

Ufficio legislativo e legale
della Regione Sicilia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 4-5 febbraio 2005

Commento alla sentenza della Corte costituzionale 4 novembre 2004, n. 316

A cura di Simone Montalto

Corte Costituzionale

Sentenza n. 316 del 04.11.2004

Composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Presenza di membri non togati

Il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dall'art. 23 dello Statuto siciliano, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana, che non si limita all'esperienza della Corte di Cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione a Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli. L'art. 23 contiene dunque un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale, un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. Il decreto legislativo n. 373/2003 (contenente le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana n.d.r.), ha ripristinato l'originario modello statutario di decentramento, organizzato su due sezioni "staccate" del Consiglio di Stato, dando così "piena" attuazione al principio di specialità contenuto nell'art. 23 dello statuto siciliano. In questo modo si è dato vita ad una disciplina che ha fissato entro i contorni dello statuto quelli che, in relazione a questo profilo particolare, si possono definire i "contenuti storico-concreti" dell'autonomia regionale siciliana.

La peculiare struttura e composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, contenute nel decreto legislativo n. 373/2003, sono giustificate dall'intento di realizzare concretamente i principi statuari.

Poiché lo Statuto siciliano fu approvato prima dell'entrata in vigore del testo costituzionale e con esso non è stato mai coordinato, nonostante la sua "conversione" in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nello stesso possono talvolta rinvenirsi formulazioni ambigue, o anche omissioni - come quelle in tema di forme d'intesa tra Stato e Regione nella nomina dei componenti "laici" del Consiglio di giustizia amministrativa, diversamente da quanto previsto per i magistrati della Corte dei conti siciliana - da risolvere sulla base di una complessiva interpretazione dello statuto e della singolarità dell'autonomia siciliana.

Il carattere di piena attuazione, come già rilevato, del d.lgs. n. 373 citato rispetto all'art. 23 dello Statuto, esclude, di per sé, qualsiasi contrasto, sia con l'art. 102, secondo comma della Costituzione, relativo al divieto di istituire sezioni specializzate, sia con la VI disposizione transitoria della Costituzione, che ha sottratto la giurisdizione del Consiglio di Stato

norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto.

In applicazione dell'art. 23 dello Statuto, con decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, senza la procedura di previa determinazione della Commissione paritetica, furono dettate le prime norme di attuazione per l'esercizio, in Sicilia, delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, istituendosi a Palermo il Consiglio di giustizia amministrativa, in un'unica sezione, titolare delle competenze del Consiglio di Stato in Sicilia.

Esse prevedevano la seguente composizione dell'istituito organo giurisdizionale e di consulenza:

Presidenza: un presidente di sezione del Consiglio di Stato;

Membri in sede consultiva:

- a) due magistrati del Consiglio di Stato con la qualifica di consigliere;
- b) b) un Prefetto della Repubblica;
- c) quattro esperti dei problemi della regione. Per ciascuno dei membri era nominato un supplente.

Membri in sede giurisdizionale:

- quattro magistrati del Consiglio di Stato con la qualifica di consigliere, compresi i due indicati nella lett. a) del secondo comma;
- quattro giuristi scelti fra i professori di diritto delle università o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori.

I presidenti di sezione ed i consiglieri di Stato erano designati dal presidente del Consiglio di Stato; il prefetto ed il suo supplente erano designati dal Ministro dell'interno; gli esperti ed i giuristi erano designati dalla Giunta regionale.

Originariamente, dunque, il C.G.A. non era costituito da due sezioni ma era un organo unico con due ordini di funzioni e diverse composizioni, secondo che svolgesse funzioni giurisdizionali o funzioni consultive (ivi e particolarmente considerate le funzioni consultive, obbligatorie ma solo parzialmente vincolanti, in occasione delle decisioni sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione).

Così composto, il C.G.A. fu ritenuto dalla giurisprudenza una sezione del Consiglio di Stato a composizione particolare. Sul piano costituzionale ne fu affermata la legittimità già quasi un trentennio fa, quando era stato posto in dubbio che la presenza di giudici designati dalla Giunta regionale e con carattere temporaneo garantisse effettivamente l'imparzialità e l'indipendenza del giudizio.

La Corte ritenne allora che il carattere temporaneo della nomina, per i membri del Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale designati dalla Giunta regionale, ed estranei ai ruoli organici del Consiglio di Stato, non contrasta, di per sé, con i principi costituzionali che garantiscono

indipendenza ed imparzialità. A tal fine infatti, non è necessaria una inamovibilità assoluta, specie per i cosiddetti membri laici o estranei, che ben possono essere nominati per un determinato e congruo periodo di tempo, senza che per ciò venga meno l'indipendenza dell'organo, o del singolo giudice.

La Corte Costituzionale ritenne viceversa che l'indipendenza dei membri designati dalla Giunta regionale fosse compromessa dalla possibilità, al termine del quadriennio, di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale. Trattandosi, infatti, di membri designati dalla giunta regionale, e la cui nomina o conferma avveniva su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Regione, la sola prospettiva di una eventuale conferma bastava ad escludere l'indipendenza di questi giudici, sia nei confronti del Governo centrale sia soprattutto di quello regionale, con violazione degli artt. 100, 101 e 108 della Costituzione.

Di conseguenza, fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, del D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 654, nella parte in cui disponeva che i membri del Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale, designati dalla Giunta regionale, potessero essere riconfermati (Corte Cost., sent. n. 25 del 1976).

Ciò determinò una prima modifica delle originarie norme di attuazione del 1948 nel senso, appunto, della sentenza.

Ora, il decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 recante nuove norme di attuazione dello Statuto speciale oggetto della sentenza che si commenta, ha mantenuto sostanzialmente l'impostazione compositiva mista prevista dalla predetta normativa, disciplinando analiticamente il funzionamento del C.G.A. e, soprattutto, facendo corrispondere ai due ordini di funzioni due sezioni distinte: quella consultiva e quella giurisdizionale. Circa l'intervento regionale, va detto che ora il Presidente della Regione designa nove membri scelti tra persone che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere di cassazione.

Prima dell'emanazione, le nuove norme di attuazione sono state sottoposte al parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato che le ha ritenute sostanzialmente corrette (Ag. C.S. 2 ottobre 2003, n. 4) e con la procedura di cui all'art. 43 dello Statuto.

A parte gli aspetti giuridici della decisione costituzionale, che appaiono abbastanza chiari, possono suscitare qualche approfondimento:

- l'elemento storico usato dal giudice della costituzionalità per interpretare estensivamente lo Statuto della Regione Sicilia;
- il problema del mancato coordinamento dello Statuto siciliano approvato prima dell'entrata in vigore della Costituzione (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455).

E' suggestivo l'elemento storico, rinviante al Regno di Sicilia, rimasto per un certo tempo distinto dal Regno di Napoli (ma legato a questo in forza di una sorta di unione personale nella figura del Re) al fine di spiegare

altresì la ragione per la quale la Sicilia mantenne la Corte di cassazione, omologa a quella di Napoli, situazione durata (probabilmente per inerzia) fino al 1923. Ma ciò avveniva come retaggio di un regno.

Questo elemento che la Corte interpreta come base dell'aspirazione antica della Sicilia a fruire d'un decentramento istituzionale pare serva nella sentenza come elemento interpretativo idoneo a spiegare i poteri del Governo regionale a designare membri d'un ordine giudiziario statale presente nella Regione, soprattutto dopo un assetto costituzionale repubblicano.

Trattasi di un'argomentazione atipica. La dottrina ha, infatti, sempre ritenuto che l'elemento storico, in sede ermeneutica, può avere un peso limitato utilizzato al fine di collocare la norma nel tempo, di evidenziarne la genesi nel momento temporale in cui vide la luce o ebbe il suo travaglio formativo e non autorizza a ricostruire sistemi attuali basandosi su logiche giuridiche antiche e già superate quando nacque la stessa norma.

Richiamare situazioni del settecento e dell'ottocento e, comunque, anteriori alla formazione dello Stato italiano, è certamente un'elegante operazione di carattere storico e sociologico ma non di rigoroso valore giuridico. Al massimo le vicende del Regno di Sicilia potrebbero servire a far comprendere un testo statutario del 1945, collocandolo nel suo contesto originario, non a integrare elementi che mancano.

Non sembra, infatti, in linea con le attuali tecniche interpretative l'argomentazione che nello Statuto siciliano, approvato quando ancora non esisteva un assetto costituzionale della Repubblica, "**possono talvolta rinvenirsi formulazioni ambigue o anche omissioni**" (si tratta appunto, nel nostro caso, di omissioni) e che esse possano colmarsi non con riferimento alla Costituzione ma con riferimento all'antica aspirazione autonomistica del popolo siciliano.

Va detto che il mancato coordinamento dello Statuto con la Costituzione è stato anche causa di ... **dichiarazioni di incostituzionalità** di norme dello Statuto (**legge costituzionale**).

E va inoltre prospettata la storia del processo di costituzionalizzazione dello Statuto.

Lo Statuto, licenziato dalla Consulta regionale siciliana sul finire del 1945, era stato approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Conseguentemente, secondo le regole comuni disciplinanti l'inizio di efficacia delle leggi, avrebbe dovuto entrare in vigore il quindicesimo giorno successivo a quest'ultima data. Ma il secondo comma del decreto approvativo pose subito qualche problema. Esso infatti disponeva che lo "Statuto sarà sottoposto all'Assemblea costituente, per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato".

In attesa di un tale coordinamento sembrò dunque ai più attenti costituzionalisti che non si sarebbe potuto dire ancora che lo Statuto facesse parte dell'ordinamento costituzionale dello Stato italiano.

La appena eletta Assemblea costituente, che avrebbe dovuto approvare la Carta costituzionale della nuova repubblica italiana, avrebbe iniziato i lavori il 25 giugno del 1946. Realistico parve dunque che, fino all'assunzione da parte di questa superiore assemblea legislativa di una disciplina generale sull'ordinamento costituzionale, l'istituita Regione siciliana non avrebbe potuto godere della pienezza delle sue prerogative. Sembrava, infatti, incongruo che mentre la Repubblica si doveva ancora dare un ordinamento costituzionale attraverso un corpo legislativo democraticamente eletto, la Sicilia potesse trarre la propria autonomia d'ordine costituzionale in forza di un **decreto reale**, promulgato appena poche settimane prima che l'istituto monarchico fosse travolto e quando ancora non si sapeva quale sarebbe stato il nuovo assetto dello Stato nel rapporto con gli enti territoriali.

Tale problema fu risolto pragmaticamente. Prima del previsto "coordinamento" in sede costituzionale, infatti, con deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 novembre 1946, furono convocati i comizi per l'elezione della prima Assemblea Regionale. Le elezioni si svolsero il 20 aprile del 1947 e la prima seduta dell'Ars ebbe così luogo il 25 maggio dello stesso anno: prima cioè che, mediante la deliberazione dell'Assemblea costituente (che sarebbe intervenuto il 31 gennaio 1948) il testo dello Statuto fosse giuridicamente inserito nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e potesse vigere in base a norma costituzionale: il che avverrà con la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

Se con quest'ultimo atto si poté dire compiuta giuridicamente l'operazione di coordinamento, l'esperienza successiva avrebbe registrato, a distanza di decenni, la caduta di alcune prerogative autonomistiche e di alcuni precisi istituti testualmente presenti nello Statuto con norme almeno formalmente costituzionali, in base proprio ad operazioni interpretative, fondate su una ricostruzione del sistema "Costituzione-Statuto" che assicurasse la coerenza tra due normative.

Così, ad opera soprattutto della Corte costituzionale - non sempre sulla base di una cultura regionalista - sarebbero state travolte, per esempio, l'Alta Corte per la Regione siciliana (giudice pariteticamente espresso a garanzia della competenza legislativa della Regione) e conseguentemente la prerogativa assicurata al presidente della Regione ed agli assessori di essere giudicati dall'Alta Corte in caso di reati compiuti nell'esercizio di funzioni istituzionali, la stessa competenza del Commissario dello Stato di impugnare le leggi dello Stato lesive di competenze regionali ecc..

La Corte costituzionale ebbe infatti a sancire (Sent. n. 38 del 1957) che il coordinamento con la Costituzione, attuato con la legge costituzionale del 1948, serviva solo a garantire la **particolare forma di autonomia** attribuita alla Regione, mentre le rimanenti norme dello Statuto che fossero in contrasto con principi costituzionali dovessero ritenersi abrogate proprio a seguito del detto coordinamento.

La dottrina regionalista ritiene che molte pronunzie della Corte costituzionale, riduttive dello spessore dei poteri autonomistici, siano state possibili proprio perché, al di là del collegamento sostanziale un vero e proprio coordinamento testuale tra Statuto e Costituzione non è stato mai completato.

E' in questo tipo di coordinamento sostanziale che, come pare, la Corte costituzionale, sia pure con i riferimenti ai detti dati storici, abbia individuato uno dei fondamenti di tale **particolare forma di autonomia** (comprendente, appunto, la prerogativa di designare giudici del Consiglio di Giustizia amministrativa) con una sentenza dal valore, tutto sommato, ricostruttivo.

La composizione mista del Consiglio di giustizia amministrativa pare essere, in sostanza, dopo la sentenza che si commenta, il risultato di una normativa dello Stato (tali sono le norme di attuazione dello Statuto siciliano, come la sentenza stessa ricorda), concordata con la Regione in sede di commissione paritetica, se non in attuazione diretta di norme costituzionali o statutarie all'interno dei limiti da questa consentiti e sulla base d'una aspirazione generale della Sicilia di maggiore autonomia rispetto al sistema regionalista comune.