

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **25/1976** (ECLI:IT:COST:1976:25)

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

Presidente: **OGGIONI** - Redattore: - Relatore: **ASTUTI**

Udienza Pubblica del **10/12/1975**; Decisione del **15/01/1976**

Deposito del **22/01/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8175 8176**

Atti decisi:

N. 25

SENTENZA 15 GENNAIO 1976

Deposito in cancelleria: 22 gennaio 1976.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 25 del 28 gennaio 1976.

Pres. OGGIONI - Rel. ASTUTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. LUIGI OGGIONI, Presidente - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 3, secondo comma, e 5, terzo

comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 (norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 18 ottobre 1974 dal Consiglio di Stato sezione IV - sul ricorso di Fortino Carmelo contro il Presidente della Regione siciliana ed altri, iscritta al n. 238 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 195 del 23 luglio 1975;

2) ordinanza emessa il 6 marzo 1975 dal Consiglio di Stato - adunanza plenaria - sul ricorso di Ventura Emanuela contro il prefetto di Caltanissetta ed altro, iscritta al n. 376 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 281 del 22 ottobre 1975.

Visti gli atti di costituzione di Fortino Carmelo, di Ventura Emanuela, del Presidente della Regione siciliana e del prefetto di Caltanissetta;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1975 il Giudice relatore Guido Astuti;

uditi l'avv. Filippo Lubrano per Fortino e Ventura, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente della Regione siciliana e per il prefetto di Caltanissetta,

Ritenuto in fatto:

L'avv. Carmelo Fortino, nominato componente effettivo del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana su designazione della Giunta regionale per quattro quadrienni successivi sino al 1972, ha successivamente impugnato, dinanzi al Consiglio di Stato, il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1973, con il quale non è stato confermato nella carica. L'avv. Fortino ha, tra l'altro, nel ricorso, proposto eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 101 e 108 Cost. dell'art. 3 cpv. d.l. 6 maggio 1948, n. 654, se interpretato nel senso che spetti alla Giunta, di volta in volta, confermare o meno coloro che siano stati nominati in precedenza componenti del Consiglio di giustizia amministrativa, secondo criteri meramente discrezionali.

Il Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, ha ritenuto l'eccezione non manifestamente infondata, e rimesso gli atti alla Corte costituzionale per il relativo giudizio. La possibilità per la Giunta di non confermare i precedenti componenti nel Consiglio di giustizia amministrativa potrebbe, infatti, ledere i principi della indipendenza e della imparzialità del giudice sanciti dagli artt. 101 e 108 della Costituzione.

Identica questione, anche con riferimento agli artt. 100 Cost. e 23, primo e secondo comma, dello Statuto della Regione siciliana, è stata sollevata dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria, su un ricorso proposto da Emanuela Ventura.

L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha, inoltre, nella stessa ordinanza, proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, del citato decreto n. 654 del 1948 in riferimento agli artt. 3' 24, 113, secondo comma, 125, secondo comma, della Costituzione ed all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana.

La illegittimità della norma denunciata, che prevede il ricorso in appello alla adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato avverso le decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa sulle impugnazioni di atti e provvedimenti delle autorità amministrative dello Stato, discenderebbe dalla considerazione che il medesimo tipo di controversie godeva, in tutto il restante territorio della Repubblica e sino all'insediamento dei

tribunali amministrativi regionali, di una giurisdizione in un unico grado. Di conseguenza la previsione di un duplice grado di giurisdizione contenuta nella norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, del diritto di difesa e della esclusione di limitazioni alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi, di cui agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione. Un ulteriore contrasto sarebbe, poi, ravvisabile con l'art. 23 dello Statuto regionale, il quale prevede l'istituzione in Sicilia di sezioni degli organi giurisdizionali centrali senza, però, alcuna innovazione della struttura e delle funzioni originarie ad essi proprie.

Si è costituito in giudizio l'avv. Carmelo Fortino sostenendo la fondatezza della questione dallo stesso sollevata. Ciò perché quando ad un organo politico-amministrativo compete la determinazione sulla conferma di una persona chiamata a far parte di un organo giurisdizionale, ovvero tale organo abbia la possibilità di influire sulla determinazione, verrebbero violati i principi costituzionali di indipendenza ed imparzialità del giudice.

Si è costituita in giudizio anche Emanuela Ventura, deducendo a sua volta l'infondatezza delle questioni proposte. Le norme impugnate costituirebbero solo un adattamento del sistema generale per il quale, anche prima dell'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, era possibile che qualsiasi controversia fosse deferita dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato alla adunanza plenaria, quale organo supremo di controllo e di indirizzo della giurisprudenza amministrativa. Nel sistema impugnato, la devoluzione del giudizio alla adunanza plenaria è reso possibile mediante il diretto appello dei soggetti della controversia, senza che ciò costituisca una grave alterazione del sistema.

La infondatezza delle questioni proposte è stata affermata anche dal Presidente della Regione siciliana e dal prefetto di Caltanissetta, costituitisi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, che hanno altresì dedotto la irrilevanza della prima questione.

Considerato in diritto:

1. - Il Consiglio di Stato (sezione quarta) ha sollevato, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654 - Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato. Secondo l'ordinanza di rimessione, la disposizione per cui i membri del Consiglio di giustizia amministrativa designati dalla Giunta regionale "durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati", confliggerebbe con i principi della indipendenza e della imparzialità del giudice, in quanto secondo tale sistema "alcuni dei membri di un organo giurisdizionale amministrativo vengono designati temporaneamente da un organo politico, con possibilità di influire sui medesimi, attribuendosi a quell'organo il potere di riconfermarli o meno nella carica alla scadenza del mandato".

La stessa questione è stata sollevata anche dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria, facendo altresì riferimento all'art. 100, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 23, primo e secondo comma, dello Statuto della Regione siciliana approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2. - Il Consiglio di Stato in adunanza plenaria ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113, secondo comma, 125, secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, il quale prevede il ricorso alla adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato avverso le decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sulle impugnative di atti e provvedimenti delle autorità

amministrative dello Stato, non pronunciate in grado di appello. Con tale disposizione è stato introdotto il doppio grado di giurisdizione "soltanto per un certo tipo di controversie localizzate nella Regione siciliana, mentre in tutto il rimanente territorio dello Stato lo stesso tipo di controversie gode di una giurisdizione in unico grado", e ciò fino alla scadenza del terzo mese dalla data di insediamento dei tribunali amministrativi regionali, a norma dell'art. 38 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che, istituendo tali organi di giustizia amministrativa di primo grado, ha generalizzato il doppio grado di giurisdizione per le controversie di ogni tipo.

Il legislatore, instaurando nel 1948 il doppio grado di giurisdizione in una sola regione, sia pure a statuto speciale, fuori delle ipotesi prescritte dall'art. 125, secondo comma, della Costituzione, avrebbe violato gli artt. 3 e 24, per la disparità di tutela giurisdizionale assicurata a posizioni giuridiche identiche nel periodo anteriore all'entrata in funzione dei T.A.R.; ed avrebbe violato altresì il disposto dell'art. 113, secondo comma, che "nell'impedire qualsiasi esclusione o limitazione della tutela giurisdizionale a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti, ha voluto intendere tale tutela in tutta intera la sua uniforme esplicazione", nell'intero territorio dello Stato, senza differenze di regime nelle diverse Regioni. Ciò tanto più considerando che l'art. 23, primo comma, dello Statuto regionale prescrive che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione, "senza innovare in niente alla struttura ed alle funzioni originarie ad esse proprie", quali sono correttamente definite dall'art. 5, primo e secondo comma, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, mentre la denunciata disposizione del terzo comma ha invece modificato, limitatamente alla Sicilia e al periodo anteriore all'entrata in funzione dei T.A.R., i rapporti funzionali fra una delle sezioni del Consiglio di Stato (qual'è, correttamente considerato, il C.G.A. per la Regione siciliana), e l'adunanza plenaria del Consiglio stesso.

3. - Data l'identità ed affinità delle questioni i giudizi possono essere riuniti, e decisi con unica sentenza.

L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della prima questione, per difetto di rilevanza, in entrambi i giudizi. In relazione al primo giudizio, si è osservato che l'eventuale declaratoria di illegittimità della disposizione per cui i membri del C.G.A. designati dalla Giunta regionale possono essere confermati non potrebbe avere alcun effetto in ordine alla impugnazione d'un provvedimento al quale si addebita proprio il mancato uso di detta facoltà nei confronti del ricorrente, ed anzi dovrebbe condurre il giudice a quo a riesaminare la questione dell'esistenza nella fattispecie dell'interesse a ricorrere. Si è inoltre osservato che, eliminata la facoltà di conferma, rimarrebbe tuttavia per ogni altro aspetto inalterata la struttura del C.G.A. nella sua composizione mista, senza alcun mutamento nell'ordine della giurisdizione; e pertanto, potendo ritenersi salva la competenza giurisdizionale dell'organo pur nel caso di irregolare composizione del collegio per incapacità di taluno dei suoi membri, anche nel secondo giudizio la dedotta questione non sarebbe rilevante, né rilevabile d'ufficio, trattandosi di semplice vizio in procedendo, che la parte interessata avrebbe dovuto far valere con i normali mezzi di impugnazione.

L'eccezione di inammissibilità (prescindendo qui da ogni considerazione circa l'esistenza dell'interesse a ricorrere nel primo giudizio), non può essere accolta. Entrambe le ordinanze contengono motivazioni ampie e congrue in ordine alla rilevanza, che appare incontestabile dal momento che trattasi precisamente di accertare la costituzionalità della normativa vigente per la nomina di parte dei componenti del C.G.A. in sede giurisdizionale, questione che incide in modo diretto sulla giurisdizione dell'organo, o quanto meno sull'esercizio della medesima.

4. - Nel merito, la prima questione di legittimità costituzionale risulta fondata. Il carattere temporaneo della nomina, per i membri del C.G.A. 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 l'indipendenza, e con essa la imparzialità, dei giudici, siano essi ordinari o estranei alle magistrature: a tal fine, infatti, non appare

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 perciò venga meno l'indipendenza dell'organo, o del singolo giudice.

Ma l'indipendenza dei membri del C.G.A. designati dalla Giunta regionale è sicuramente compromessa per effetto della disposizione che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, a proposito dei componenti della G.P.A. estranei all'amministrazione, che "la sola prospettiva del reincarico basta ad escludere l'indipendenza di costoro dai consigli provinciali o regionali" (sentenza n. 49 del 1968); e ciò appare ancor più evidente nel caso di specie, trattandosi di membri designati dalla Giunta regionale, e la cui nomina o conferma (ancorché con decreto presidenziale) avviene, come per gli altri componenti dell'organo, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione: talché, proprio in rapporto alla prospettiva d'una eventuale conferma, l'indipendenza di questi giudici non può ritenersi assicurata dalla legge, sia nei confronti del Governo centrale sia soprattutto di quello regionale, con aperta violazione dei precetti contenuti negli artt. 100, 101 e 108 della Costituzione. E non occorre avvertire che di fronte ai principi della indipendenza ed imparzialità dei giudici, ordinari, amministrativi o speciali, cede il principio generale della ammissibilità agli incarichi ed uffici pubblici, che comporta di regola anche la possibilità di riconferma o rielezione: possibilità che deve essere fermamente esclusa per i membri laici del C.G.A. quale organo di tutela della giustizia nell'amministrazione, a cui l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana attribuisce le stesse funzioni spettanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

5. - Non vi sono, invece, motivi sufficienti a giustificare una pronuncia di accoglimento in ordine alla seconda questione di costituzionalità, concernente il terzo comma dell'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654. Certamente l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana prevedeva semplicemente l'istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ed è innegabile che con il d.lgs. n. 654 del 1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura, investito peraltro dell'esercizio delle stesse funzioni attribuite dalla legge alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, giusta il disposto dei primi due commi dell'art. 5. È del pari innegabile che una anomalia rispetto al regime ordinario della giustizia amministrativa fu allora introdotta con il disposto del terzo comma del medesimo art. 5, in base al quale veniva ammesso il ricorso all'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato avverso le decisioni del C.G.A. sulle impugnative di atti e provvedimenti delle autorità amministrative dello Stato, non pronunciate in grado di appello.

Ma la legittimità costituzionale del provvedimento istitutivo del C.G.A. della Regione siciliana nel suo complesso, ed in specie della disposizione contenuta nell'art. 5, terzo comma, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, riconosciuta vent'anni or sono da una nota decisione delle sezioni unite della Corte di cassazione, e dalla stessa adunanza plenaria del Consiglio di Stato, non può non essere qui confermata, anche sotto il particolare profilo ora prospettato, della diversità di regime verificatasi medio tempore, - e precisamente nel periodo intercorso tra l'istituzione del C.G.A. in Sicilia e quella dei T.A.R. nell'intero territorio dello Stato - quanto alla tutela giurisdizionale in grado di appello, nei confronti dei provvedimenti di cui al citato art. 5, ammessa soltanto per la Sicilia, mentre in ogni altra parte dello Stato esisteva per gli stessi provvedimenti un solo grado di giurisdizione. Questo regime eccezionale, (non contrastante peraltro con la previsione dell'art. 125, secondo comma, della Costituzione), trova giustificazione nella speciale competenza giurisdizionale attribuita dal d.lgs. 654 del 1948 al C.G.A. nei riguardi degli atti e provvedimenti definitivi sia dell'amministrazione regionale, sia delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione siciliana. Tale competenza giurisdizionale giustifica l'introduzione della possibilità di impugnazione delle sue decisioni concernenti atti delle amministrazioni statali davanti all'adunanza plenaria del

Consiglio di Stato. Invero, essendo il C.G.A. investito nei confronti di quegli atti delle stesse attribuzioni che sono proprie del Consiglio di Stato, venivano meno le ragioni per cui gli era stata conferita quella particolare composizione caratterizzata dalla presenza di due giuristi designati dalla Giunta regionale, e poteva a ciò costituire opportuno rimedio la previsione dell'impugnabilità delle sue decisioni, così circoscritta *ratione materiae*, non nel fine di attribuire ai ricorrenti davanti al C.G.A. una tutela giurisdizionale maggiore di quella riconosciuta alla generalità dei cittadini davanti al Consiglio di Stato, quanto piuttosto per assicurare una definitiva uniformità di controllo sugli atti delle amministrazioni dello Stato.

Come fu già riconosciuto proprio dall'adunanza plenaria, "nessun ostacolo costituzionale impediva che, entro lo stesso ambito della giurisdizione del Consiglio di Stato, fosse previsto il ricorso alla adunanza plenaria per determinate pronunzie del C.G.A.". E poiché la particolarità del regime dianzi ricordato non può dirsi irrazionale, né tale da integrare ingiustificata disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, non è nemmeno possibile ravvisare contrasto con le disposizioni degli artt. 24 e 113 della Costituzione, che, di per sé, non garantiscono né il doppio grado di giurisdizione né una completa uniformità di tutela giurisdizionale amministrativa.

6. - Se per le suesposte considerazioni deve dichiararsi l'infondatezza della questione, questa Corte non può tuttavia esimersi dal segnalare le ulteriori anomalie risultanti nel vigente sistema della giustizia amministrativa dopo la istituzione dei tribunali amministrativi regionali, attuata con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Queste anomalie non sono sfuggite al legislatore che ha provveduto a dettare con l'art. 40 di tale legge speciali disposizioni transitorie per la Sicilia, peraltro inadeguate rispetto all'esigenza di una piena ed uniforme attuazione dei precetti dell'art. 125 della Costituzione; e anche la sentenza pronunciata da questa Corte il 5 marzo 1975, n. 61, ha potuto eliminare solo parzialmente dette anomalie, con il riconoscimento al T.A.R. istituito nella Regione siciliana della stessa competenza propria degli altri tribunali amministrativi regionali, e con la conseguente assunzione da parte del C.G.A. delle stesse funzioni di giudice di appello attribuite dalla medesima legge al Consiglio di Stato.

Deve pertanto auspicarsi che il legislatore provveda rapidamente alla già prevista revisione dell'attuale sistema di giustizia amministrativa nella Regione siciliana, eliminando ogni residua anomalia e disarmonia, nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 23 dello Statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, nella parte in cui dispone che i membri del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana in sede giurisdizionale, designati dalla Giunta regionale, possono essere riconfermati;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, dello stesso decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, sollevata con la seconda ordinanza di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 24, 113, secondo comma, 125, secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 1976.

F.to: LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.