza che, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 97 del 2001, le disposizioni in essa contenute "si applicano ai procedimenti penali, ai giudizi

civili e amministrativi e ai procedimenti disciplinari in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa" (fissata per il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, avvenuta il 5 aprile 2001).

Poiché il ricorso alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie introduce un vero e proprio giudizio civile che continua attraverso il giudizio in Cassazione, la Corte remittente rileva che le innovazioni dettate dagli articoli 1 e 2 della legge n. 97 del 2001 sono, per espressa previsione del citato articolo 10, applicabili al giudizio disciplinare instaurato contro il ricorrente, per il quale, quindi, secondo la nuova legge, la sentenza di patteggiamento avrebbe efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto ed all'affermazione di averlo commesso.

5. - Proprio l'espressa previsione della retroattività della disciplina in esame e la sua applicabilità anche ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge suscita i dubbi di costituzionalità del giudice remittente.

La Corte di cassazione, pur aderendo al consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che considera il divieto di retroattività della legge non elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'articolo 25 della Costituzione limitatamente alla legge penale, ritiene, tuttavia, che il legislatore ordinario possa adottare norme con efficacia retroattiva solo a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

La disposizione censurata, ad avviso del giudice a quo, si porrebbe, invece, in contrasto con il canone di ragionevolezza, in quanto, prevedendo l'applicazione della nuova disciplina ai procedimenti in corso e, dunque, alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 97 del 2001, assocerebbe alle sentenze di patteggiamento effetti che, con riguardo alla disciplina anteriore, esse non avevano, così frustrando il legittimo affidamento di chi, in ragione del quadro normativo esistente, aveva deciso di addivenire al patteggiamento.

L'autorità del giudicato penale escluderebbe poi che il giudice civile possa valutare liberamente la sussistenza e la commissione del fatto, cosicché, per effetto della retroattività della nuova disciplina, sarebbe violato, sotto un concorrente profilo, anche l'articolo 24 della Costituzione, in quanto perderebbero rilevanza le difese svolte in proposito dall'interessato.

Considerato in diritto

1. - La Corte di cassazione dubita, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge 27 marzo 2001, n. 97, "nella parte in cui dispone l'applicabilità degli articoli 1 e 2 della stessa legge (concernenti gli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti nel giudizio disciplinare) ai patteggiamenti perfezionatisi anteriormente alla nuova legge". Benché la censura sia nominalmente estesa all'intero articolo 10, il complesso della motivazione dell'ordinanza, nella quale è puntualmente individuato il contenuto normativo che si intende sottoporre al giudizio di questa Corte, induce a ritenere che il dubbio di legittimità costituzionale investa il solo primo comma.

La disposizione censurata, ad avviso della Corte remittente, si porrebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza, in quanto collegherebbe alle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti effetti che, con riguardo alla disciplina anteriore, esse non avevano e verrebbe a frustrare il legittimo affidamento di chi, in ragione del quadro normativo esistente,

aveva deciso di addivenire al patteggiamento.

Infatti - prosegue la Cassazione - in base al diritto vivente, la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale non aveva efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, nell'ambito del quale l'accertamento dei fatti addebitati doveva avvenire in modo autonomo, sicché la retroattività della nuova disciplina comporterebbe che il professionista, il quale, vigenti le precedenti disposizioni, aveva ritenuto di accedere al patteggiamento nella legittima aspettativa che la sua scelta non avrebbe avuto incidenza preclusiva sull'accertamento di sussistenza e di commissione del fatto da compiersi nel procedimento disciplinare, vedrebbe modificata e definitivamente pregiudicata la propria posizione, non potendo pretendere un autonomo accertamento sul punto nella sede non penale.

Infine, ad avviso del giudice a quo, per effetto della retroattività della nuova disciplina, perderebbero di rilevanza le difese svolte dall'interessato in ordine alla sussistenza ed alla commissione del fatto, in quanto l'autorità del giudicato penale escluderebbe che il giudice civile possa esprimere liberamente le proprie valutazioni in proposito.

2. - La questione è fondata.

È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che il rito speciale regolato dagli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale, pur in presenza di autonomi e consistenti poteri del giudice, trova il suo fondamento nell'accordo tra pubblico ministero e imputato sul merito dell'imputazione. Nel patteggiamento, infatti, l'imputato è posto di fronte a una alternativa che investe principalmente il suo diritto di difesa: concordare la pena e uscire rapidamente dal processo ovvero esercitare la facoltà di contestare l'accusa (sentenze n. 251 del 1991; n. 313 e n. 66 del 1990). Il sistema è costruito in modo che l'imputato possa determinarsi alla sua scelta con piena consapevolezza delle conseguenze giuridiche derivanti dall'applicazione della pena su richiesta, così da poterne adeguatamente ponderare i benefici e gli svantaggi. Tra i benefici, in primo luogo, l'applicazione di una pena, diminuita fino a un terzo, che, se detentiva, non può essere superiore a due anni; quindi l'esonero dal pagamento delle spese del procedimento, la non applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, l'estinzione del reato e di ogni effetto penale alle condizioni previste dall'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale e, infine, alla stregua della originaria disciplina, la previsione che la sentenza di patteggiamento non avesse efficacia nei giudizi civili o amministrativi (articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale). In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo beneficio, era ampiamente consolidato l'orientamento della giurisprudenza, anche di legittimità, riferito dal remittente, secondo il quale la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale non aveva efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, nell'ambito del quale l'accertamento dei fatti e la loro riferibilità all'incolpato doveva avvenire in modo autonomo.

3. - La componente negoziale propria dell'istituto del patteggiamento, resa evidente anche dalla facoltà concessa al giudice di verificare la volontarietà della richiesta o del consenso (articolo 446, comma 5, del codice di procedura penale), postula certezza e stabilità del quadro normativo che fa da sfondo alla scelta compiuta dall'imputato e preclude che successive modificazioni legislative vengano ad alterare in pejus effetti salienti dell'accordo suggellato con la sentenza di patteggiamento. Ed effetto saliente dell'accordo, secondo la disciplina previgente, era indubbiamente la garanzia per l'imputato patteggiante che il suo diritto di difesa sarebbe rimasto integro in tutti i successivi giudizi (civili, amministrativi e disciplinari) nei quali il medesimo fatto avesse avuto rilievo.

La novella del 2001 ha innanzitutto modificato, con il suo articolo 1, l'articolo 653 del codice di procedura penale, attribuendo efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità non più solo, come in precedenza, alla sentenza penale irrevocabile di assoluzione, ma anche a quella di condanna quanto all'accertamento

della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Il nuovo testo dell'articolo 445 del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 della legge n. 97 del 2001, ha ribadito, in riferimento alle sentenze di patteggiamento, il principio secondo cui esse non hanno efficacia nei giudizi civili e amministrativi, escludendone però, con la locuzione che figura nell'ultimo periodo del primo comma ["Salvo quanto previsto dall'art. 653 (...)"], l'operatività nei giudizi disciplinari. Infine, l'articolo 10 della predetta legge, sotto la rubrica "disposizioni transitorie", ha stabilito che le nuove regole, ivi comprese quelle concernenti l'efficacia del giudicato della sentenza di applicazione della pena su richiesta, riguardano anche i procedimenti disciplinari in corso (comma 1).

L'anzidetta disposizione transitoria, in contrasto con il congiunto operare delle garanzie poste dagli articoli 3 e 24 della Costituzione, ha radicalmente innovato alla disciplina che l'imputato aveva avuto presente nel ponderare l'opportunità di addivenire al patteggiamento ed ha retroattivamente attribuito al consenso prestato l'ulteriore significato di una rinunzia alla difesa anche nel successivo procedimento disciplinare; rinunzia pressoché totale, deve aggiungersi, posto che l'efficacia di giudicato della sentenza di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale si estende a tutti gli elementi della fattispecie. In tal modo l'articolo 10, comma 1, poc'anzi citato, non tanto ha violato una aspettativa generica e non titolata di permanente vigenza di una determinata disciplina legislativa - aspettativa, che, in termini così generali, questa Corte ha sempre escluso potesse essere tutelata - quanto ha leso un affidamento qualificato dal suo intimo legame con l'effettività del diritto di difesa nel procedimento disciplinare e quindi costituzionalmente protetto dal simultaneo agire, nella presente fattispecie, dei parametri evocati dal giudice remittente. Proprio per la già rilevata componente negoziale insita nell'istituto del patteggiamento, che esige una consapevole manifestazione di volontà dell'imputato ed impone di preservare la genuinità dell'accordo, il quadro normativo entro il quale è maturata la scelta dell'imputato non poteva non essere assunto dal legislatore come elemento determinante della strategia processuale del patteggiante. Quella disciplina, dunque, nel suo nucleo essenziale, che investe l'effettività della difesa nel giudizio disciplinare, non poteva essere retroattivamente rimossa, ma doveva essere preservata, in quanto indefettibile condizione della già intervenuta applicazione della pena su richiesta.

L'articolo 10, comma 1, della legge n. 97 del 2001 va pertanto dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che gli articoli 1 e 2 della stessa legge si riferiscono anche alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che gli articoli 1 e 2 della stessa legge si riferiscono anche alle sentenze di applicazione della pena su richiesta pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2002.

Il cancelliere: Fruscella

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.