

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 145° — Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 giugno 2004

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 DELLA CORTE

N. 161. Sentenza 26 maggio - 1^o giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Configurazione della fattispecie contravvenzionale della «dichiarazione infedele» e della fattispecie delittuosa della «dichiarazione infedele con danno» - Lamentata irragionevole differenziazione di figure criminose aventi identico dolo specifico - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., artt. 2621 e 2622, come sostituiti dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, art. 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Dichiarazione infedele - Fattispecie contravvenzionale - Lamentata inadeguatezza del modulo contravvenzionale rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive dell'illecito, irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altri reati di frode più severamente repressi, non perseguibilità dei fatti commessi all'estero - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., art. 2621, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, artt. 27, terzo comma, e 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori - Fatto commesso nell'ambito di società non quotate - Perseguibilità a querela - Lamentata irragionevolezza e lesione del diritto di difesa - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., art. 2622, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 24, primo comma.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Fattispecie contravvenzionale - Termine di prescrizione - Applicazione del termine stabilito per la generalità delle contravvenzioni - Asserita irragionevolezza di un termine ritenuto eccessivamente breve, irragionevole disparità di trattamento in relazione alla fattispecie delittuosa, irragionevole equiparazione a tutte le altre contravvenzioni punite con l'arresto - Richiesta di ripristino del termine della fattispecie delittuosa - Intervento che esorbita dai limiti del sindacato di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61; legge-delega 3 ottobre 2001, n. 366.
- Costituzione, art. 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Previsione di soglie di punibilità a carattere percentuale - Lamentata lesione del principio della riserva assoluta di legge, carenza nella delega legislativa di principi e criteri direttivi relativi alla configurazione delle soglie in questione, nonché arbitraria e scorretta attuazione della delega, lesione del principio di uguaglianza, contrasto con finalità previste da norme internazionali - Richiesta di pronuncia ablativa con effetti estensivi dell'ambito di applicazione della norma incriminatrice - Scelta sottratta al sindacato di costituzionalità - Inammissibilità della questione - Assorbimento di altri profili di inammissibilità.

- Cod. civ., art. 2621, terzo e quarto comma, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002; legge-delega 3 ottobre 2001, n. 366, art. 11, comma 1, lettera a), numero 1).
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 76, 3, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Requisito dell'alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria - Lamentata lesione dei principi di determinatezza dell'illecito penale e di uguaglianza - Questione irrilevante nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.

- Cod. civ., art. 2621, terzo e quarto comma, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002.
- Costituzione, artt. 25 e 3

Pag. 17

N. 162. Sentenza 26 maggio - 1^o giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della Regione Lombardia - Ritenuta carente individuazione della norma oggetto e inadeguata motivazione - Reiezione.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della Regione Lazio - Ritenuta non impugnabilità di legge regionale contemporaneamente alla luce del secondo e del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, non impugnabilità di legge regionale per violazione di qualsiasi parametro costituzionale, violazione di principi fondamentali solo nel caso in cui la legge regionale ponga essa stessa i principi fondamentali, carenza di motivazione - Reiezione.

Regione Toscana - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Ricorso notificato e depositato tardivamente - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24, art. 1, comma 2, e articoli «ad esso collegati».
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma.

Regione Emilia-Romagna - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11, artt. 7 e 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma.

Regione Lombardia - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Lazio - Sanità pubblica - Professioni sanitarie - Farmacisti e dipendenti delle farmacie pubbliche e private - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29, art. 45.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Lombardia - Sanità pubblica - Aziende Unità Sanitarie Locali della Regione - Rilascio di certificati sanitari - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale della materia, ritenuta competenza direttamente conseguente all'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma

Pag. 35

N. 163. Ordinanza 26 maggio - 1° giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ingiunzione (procedimento per) - Subfornitura nelle attività produttive - Mancata corresponsione del prezzo nei termini pattuiti - Titolo per il procedimento monitorio - Preventivo esperimento del tentativo di conciliazione - Mancata previsione - Ritenuta irragionevolezza e disparità di trattamento tra subfornitore che agisce in via monitoria e subfornitore che agisce con l'ordinario giudizio di cognizione - Richiesta di pronuncia additiva che estenda l'obbligo del tentativo di conciliazione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 18 giugno 1998, n. 192, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 3

» 46

N. 164. Ordinanza 26 maggio - 1° giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione Piemonte - Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - Subentro nella posizione del defunto assegnatario - Convivente *more uxorio* - Necessità di provare la convivenza nelle forme stabilite dalla legge - Assunta lesione del principio che tutela le formazioni sociali, disparità di trattamento rispetto agli altri componenti della c.d. famiglia estesa, discriminazione in ordine alla formazione della prova, lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Carente motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46, artt. 3, comma 1, lettera *b*), 15, comma 1, e 32, comma 1, lettera *b*), e commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 97, 111 e 117

» 48

N. 165. Ordinanza 26 maggio - 1° giugno 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Fattispecie contravvenzionale - Termine di prescrizione - Applicazione del termine stabilito per la generalità delle contravvenzioni - Mancata previsione di un adeguato mezzo processuale idoneo a consentire la celebrazione del processo entro i termini di prescrizione stabiliti, denunciato contrasto con le norme comunitarie che impongono l'adozione di «adeguate sanzioni» - Proposizione da parte dei rimettenti di quesiti alla Corte di giustizia delle comunità europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE - Richiesta di rinvio della difesa erariale - Rinvio delle cause a nuovo ruolo.

– Cod. civ., artt. 2621 e 2622.

– Costituzione, artt. 10, 11, e 117; direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968

Pag. 51

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 465. Ordinanza del giudice di pace di Ficarolo del 23 febbraio 2004.

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio in caso di superamento dei limiti massimi di velocità - Applicazione nei confronti del proprietario del veicolo, qualora non risulti identificato il conducente al momento dell'infrazione (e il proprietario non ne fornisca i dati identificativi) - Violazione del principio *nemo tenetur se detegere* - Lesione del diritto di difesa - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui il veicolo sia di proprietà di una persona giuridica (nel qual caso la mancata identificazione del conducente comporta l'applicazione solo di una sanzione pecuniaria).

– Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [*rectius*: introdotto dall'art. 7 del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, e modificato dall'art. 7, comma 3, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, nel testo integrato dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214].

– Costituzione, artt. 3 e 24

» 53

N. 467. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia del 1° aprile 2004.

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni del Consiglio di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

– D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.

– Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma

Pag. 56

n. 468. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia del 1° aprile 2004.

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione Siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge. 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.

- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma

n. 469. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia del 1° aprile 2004.

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni del Consiglio di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma

Pag. 109

n. 470. Ordinanza della Corte di cassazione del 26 novembre 2003.

Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Interventi di ristrutturazione di ampliamento e di nuova costruzione, anche se non disciplinati da piani attuativi comunque denominati, che contengano precise disposizioni plano-urbanistiche, tipologiche, formali e costruttive, o da strumenti urbanistici generali, recanti precise disposizioni plano-volumetriche - Previsione della procedura di denuncia di inizio di attività (DIA) anziché della concessione edilizia - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con i principi fondamentali in materia stabiliti dalla normativa statale (artt. 22, terzo e quarto comma e 44, comma 2-bis, d.lgs. n. 380/2001) - Violazione della riserva di legge statale in materia penale - Violazione del principio di tassatività e determinatezza delle fattispecie penali - Violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Lombardia 19 novembre 1999, n. 22, art. 4, comma 3, interpretato dall'art. 3, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 18, in relazione al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 22, commi 3 e 4, e 44, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 25, 97 e 117

» 134

N. 471. Ordinanza del Tribunale di Genova del 26 gennaio 2004.

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Costituzione in giudizio dell'opponente - Termine ridotto a cinque giorni per effetto della dimidiazione del termine di comparizione - Decorrenza dalla notificazione dell'opposizione, anziché dalla restituzione dell'originale o dall'atto a cui possa collegarsi la conoscenza dell'inizio del decorso del termine - Compressione della tutela giurisdizionale dell'opponente - Disparità di trattamento (sia rispetto all'attore nel procedimento ordinario, sia in raffronto ad altre fattispecie) - Violazione del diritto di difesa e del diritto al giusto processo - Irragionevolezza - Contrasto con la garanzia comunitaria di effettività della tutela dei diritti.

- Cod. proc. civ., combinato disposto degli artt. 645, comma secondo, 647 e 165.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, commi primo e secondo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, art. 47.

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Mancata tempestiva costituzione in giudizio dell'opponente dovuta a caso fortuito o forza maggiore - Possibilità che l'opposizione prosegua - Esclusione - Compressione della tutela giurisdizionale dell'opponente - Disparità di trattamento (sia rispetto all'attore nel procedimento ordinario, sia in raffronto ad altre fattispecie) - Violazione del diritto di difesa e del diritto al giusto processo - Irragionevolezza - Contrasto con la garanzia comunitaria di effettività della tutela dei diritti.

- Cod. proc. civ., combinato disposto degli artt. 645, comma secondo, 647 e 165.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, commi primo e secondo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, art. 47

Pag. 145

N. 472. Ordinanza del giudice di pace di Torre Annunziata dell'8 gennaio 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Reintroduzione del principio del *solve et repete* - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini economicamente non in grado di versare la cauzione - Limitazione del diritto di agire in giudizio.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-bis, comma 3 [*recte*: Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 149

N. 473. Ordinanza del giudice di pace di Cairo Montenotte del 2 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici limitativi della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 150

n. 474. Ordinanza del giudice di pace di Cairo Montenotte del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini meno abbienti - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) art. 204-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24 Pag. 152

n. 475. Ordinanza del giudice di pace di Cairo Montenotte del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini meno abbienti - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24 » 154

n. 476. Ordinanza del giudice di pace di Cairo Montenotte del 5 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Ingiustificato ostacolo alla tutela giurisdizionale dei diritti - Disparità di trattamento in danno dei soggetti meno abbienti.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile [1977, *recte*:] 1992, n. 285), art. 204-*bis*, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3 e 24 » 156

NN. da 477 a 481. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del giudice di pace di Marsiconuovo del 20 febbraio 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Disparità di trattamento tra cittadini abbienti e meno abbienti, nonché tra cittadini e Pubblica Amministrazione - Lesione del diritto di azione e difesa - Contrasto con la garanzia di mezzi difensivi per i non abbienti.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-*bis*, comma 3 [*recte*, Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24 » 157

N. 482. Ordinanza del giudice di pace di Novi Ligure del 30 marzo 2004.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di ricorso al prefetto e di ricorso al giudice di pace avverso l'ordinanza-ingiunzione prefettizia - Limitazione del diritto di agire in giudizio - Compressione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, come modificato dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113 Pag. 160

N. 483. Ordinanza del T.a.r. per la Sicilia sez. staccata di Catania del 3 marzo 2004.

Lavori pubblici - Approvazione e realizzazione del progetto pluriennale del «Ponte sullo Stretto di Messina» - Forme adeguate di partecipazione alle decisioni in ordine all'approvazione delle opere pubbliche ivi previste in favore di comuni e città metropolitane - Mancata previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza, di autonomia degli enti locali, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di autonomia dei comuni in tema di pianificazione territoriale - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, primo e secondo comma; legge 1° agosto 2002, n. 166, artt. 13 e 14; d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, secondo e terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 120; Statuto Regione Sicilia, art. 14 » 161

N. 484. Ordinanza del Tribunale di Piacenza del 6 febbraio 2004.

Procedimento civile - Sentenza non definitiva che statuisca solo sull'*an debeat* - Appello immediato della parte soccombente - Facoltà del giudice di primo grado di sospendere l'ulteriore istruzione per la liquidazione del *quantum* - Possibilità subordinata all'istanza concorde delle parti - Irragionevolezza - Illogica diversità di regime rispetto all'ipotesi di sentenza che statuisca sull'*an*, rimettendo a separato giudizio per il *quantum*.

- Cod. proc. civ., artt. 279 e 295.
- Costituzione, art. 3 » 167

N. 485. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 17 settembre 2003.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111 » 169

N. 486. Ordinanza del Tribunale di Firenze dell'11 novembre 2003.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111

Pag. 172

N. 487. Ordinanza emessa dal Tribunale di Firenze dell'11 novembre 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111

» 176

N. 488. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 29 novembre 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111

» 179

NN. da 489 a 491. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Firenze del 20 gennaio 2004.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111

Pag. 182

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 161

Sentenza 26 maggio - 1^o giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Configurazione della fattispecie contravvenzionale della «dichiarazione infedele» e della fattispecie delittuosa della «dichiarazione infedele con danno» - Lamentata irragionevole differenziazione di figure criminose aventi identico dolo specifico - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., artt. 2621 e 2622, come sostituiti dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, art. 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Dichiarazione infedele - Fattispecie contravvenzionale - Lamentata inadeguatezza del modulo contravvenzionale rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive dell'illecito, irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altri reati di frode più severamente repressi, non perseguibilità dei fatti commessi all'estero - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., art. 2621, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, artt. 27, terzo comma, e 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori - Fatto commesso nell'ambito di società non quotate - Perseguibilità a querela - Lamentata irragionevolezza e lesione del diritto di difesa - Motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria circa la rilevanza nel processo *a quo* - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. civ., art. 2622, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 24, primo comma.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Fattispecie contravvenzionale - Termine di prescrizione - Applicazione del termine stabilito per la generalità delle contravvenzioni - Asserita irragionevolezza di un termine ritenuto eccessivamente breve, irragionevole disparità di trattamento in relazione alla fattispecie delittuosa, irragionevole equiparazione a tutte le altre contravvenzioni punite con l'arresto - Richiesta di ripristino del termine fattispecie delittuosa - Intervento che esorbita dai limiti del sindacato di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61; legge-delega 3 ottobre 2001, n. 366.
- Costituzione, art. 3.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Previsione di soglie di punibilità a carattere percentuale - Lamentata lesione del principio della riserva assoluta di legge, carenza nella delega legislativa di principi e criteri direttivi relativi alla configurazione delle soglie in questione, nonché arbitraria e scorretta attuazione della delega, lesione del principio di uguaglianza, contrasto con finalità previste da norme internazionali - Richiesta di pronuncia ablativa con effetti estensivi dell'ambito di applicazione della norma incriminatrice - Scelta sottratta al sindacato di costituzionalità - Inammissibilità della questione - Assorbimento di altri profili di inammissibilità.

- Cod. civ., art. 2621, terzo e quarto comma, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002; legge-delega 3 ottobre 2001, n. 366, art. 11, comma 1, lettera a), numero 1).
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 76, 3, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Requisito dell'alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria - Lamentata lesione dei principi di determinazione dell'illecito penale e di uguaglianza - Questione irrilevante nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.

- Cod. civ., art. 2621, terzo e quarto comma, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002.
- Costituzione, artt. 25 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: 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, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366); dell'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario); dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1, della legge 3 ottobre 2001, n. 366, e dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61, promossi con ordinanze del 19 settembre 2002 del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì, dell'11 dicembre 2002 del Tribunale di Melfi e del 12 febbraio 2003 del Tribunale di Milano, rispettivamente iscritte al n. 535 del registro ordinanze 2002 e ai nn. 171 e 400 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, 1^a serie speciale, dell'anno 2002 e nn. 14 e 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di G. F., U. L. e A. Z. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi gli avvocati Lucio Lucia e Vittorio Virga per G.F., Giorgio Pirroni per U. L., Edda Gandossi e Alessandro Sammarco per A. Z. e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, che il 4 maggio 2001 l'erede legittimo del socio di una società in nome collettivo, deceduto *ab intestato*, aveva sporto «denuncia-querela» nei confronti del fratello — coerede e «gestore» della predetta società — lamentando che questi, investito della richiesta di liquidazione della propria quota, gli aveva offerto una somma del tutto inadeguata rispetto al reale valore dell'azienda sociale. Il denunciante aveva dedotto, altresì, che la «situazione patrimoniale societaria» presentata dal denunciato «alla Confartigianato di Cesenatico, per la redazione del bilancio al 31 dicembre 1999», esponeva dati assai diversi da quelli risultanti dalla dichiarazione di successione presentata dal medesimo ad un notaio.

Instaurato un procedimento penale nei confronti del denunciato per i reati di tentata truffa (artt. 56 e 640 cod. pen.) e false comunicazioni sociali (art. 2621 cod. civ.), il pubblico ministero, all'esito delle indagini, aveva formulato richiesta di archiviazione, non accolta tuttavia dal giudice rimettente, che aveva conseguentemente fissato udienza in camera in consiglio.

Essendo nelle more sopravvenuto il d.lgs. n. 61 del 2002, modificativo delle disposizioni penali in materia di società, il denunciante aveva proposto, in base alla disposizione transitoria di cui all'art. 5 del medesimo decreto legislativo, querela in ordine al reato di cui al nuovo art. 2622 cod. civ.: querela che il rimettente ritiene tuttavia priva di ogni effetto per mancata osservanza delle forme prescritte a pena di nullità dagli artt. 333 e 337 cod. proc. pen., ed in particolare perché presentata — sia quanto al testo che quanto alla sottoscrizione del querelante e del suo difensore — in copia fotostatica. Irregolarità, questa, che ad avviso del giudice *a quo* non potrebbe considerarsi sanata dal successivo «atto di ratifica», redatto in calce e sottoscritto da un ufficiale di polizia giudiziaria e dal querelante, nel quale pure si conferma il contenuto della querela: e ciò sia perché tale conferma esulerebbe dai poteri accertativi del pubblico ufficiale che riceve la querela, il quale sarebbe chiamato unicamente a stabilire l'identità del querelante; sia perché la sottoscrizione del verbale di ratifica da parte di quest'ultimo non potrebbe essere riferita al contenuto della querela, in quanto posta in calce ad altro atto; sia, infine, perché la ratifica potrebbe sanare un atto viziato, ma non un atto inesistente, quale sarebbe quello mancante di sottoscrizione.

Posto, quindi, che il fatto di false comunicazioni sociali ascritto alla persona sottoposta alle indagini, di cui all'originario art. 2621 cod. civ., risulterebbe attualmente riconducibile alle due distinte ipotesi criminose — di natura rispettivamente contravvenzionale e delittuosa — previste dai nuovi artt. 2621 e 2622 dello stesso codice (come sostituiti dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002), il giudice *a quo* conclude che in ordine all'ipotesi delittuosa di cui all'art. 2622 cod. civ. dovrebbe essere disposta, allo stato, l'archiviazione per difetto di querela; mentre la fattispecie di cui all'art. 2621 cod. civ. (perseguibile d'ufficio), anche in caso di rigetto della richiesta di archiviazione e di «imputazione coatta», dovrebbe essere «considerata secondo la sua nuova natura contravvenzionale», con ogni conseguenza anche in ordine ai termini di prescrizione.

Ad avviso del rimettente, peraltro, i citati artt. 2621 e 2622 cod. civ. dovrebbero considerarsi costituzionalmente illegittimi sotto plurimi profili.

Premesso che le ipotesi criminose previste dalle norme denunciate integrerebbero una «fattispecie a formazione progressiva» — venendo punita, nell'un caso, la «dichiarazione infedele», e nell'altro «la dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori» — il giudice *a quo* assume, anzitutto, che il «combinato disposto» delle due norme violerebbe l'art. 3 Cost., in rapporto alla diversità delle «risposte repressive» da esse rispettivamente contemplate: una diversità tale da implicare addirittura il passaggio da un illecito contravvenzionale ad altro di natura delittuosa, con conseguente esclusione della punibilità della forma tentata del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. L'identità del dolo specifico che caratterizza le due fattispecie — costituito dall'intenzione di ingannare i soci o il pubblico e dal fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto — renderebbe infatti irragionevole tale sperequazione; né varrebbe, in contrario, il rilievo che l'evento di danno, costitutivo dell'ipotesi delittuosa, deve riflettersi nella relativa componente psicologica, dato che l'elemento differenziale si esaurirebbe nella rappresentazione — anche in termini di mera accettazione del rischio, ossia di dolo eventuale — di un danno causato a terzi (soci e creditori) quale conseguenza di una «primaria e diversa volontà di base», comune alle due ipotesi (la frode in danno dei soci o del pubblico).

La natura contravvenzionale del reato previsto dall'art. 2621 cod. civ. risulterebbe, inoltre, in sé e per sé, del tutto inadeguata rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive del fatto incriminato, e perciò contrastante con la funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost., la quale implica che la sanzione penale debba essere ragionevolmente proporzionata ai fatti riconducibili allo specifico paradigma punitivo. In via di principio, infatti, il modello della contravvenzione è indicativo della «*parvitas materiae*» e implica la punibilità anche a titolo di semplice colpa: donde la sua incoerenza con una figura criminosa, quale quella delle false comunicazioni sociali, che, sul piano oggettivo, si traduce — alla luce di una consolidata giurisprudenza di legittimità, formatasi in rapporto al vecchio testo della norma incriminatrice — in un fatto «altamente lesivo di un bene pubblico», quale la «trasparenza del mercato, fattore primario e fondante di una moderna società liberale»; e, sul piano soggettivo, lungi dall'essere punibile indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, richiede il dolo nella sua forma più intensa (il dolo specifico).

La natura contravvenzionale del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. risulterebbe peraltro lesiva anche del principio di uguaglianza, sotto un duplice profilo. Da un lato, infatti, essa implicherebbe una irragionevole disparità di trattamento delle false comunicazioni sociali rispetto ad altri reati di frode lesivi del medesimo interesse alla trasparenza del mercato, quali, in specie, i reati di aggrottaggio «comune» (art. 501 cod. pen.) e «speciale» (art. 2637 cod. civ., come sostituito dal d.lgs. n. 61 del 2002), configurati come delitti e puniti con la pena della

reclusione fino ad un massimo, rispettivamente, di tre e cinque anni. Dall'altro lato, la natura contravvenzionale dell'illecito renderebbe non più perseguibile, ai sensi degli artt. 9 e 10 cod. pen., la falsità *ex art.* 2621 cod. civ. commessa all'estero: con la conseguenza che, nel caso di bilanci consolidati di gruppi di società con ramificazioni internazionali, il falso consumato in una società controllata avente sede all'estero — ma i cui effetti lesivi dell'interesse pubblico alla trasparenza del mercato «si determinano, identicamente, nel bilancio della controllante italiana», e quindi nel territorio dello Stato — resterebbe «inopinatamente» esente da pena, a differenza di tutti gli altri falsi in bilancio «non “viziati” *ab origine* in questo modo».

Il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 2622 cod. civ., nella parte in cui prevede la perseguibilità a querela per il reato di «falso con danno» da esso delineato. La circostanza che tale reato postuli la lesione di interessi patrimoniali di singoli soci o creditori non escluderebbe, infatti, la sua natura «ontologicamente plurioffensiva», giacché detta lesione discenderebbe «imprescindibilmente» dalla pregressa offesa di un interesse diffuso e indisponibile, quale quello alla trasparenza del mercato: interesse peraltro evocato in modo esplicito dalla norma incriminatrice, allorché richiede l'intento dell'agente di ingannare il pubblico.

In aggiunta a ciò, i soggetti legittimati alla proposizione della querela si troverebbero in concreto nella impossibilità di esercitare il relativo diritto, non disponendo di strumenti per verificare la sussistenza della falsità integratrice del reato. I soci potrebbero infatti prendere visione del bilancio, unitamente ai suoi allegati, dopo che questo è depositato, ma senza poter conoscere le modalità ed i passaggi della sua redazione. Non varrebbero a tal fine strumenti come il diritto di consultazione riconosciuto dall'originario art. 2489 cod. civ. ai soci di società a responsabilità limitata (circoscritto, per costante giurisprudenza, ai soli libri contabili, senza estendersi alle altre scritture); o come la facoltà, prevista dallo stesso articolo, di chiedere la revisione della gestione (accordata — al pari di quella di denuncia al tribunale *ex art.* 2409 cod. civ. — ad una minoranza qualificata, e non anche al socio *uti singulus*); ovvero ancora come la presenza del collegio sindacale (organo che, quando esiste, è normalmente espressione della maggioranza, e non potendo comunque ipotizzarsi, per il socio titolare del diritto di querela, un onere di ricognizione «mediata» dall'intervento dei sindaci); mentre, poi, i creditori sociali risulterebbero privi anche delle limitate facoltà di accesso riconosciute ai soci. In quest'ottica, il regime di perseguibilità a querela finirebbe per condurre, pur in presenza della lesione di un preminente interesse pubblico, alla sostanziale impunità degli autori del falso, con conseguente violazione degli artt. 24, primo comma, e 3 Cost.

La stessa procedibilità d'ufficio, prevista dall'art. 2622 cod. civ. con riferimento alle società quotate, risulterebbe d'altro canto «illusoria» e foriera di possibili disparità di trattamento, avuto riguardo al caso in cui la società quotata sia una *holding* che controlla società non quotate. Alla stregua, infatti, di quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, gli amministratori della società controllante non risponderrebbero penalmente della falsità del bilancio consolidato, ove questa derivi da dati contabili contenuti nei bilanci delle società controllate, non essendo titolari di alcun potere di accertamento sulla veridicità dei dati trasmessi dalla società del gruppo: onde la falsità del bilancio consolidato di società quotate, che derivi da falsità dei bilanci di società controllate non quotate, non sarebbe, in realtà, perseguibile d'ufficio.

Da ultimo, il rimettente osserva come il regime di perseguibilità a querela si presenti irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza anche in rapporto all'istituto della remissione. Posto che fra le ipotesi criminose previste dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. sarebbe ravvisabile — anche alla luce della clausola di salvezza con cui la prima delle due norme esordisce — un rapporto di specialità, la remissione della querela per il reato di cui all'art. 2622 cod. civ. escluderebbe, per il suo effetto estintivo, anche la configurabilità del reato di cui all'art. 2621 cod. civ.; con la conseguenza che ragioni transattive di natura privata verrebbero a prevalere su un interesse pubblico comunque tutelato dall'ordinamento tramite il citato art. 2621 cod. civ.: in sostanza, l'iniziativa conciliatoria del singolo «danneggiato patrimoniale» precluderebbe la tutela diffusa degli «ingannati».

1.2. — Nel giudizio di costituzionalità 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 o comunque non fondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo*, quantomeno con riferimento all'art. 2622 cod. civ., in quanto la dichiarata nullità della querela — proposta per il nuovo reato di cui al citato articolo — impedirebbe al giudice rimettente ogni possibile giudizio.

Nel merito, la diversa configurazione dei reati di cui agli artt. 2621 e 2622 cod. civ. — contravvenzione l'uno, delitto l'altro — non potrebbe essere ritenuta contrastante con l'art. 3 Cost. sul solo rilievo dell'identità del dolo specifico che connota le due fattispecie, in quanto tale assunto presupporrebbe la possibilità di confrontare il dolo specifico richiesto da norme incriminatrici «in modo assoluto ed astratto», isolandolo dagli altri elementi delle fattispecie.

Né potrebbe ventilarsi il contrasto del nuovo art. 2621 cod. civ. con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo della proporzionalità della sanzione, facendo leva sulla pregressa giurisprudenza della Corte di cassazione in ordine all'oggettività giuridica della fattispecie, dovendo essere riconosciuta al legislatore ordinario la facoltà di una «diversa graduazione» dell'interesse protetto rispetto alla legge precedente.

Il medesimo rilievo impedirebbe di ravvisare nel regime di perseguibilità a querela del reato di cui all'art. 2622 cod. civ. una violazione dell'art. 24, primo comma, Cost.: e ciò a prescindere dalla considerazione che il giudice *a quo*, identificando nella previsione di una condizione di procedibilità un impedimento alla tutela in giudizio di diritti soggettivi o interessi legittimi, confonderebbe la garanzia costituzionale inerente a tale tutela con l'obbligatorietà dell'azione penale, prevista da altra norma costituzionale, della quale è titolare il pubblico ministero.

2.1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale di Melfi ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 e dell'art. 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), nella parte in cui hanno modificato il termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali previsto dalle norme vigenti anteriormente alla riforma.

Il giudice *a quo* premette di essere investito, a seguito di decreto del giudice dell'udienza preliminare del 28 giugno 2000, del processo nei confronti di persone imputate del reato di false comunicazioni sociali di cui all'originario art. 2621 cod. civ., relativamente a fatto commesso negli anni 1993-1994.

L'originario art. 2621 cod. civ. configurava le false comunicazioni sociali come delitto perseguibile d'ufficio, punendolo con la pena della reclusione da uno a cinque anni, oltre la multa: sicché, ai sensi degli artt. 157 e 160 cod. pen., il termine di prescrizione del reato era di dieci anni, prolungabili fino a quindici in presenza di cause di interruzione.

Il d.lgs. n. 61 del 2002, in conformità alle previsioni dell'art. 11 della legge delega n. 366 del 2001, ha per contro scisso la figura criminosa in due nuove fattispecie: la prima (art. 2621 cod. civ.) configurata come reato di pura condotta, perseguibile d'ufficio e punito con l'arresto fino ad un anno e sei mesi; la seconda (art. 2622 cod. civ.) configurata come reato di evento (costituito dal danno per i soci o i creditori), punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e, per le società non quotate, perseguibile a querela. In assenza di disposizioni derogatorie della disciplina generale, ne è quindi derivata anche una modifica dei termini di prescrizione: la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ. si prescrive, difatti, in tre anni, prolungabili sino a quattro anni e mezzo; quella delittuosa di cui all'art. 2622 cod. civ. in cinque anni, prolungabili sino a sette e mezzo.

A fronte di ciò, il fatto contestato agli imputati — riconducibile al nuovo art. 2621 cod. civ. (che si porrebbe in indiscutibile rapporto di successione rispetto alla vecchia fattispecie) — risulterebbe dunque prescritto, a differenza di quanto avverrebbe ove si applicasse il termine di prescrizione originario.

Il rimettente ritiene, tuttavia, che la modifica del termine prescrizione operata dalle norme impugnate, in combinato disposto con gli artt. 157 e 160 cod. pen., si ponga in contrasto con il parametro costituzionale della razionalità.

Al riguardo, il giudice *a quo* osserva preliminarmente, sul piano dell'ammissibilità della questione, come la più recente giurisprudenza di questa Corte abbia ammesso la possibilità di un sindacato di costituzionalità sulle norme penali di favore, pur a fronte del principio di irretroattività della legge penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., ritenendo che — fermo il divieto di sottoporre a pena (o a pena più grave) fatti disciplinati in modo più favorevole al momento della commissione — il requisito della rilevanza della questione sussista ogni qualvolta dalla decisione possano comunque derivare effetti giuridici (in specie, sulla formula di proscioglimento o sulla base normativa della pronuncia del giudice *a quo*). La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altro canto, nell'affermare che l'art. 25 Cost. attribuisce in via esclusiva al legislatore il potere di creare e modificare le fattispecie penali, precludendo alla Corte qualunque pronuncia manipolativa di queste ultime, avrebbe tuttavia sempre riconosciuto l'ammissibilità del sindacato quando si tratti di verificare il rispetto del principio di uguaglianza, nonché la razionalità della norma.

La questione di costituzionalità — che non attiene alla natura ed all'entità della pena, ma esclusivamente al termine di prescrizione — dovrebbe pertanto considerarsi ammissibile: giacché, da un lato, essa inerisce alla razionalità della norma impugnata; e, dall'altro, non implicherebbe comunque una applicazione retroattiva in senso sfavorevole della fattispecie incriminatrice, ma soltanto — essendo il fatto oggetto di giudizio anteriore all'entrata in vigore della norma modificativa — l'assoggettamento dello stesso al termine di prescrizione già previsto al momento della sua commissione (la situazione, per tale aspetto, sarebbe perfettamente analoga a quella conseguente alla mancata conversione di decreti-legge contenenti norme penali di favore).

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente assume che l'attuale termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali non produttive di danno patrimoniale ai soci o ai creditori, di cui all'art. 2621 cod. civ., risulterebbe palesemente irrazionale, in quanto — in contraddizione con la stessa scelta legislativa di prevedere la punibilità di una determinata condotta — assicurerebbe di fatto l'impunità della medesima.

In proposito, si dovrebbe infatti considerare che tra il momento di commissione del reato in esame (da cui inizia a decorrere il termine prescrizione) e quello in cui la relativa notizia perviene all'autorità intercorre, di solito (come, del resto, nel caso oggetto del giudizio *a quo*), un considerevole lasso temporale; che l'accertamento dell'elemento oggettivo dell'illecito è difficile e complesso (collegandosi a violazioni di tipo contabile ed economico e richiedendo, normalmente, l'esame di una massa notevole di documenti, spesso di non facile reperimento); che altrettanto complesso è l'accertamento dell'elemento soggettivo, il quale, a differenza delle altre ipotesi contravvenzionali, implica un «particolarissimo dolo specifico intenzionale»; che, sempre a differenza delle altre contravvenzioni, l'art. 33-*bis* cod. proc. pen. attribuisce la cognizione del reato al collegio (meno «agile» del giudice monocratico), con conseguente necessità di passaggio attraverso il «filtro» dell'udienza preliminare (udienza resa dalle recenti riforme particolarmente articolata); che, infine, il nostro sistema processuale contempla tre gradi di giurisdizione ed una fase dibattimentale la quale, in quanto ispirata ai principi accusatori, si presenta anch'essa particolarmente complessa ed articolata.

In una simile situazione, il processo per il reato in parola sarebbe quindi destinato a concludersi «fisiologicamente» — anche a prescindere, cioè, da situazioni contingenti che limitino l'«efficienza» del singolo ufficio giudiziario — con una declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.

Se, d'altra parte, la determinazione dei termini di prescrizione dei singoli reati è materia oggetto di ampia discrezionalità legislativa, tale discrezionalità non potrebbe spingersi tuttavia fino al punto di stabilire, irrazionalmente, un termine che impedisca *a priori* di definire il processo in tempo utile. Sotto questo profilo, la scelta censurata comporterebbe sia una irragionevole disparità di trattamento della fattispecie criminosa considerata rispetto al complesso degli altri fatti cui il legislatore ha attribuito rilevanza penale, stabilendo però un termine di prescrizione che non esclude la possibilità di definire il processo prima dell'estinzione del reato; sia una altrettanto irragionevole equiparazione della fattispecie stessa all'insieme delle contravvenzioni punite con l'arresto, la quale non tiene conto delle peculiarità — segnatamente in punto di elemento soggettivo e di cognizione collegiale, con necessaria celebrazione dell'udienza preliminare — che allungano la durata dei processi per il reato in parola.

A tale ultimo proposito, il rimettente indica come specifico termine di raffronto l'abrogato art. 9 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1982, n. 516, che, in deroga all'art. 157 cod. pen., prevedeva un termine di prescrizione di sette anni per alcune contravvenzioni in materia tributaria: e ciò proprio in considerazione della complessità delle indagini contabili ed economiche — peraltro analoghe a quelle richieste dal reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — necessarie ai fini dell'accertamento delle violazioni. Tale *ratio* troverebbe conferma nella successiva riforma della materia operata dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205): infatti il legislatore, da un lato, nel riformulare le fattispecie contravvenzionali tributarie non abrogate, le ha trasformate in delitti; e, dall'altro, ha eliminato la deroga all'art. 157 cod. pen., in quanto il più ampio termine di prescrizione, conseguente a tale qualificazione, risultava già di per sé idoneo a soddisfare le esigenze connesse alle difficoltà di accertamento.

Non si comprenderebbe, pertanto, perché il legislatore, a fronte di fattispecie che presentano analoghe difficoltà di accertamento, in un caso (contravvenzioni tributarie) ne abbia tenuto adeguatamente conto nel fissare i termini di prescrizione; ed in un altro caso (contravvenzione di cui all'art. 2621 cod. civ.) le abbia invece totalmente trascurate.

2.2. — Nel giudizio di costituzionalità 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 o comunque infondata.

La difesa erariale rileva, preliminarmente, che in sede di sindacato sulla ragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa non è possibile invocare genericamente delle alternative alla scelta attuata dal legislatore, poiché, così facendo, si invade il campo della discrezionalità riservata ad esso; occorre, invece, dimostrare che detta scelta è incoerente rispetto al sistema in cui si inserisce. Sotto questo profilo, peraltro, il *tertium comparationis* invocato dal giudice rimettente — costituito dallo speciale regime della prescrizione previsto per le contravvenzioni tributarie dall'art. 9 del d.l. n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, in legge n. 516 del 1982 — sarebbe «del tutto inutilizzabile», dato che il citato art. 9 risulta ormai abrogato dall'art. 25 del d.lgs. n. 74

del 2000. Per un verso, infatti, una norma abrogata non potrebbe essere utilmente invocata come *tertium comparationis*, al fine di desumerne la violazione del principio di uguaglianza, ad opera di una norma vigente; e, per un altro verso, a seguito del d.lgs. n. 74 del 2000, nel nuovo sistema dei reati tributari non compare più alcuna deroga alla disciplina ordinaria della prescrizione, onde, sotto questo profilo, i due sistemi posti a confronto risultano, allo stato, assolutamente omogenei.

D'altro canto, l'argomento sul quale si fonda la denuncia di irragionevolezza della scelta legislativa formulata dal giudice *a quo* — ossia la complessità dell'accertamento del reato, la quale implicherebbe la necessità di prevedere una prescrizione più lunga di quella ordinaria — sarebbe confutabile sia in linea di principio che in linea di fatto.

Sotto il primo profilo, l'istituto della prescrizione rappresenterebbe attuazione del diritto del cittadino sottoposto a procedimento penale — in rapporto al quale è prevista dall'art. 27, secondo comma, Cost. la presunzione di non colpevolezza — ad essere giudicato in un tempo ragionevole: diritto garantito tanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che dal novellato art. 111 Cost., nella parte in cui sancisce il principio della ragionevole durata del processo. In questa prospettiva, l'applicazione ad una nuova fattispecie di reato del termine ordinario di prescrizione costituisce dunque la regola, mentre la previsione di un termine speciale rappresenterebbe l'eccezione: e sarebbe semmai l'eccezione — non già la regola — a dover essere giustificata dal legislatore in termini di ragionevolezza.

Sul piano concreto, poi, è proprio seguendo il ragionamento del giudice *a quo* che si perverrebbe a conseguenze di dubbia costituzionalità. La complessità dell'accertamento dei reati e la lentezza dei relativi processi non basterebbero, difatti, a giustificare una deroga al regime ordinario, non potendo considerarsi ragionevole la scelta di un legislatore che — anziché introdurre norme che accelerino i processi, in accordo con i principi enunciati negli accordi internazionali e nella stessa Costituzione — operasse viceversa nel senso di allungare i termini di prescrizione, dilatando così indirettamente la durata dei procedimenti giudiziari.

3.1. — Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui — nel dettare i principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina penale delle società commerciali, oggetto di delega legislativa al Governo — prescrive di precisare, quanto alla nuova formulazione del reato di false comunicazioni sociali, «che le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché nella parte in cui prescrive, agli stessi fini, di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative», per violazione dell'art. 76 della Costituzione;

b) dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come modificato dal d.lgs. n. 61 del 2002 — che dà attuazione ai criteri di delega dianzi indicati — per violazione degli artt. 3, 25, 76 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997 e ratificata con legge 29 settembre 2000, n. 300.

L'ordinanza osserva, in via preliminare, come i quesiti di costituzionalità sollevati — inerenti alle «soglie di punibilità» che caratterizzano la nuova disciplina delle false comunicazioni sociali — debbano considerarsi ammissibili alla luce della giurisprudenza di questa Corte. Secondo quest'ultima, infatti, sarebbe possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, le «norme penali di favore» — ossia le norme che abbiano l'effetto di escludere o attenuare la responsabilità penale in favore dell'agente — dato che l'invalidazione di tali disposizioni non determina la configurazione di nuove fattispecie penali, ma si limita a ricondurre alle norme penali comuni casi che la disposizione impugnata vi abbia, in ipotesi, arbitrariamente sottratto. Tale sarebbe, appunto, l'effetto della caducazione delle soglie di punibilità censurate, la quale, senza creare alcuna nuova norma penale, varrebbe soltanto a riportare le falsità rimaste al di sotto delle soglie nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ.

Le questioni sarebbero inoltre rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto il pubblico ministero — nel riformulare l'originaria imputazione per adeguarla alle sopravvenute modifiche legislative, riconducendola dapprima all'ipotesi di cui all'art. 2622 cod. civ. e poi, preso atto della mancanza di querela, a quella dell'art. 2621 cod. civ. — non ha contestato il superamento delle soglie: circostanza che, d'altra parte, non potrebbe neppure reputarsi contestata implicitamente, stante il tenore delle imputazioni che, «attribuendo il valore delle omissioni oggetto del reato a più annualità, non consente, tramite il raffronto con i bilanci, di considerare all'evidenza superate le soglie in relazione alle singole annualità».

In simile situazione, l'accoglimento delle questioni inciderebbe dunque sulla formula di proscioglimento che il Tribunale rimettente è chiamato ad adottare. Infatti, sulla base dell'attuale normativa, proprio a fronte della mancata contestazione di uno degli «elementi costitutivi» della fattispecie (il superamento delle soglie), gli imputati dovrebbero essere prosciolti perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato; invece, nel caso di abolizione delle soglie, andrebbe dichiarata la prescrizione del reato contravvenzionale contestato. Tale differenza, alla stregua di quanto affermato da questa Corte con sentenza n. 148 del 1983, varrebbe senz'altro ad integrare il requisito della rilevanza.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che l'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge di delegazione legislativa n. 366 del 2001 dava mandato all'esecutivo di precisare, in sede di revisione della fattispecie criminosa delle false comunicazioni sociali, che «le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative». A fronte di tale criterio direttivo, il decreto legislativo n. 61 del 2002, nel riformulare gli artt. 2621 e 2622 cod. civ., ha quindi escluso la punibilità sia «se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società», e comunque «se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento»; sia, in ogni caso, quando il fatto è «conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento da quella corretta».

Ad avviso del giudice *a quo*, la previsione che subordina la sussistenza del reato ad una alterazione «sensibile» della realtà — previsione contenuta tanto nella legge delega che nel decreto legislativo — contrasterebbe, per la sua indeterminatezza, con i principi di tassatività e di uguaglianza, sanciti dagli artt. 25 e 3 Cost. La formula normativa risulterebbe, infatti, talmente «astratta» che non sarebbe possibile attribuirle un contenuto «oggettivo, coerente e razionale»: sicché, da un lato, essa lascerebbe al giudice il compito, «svincolato da ogni parametro prefissato», di darle «concretezza»; e, dall'altro lato, proprio per l'inevitabile arbitrarietà di simile operazione, aprirebbe la via a contrastanti soluzioni giurisprudenziali.

Quanto poi all'introduzione delle soglie numeriche, la formulazione della legge delega risulterebbe — tanto con riferimento alle falsità e alle omissioni, che in relazione alle valutazioni — così generica da tradursi in una delega «in bianco», lesiva come tale del precetto costituzionale dell'art. 76 Cost., alla luce della cui corretta lettura la legge di delegazione legislativa deve contenere principi e criteri direttivi effettivamente idonei ad orientare l'attività normativa del Governo. La previsione di generiche «soglie quantitative», senza alcun parametro di riferimento, non sarebbe infatti idonea ad indirizzare in alcun modo l'attività normativa del legislatore delegato, il cui ambito di intervento risulterebbe pertanto sganciato da ogni criterio prestabilito.

La determinazione delle soglie contenuta nel decreto legislativo, d'altro canto, «proprio in quanto esulante dalla previsione della legge delega», violerebbe anche il principio della riserva assoluta di legge, di cui agli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost., in base al quale resterebbe esclusa la possibilità che decreti governativi integrino il contenuto precettivo della norma penale in mancanza di direttrici fissate nella legge delega.

Il legislatore delegato, inoltre, avrebbe attuato l'indicazione «vaga e generica» della legge delega procedendo alla «tipizzazione» delle soglie e spingendosi sino alla previsione di soglie percentuali, senza peraltro fornire alcuna spiegazione della scelta, se non in rapporto alla soglia del cinque per cento del risultato di esercizio. La giustificazione al riguardo addotta — consistente nel richiamo al criterio in assunto ritenuto corretto dalla *Security and Exchange Commission* degli Stati Uniti — risulterebbe peraltro «non veritiera», in quanto detta Autorità non solo non avrebbe avallato quel margine di tolleranza, seguito per prassi da alcune società di revisione nel sindacato sulle valutazioni di bilancio (e comunque escluso per le ipotesi di frode); ma lo avrebbe anzi fatto oggetto di specifica censura, giudicando irragionevole e contrastante con il diritto statunitense la pretesa di subordinare la rilevanza delle falsità di bilancio al superamento di soglie quantitative prefissate.

In ordine alle valutazioni, d'altro canto, la relazione al d.lgs. n. 61 del 2002 ha motivato l'adozione della soglia del dieci per cento deducendo che essa è stata mutuata dalla recente normativa penale tributaria: con ciò, peraltro, fondando l'esercizio del potere discrezionale conferito al Governo su soluzioni adottate in una materia diversa da quella oggetto della delega legislativa; e dunque utilizzando criteri «tecnico-normativi» estranei e non pertinenti a tale potere, posto che l'evasione d'imposta è in ogni caso direttamente correlata all'entità del mendo che sottrae la base imponibile.

La scelta adottata, in punto di parametrizzazione delle soglie di punibilità, risulterebbe in ogni caso arbitraria e contrastante con il canone di ragionevolezza: infatti, a fronte della finalità — che pure la relazione governativa

assegna alla figura criminosa in questione — di «salvaguardare quella fiducia che deve poter essere riposta da parte dei destinatari nella veridicità dei bilanci e delle comunicazioni dell'impresa organizzata in forma societaria», verrebbero privati di rilievo penale, tramite il meccanismo delle soglie, fatti suscettibili di pregiudicare gravemente la capacità informativa delle comunicazioni sociali. Risultati finali apparentemente corretti potrebbero essere difatti frutto di falsificazioni di poste che sono superiori di per sé alla «franchigia» prevista, ma si neutralizzano reciprocamente: con la conseguenza che la sanzione penale resterebbe esclusa pure a fronte di falsità di rilevanti proporzioni e, dunque, gravemente lesive dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice. D'altra parte, i parametri stabiliti dal legislatore delegato — lungi dal limitarsi ad evitare la punibilità di comportamenti scarsamente offensivi — si tradurrebbero in una «offerta di impunità» per coloro che più abilmente, sfruttando anche le dimensioni dell'impresa, pongano in essere alterazioni assai sensibili della rappresentazione della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società; in sostanza, la responsabilità penale verrebbe a dipendere non dallo spessore del mendacio rapportato alle esigenze informative del destinatario (e quindi al bene oggetto della tutela penale), ma da fattori sganciati dal «processo lesivo» degli interessi protetti.

Il meccanismo delle soglie si porrebbe inoltre in contrasto con la Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali, ratificata con legge n. 300 del 2000. L'art. 8 di tale Convenzione prevede, al comma 1, che «per combattere la corruzione di pubblici ufficiali stranieri in modo efficace», ciascuna Parte debba «adottare le misure necessarie, nel quadro delle proprie leggi e regolamenti concernenti la tenuta di libri e scritture, la diffusione di rendiconti finanziari, le norme sulla contabilità e la verifica dei conti, per vietare la istituzione di contabilità fuori bilancio, l'effettuazione di operazioni non registrate o non adeguatamente identificate, l'iscrizione di spese inesistenti, l'iscrizione di passività il cui oggetto sia indicato in modo scorretto e l'uso di documenti falsi, da parte di imprese soggette a dette leggi e regolamenti, allo scopo di corrompere pubblici ufficiali stranieri o di occultare tale corruzione»; e soggiunge, al comma 2, che ciascuna Parte deve altresì «prevedere sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive per tali omissioni e falsificazioni di libri e scritture contabili e delle comunicazioni finanziarie di tali imprese». Tale disposizione — la cui importanza per la realizzazione dei fini della Convenzione è sottolineata nel relativo «commentario», adottato dalla Conferenza negoziale unitamente al testo — sarebbe essenzialmente diretta ad impedire o scoraggiare la costituzione di «fondi neri» utilizzabili a scopo di corruzione: attagliandosi, per tale aspetto, ai fatti contestati nel giudizio *a quo*, che si sostanziano per l'appunto nella creazione di riserve occulte.

Se, peraltro, le prescrizioni in materia di contabilità hanno l'evidenziata funzione di prevenire fatti prodromici alla corruzione, tale funzione sarebbe suscettibile di venir compromessa da qualunque alterazione dei dati contabili, a prescindere dai suoi rapporti con il risultato economico o il patrimonio della società e dall'entità del danno cagionato. Introducendo soglie proporzionali atte a rendere penalmente lecite anche falsità molto rilevanti, la norma impugnata si porrebbe pertanto in aperto contrasto con il disposto della Convenzione e, quindi, con il principio stabilito dall'art. 117, primo comma, Cost., in forza del quale la legislazione statale e regionale deve rispettare non solo la Costituzione, ma anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale: vincoli che, quanto all'ordinamento internazionale, comprenderebbero anche quelli scaturenti da fonti convenzionali.

3.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

La difesa erariale dubita, preliminarmente, dell'ammissibilità delle questioni sotto il profilo della rilevanza. L'affermazione dell'ordinanza di rimessione — secondo cui il pubblico ministero, nel riformulare l'imputazione per adeguarla alla nuova normativa, non avrebbe contestato, neppure implicitamente, il superamento delle soglie — non potrebbe essere infatti condivisa; si dovrebbe ritenere, al contrario, che il pubblico ministero, con tale formulazione, abbia inteso comunque riferirsi ad una falsità costituente reato, in quanto superiore al limite di non punibilità: circostanza, questa, che renderebbe irrilevanti le questioni proposte. In ogni caso, sarebbe stato onere del giudice verificare, prima di porre i quesiti di costituzionalità, il mancato superamento in concreto delle soglie: mentre, per contro, egli afferma espressamente di non sapere se ciò sia avvenuto, così che la rilevanza delle questioni risulterebbe meramente ipotetica. Comunque, se pure il fatto oggetto del giudizio *a quo* rientrasse nelle ipotesi di non punibilità introdotte dal legislatore del 2002, la rilevanza resterebbe esclusa dalla circostanza che il fatto stesso non potrebbe essere più perseguito ai sensi dell'art. 2, secondo comma, cod. pen.

Nel merito, l'Avvocatura generale contesta la denunciata violazione dell'art. 76 Cost., rilevando come i principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega fossero, sul punto, assolutamente chiari e specifici: l'intenzione

del legislatore delegante era infatti quella di condizionare la rilevanza penale della falsità ad un requisito di portata generale, costituito dalla sensibilità dello scostamento tra il risultato contabile dichiarato e quello reale, consentendo peraltro di avvalersi anche di una determinazione quantitativa di soglie di rilevanza.

A tali criteri direttivi il legislatore delegato avrebbe dato, d'altro canto, puntuale attuazione, stabilendo un principio generale di irrilevanza del falso che non determini una sensibile alterazione del risultato globale dell'esercizio; e precisando al tempo stesso, con l'introduzione dei limiti percentuali, che modesti scostamenti dal risultato complessivo non sono comunque punibili. Né tale sistema avrebbe affidato al giudice una eccessiva discrezionalità: ben maggiore sarebbe, semmai, quella riconosciutagli dal previgente art. 2621, numero 1), cod. civ. nell'identificazione dello stesso concetto dei «fatti non rispondenti al vero», non accompagnato da alcuna specificazione circa le modalità del relativo accertamento.

Quanto, poi, alla possibilità che la nuova disciplina lasci esenti da pena scostamenti anche rilevanti di singole poste, ove lo squilibrio sia compensato da altre poste, in modo tale che non ne risulti alterato il risultato finale del documento contabile, la soluzione non sarebbe affatto irragionevole: e ciò perché ai terzi interesserebbe che il bilancio rispecchi lo stato economico-finanziario dell'impresa, sia in termini di solvibilità che di affidabilità complessiva.

Per quanto riguarda la censura che fa riferimento alla Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, la finalità delle disposizioni in materia di contabilità, di cui all'art. 8, sarebbe unicamente quella di vietare l'istituzione di «fondi neri», utilizzabili quale provvista per la corruzione: onde tali disposizioni non potrebbero valere come criterio direttivo generale per tutta la normativa interna statale in tema di veridicità delle scritture contabili, le cui finalità sarebbero evidentemente diverse e più ampie. Ma anche qualora il riferimento dovesse considerarsi pertinente, resterebbe il fatto che il comma 2 del citato art. 8 non prevede la sanzione penale come unico mezzo di contrasto delle violazioni; al contrario, il legislatore nazionale è lasciato libero di scegliere tra sanzioni civili, amministrative o penali, comunque efficaci in relazione alla finalità perseguita: e, nel caso del legislatore italiano, la scelta di non punire con sanzione penale il falso tenue non significherebbe che questo non venga più considerato illecito, poiché il suo autore rimane responsabile nei confronti della società, dei soci e dei creditori, in base alle norme civili e societarie.

3.3. — Nel giudizio di costituzionalità si è altresì costituito U. L., imputato nel processo *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, manifestamente infondate.

Ad avviso della parte privata, le questioni sarebbero irrilevanti nel giudizio *a quo*, giacché, per espressa affermazione del giudice rimettente, il superamento delle soglie di punibilità — sulle quali vertono i quesiti di costituzionalità — non è stato contestato nella specie dal pubblico ministero.

Tali questioni tenderebbero inoltre ad introdurre — tramite la piena «riespansione» della fattispecie penale conseguente alla richiesta abolizione delle soglie — una disciplina più rigorosa del reato di false comunicazioni sociali, surrettiziamente ripristinatoria della previgente normativa, ritenuta (soggettivamente) più conforme alle esigenze della repressione penale: esito da ritenere peraltro precluso, stante l'inammissibilità, a fronte della fondamentale riserva di legge di cui all'art. 25 Cost., di ogni questione di costituzionalità finalizzata ad inasprire norme incriminatrici ed a porre in discussione le scelte di politica criminale del legislatore. Né, d'altro canto, l'ostacolo potrebbe essere aggirato facendo appello alla (peraltro oscillante) giurisprudenza di questa Corte in tema di «norme penali di favore», trattandosi di qualificazione che non compete affatto alle previsioni censurate. Queste ultime — lungi dallo stabilire, secondo il tratto tipico della categoria, ingiustificate impunità o immunità a favore di determinati soggetti — rappresenterebbero soltanto applicazioni pratiche del «principio di frammentarietà e offensività» dell'illecito penale: principio a fronte del quale il legislatore non punisce con la sanzione penale qualsiasi lesione dei beni giuridici, ma modula le fattispecie criminose in base a valutazioni politico-criminali di sua esclusiva spettanza.

Quanto al merito delle questioni, la censura di violazione dell'art. 76 Cost. sarebbe manifestamente infondata. A fronte del «naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante» — rapporto il quale esclude che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera «scansione linguistica» delle prescrizioni del delegante — un sindacato della Corte, in riferimento al parametro costituzionale evocato, sarebbe possibile solo nel caso in cui la legge delega ometta del tutto di determinare i criteri e le direttive cui si deve attenere il legislatore delegato; non sarebbe invece ammissibile un sindacato sul grado di specificazione dei criteri e delle direttive medesime, che è viceversa censurato dal giudice *a quo* relativamente alle prescrizioni in materia di «soglie quantitative» e «valutazioni estimative».

Del pari manifestamente infondata sarebbe la censura di violazione della Convenzione OCSE. Secondo la difesa, questa Corte ha chiarito, in relazione alla normativa comunitaria, come le relative disposizioni non possano ritenersi sempre e comunque prevalenti su quelle di diritto interno che si pongano in contrasto con esse; vige

al contrario il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, tra i quali rientra quello di riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25 Cost. Ciò premesso, la difesa osserva come l'art. 8 della predetta Convenzione — norma peraltro non attinente direttamente alla materia dei reati societari, ma a quella della corruzione, non necessariamente collegata alla prima — lungi dall'imporre l'adozione di un preciso strumento, lasci agli Stati firmatari ampia libertà di scelta riguardo ai rimedi per raggiungere lo scopo comune, e segnatamente riguardo al tipo di sanzione — civile, amministrativa o penale — più opportuna per i fatti considerati: in tal modo prevedendo implicitamente che il legislatore nazionale possa anche fare a meno, in tutto o in parte, della sanzione penale. D'altro lato, nessun rilievo critico sarebbe stato in concreto espresso dall'OCSE nei confronti della disciplina dettata dal d.lgs. n. 61 del 2002: anzi, le misure di attuazione della Convenzione in Italia avrebbero ricevuto il pieno apprezzamento dell'organismo internazionale, e segnatamente dell'apposito Gruppo di lavoro incaricato a norma dell'art. 12 della Convenzione stessa.

3.4. — Si è inoltre costituito nel giudizio di costituzionalità G. F., imputato nel processo *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Quanto alla questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge n. 366 del 2001, sollevata con riferimento all'art. 76 Cost., la parte privata rileva preliminarmente come manchi un «interesse concreto» all'impugnativa della sola legge delega — nella parte in cui non detta norme precettive immediatamente applicabili — senza una congiunta analoga impugnazione della legge delegata, nella specie viceversa censurata sotto altro profilo.

In ogni caso, la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. sarebbe insussistente, poiché una declaratoria di illegittimità costituzionale è prospettabile, in rapporto al parametro evocato, là dove la legge delega sia priva dell'indicazione dei principi e criteri direttivi; il sindacato di costituzionalità non potrebbe invece investire il grado di specificazione di questi ultimi, non potendo ritenersi che i principi e criteri direttivi debbano essere così vincolanti da non lasciare alcun margine di discrezionalità al Governo. D'altra parte, la norma di delega impugnata — allo scopo, ritenuto primario dal legislatore delegante, di contenere l'impiego indiscriminato della fattispecie del falso in bilancio — ha fissato il principio dell'introduzione di soglie di punibilità; ed ha individuato, altresì, due criteri — uno «quantitativo» ed uno «sostanziale» («tale da alterare sensibilmente ...») — la cui ulteriore determinazione è stata rimessa al Governo: soluzione, questa, che non potrebbe ritenersi in alcun modo contrastante con l'art. 76 Cost., il quale non preclude affatto l'uso di «clausole generali».

Quanto, poi, alla questione di costituzionalità dell'art. 2621, terzo e quarto comma, cod. civ., la previsione — dettata dal legislatore delegato sulla base dei predetti principi e criteri direttivi — in forza della quale la punibilità resta esclusa in difetto di una alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società, non attribuirebbe affatto al giudice un'ampia e incontrollata discrezionalità. La valutazione del giudice assumerebbe, difatti, un ruolo decisivo solo nei casi residuali in cui — non trovando in alcun modo applicazione le soglie percentuali — le falsità o le omissioni «siano realmente idonee ad indurre in errore i destinatari delle comunicazioni arrecando anche un danno patrimoniale ai soci o ai creditori»: prospettiva, questa, nella quale le nuove fattispecie sarebbero dunque caratterizzate da «una estrema precisione», con conseguente insussistenza della pretesa violazione degli artt. 3, 25 e 76 Cost.

Né, da ultimo, sarebbe ravvisabile la violazione dell'art. 117 Cost., per contrasto con l'art. 8 della Convenzione OCSE, il quale — al fine di lotta alla corruzione (reato peraltro non contestato nel giudizio *a quo*) — non prevede l'obbligo degli Stati aderenti di introdurre norme penali, ma li lascia liberi di scegliere il tipo di sanzioni (civili, amministrative o penali) ritenute più opportune: fermo restando, in ogni caso, che la norma extranazionale resta subordinata al principio della riserva di legge dello Stato in materia penale.

3.5. — Si è costituito, infine, A. Z. — anch'egli imputato nel processo *a quo* — chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Quanto alla prima questione, anche secondo questa difesa occorrerebbe distinguere — in rapporto al precetto di cui all'art. 76 Cost. — tra la mancata specificazione di criteri e direttive e la loro totale assenza; solo quest'ultima situazione potrebbe integrare una patologia costituzionalmente rilevante. Nella specie, per contro — a prescindere dal fatto che la previsione di cui all'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge n. 366 del 2001 sarebbe, in realtà, «articolata e di dettaglio» — il Tribunale rimettente avrebbe richiesto alla Corte proprio una valutazione sul grado di specificazione, censurando in definitiva il fatto che il delegante non abbia anticipato la scelta politico-criminale che l'essenza stessa del decreto legislativo vuole affidata all'organo delegato: e ciò in contrasto con il consolidato orientamento di questa Corte, che fa salvo il potere dell'esecutivo di valutare le specifiche situazioni da disciplinare.

Riguardo all'asserita indeterminatezza del requisito dell'alterazione sensibile, la censura di costituzionalità si risolverebbe nella proposizione di un mero problema interpretativo, inerente al rapporto che deve intercorrere tra il suddetto requisito e le soglie percentuali. Essa, in ogni caso, sarebbe priva di fondamento, ove si convenga che attraverso la previsione delle soglie quantitative si ottiene un limite certo alla punibilità della falsa informazione societaria.

Infondato sarebbe, altresì, il sospetto di violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE. A fronte della libertà di scelta tra sanzioni civili, amministrative o penali, accordata dalla Convenzione ai singoli legislatori nazionali, solo l'assenza di qualunque strumento sanzionatorio — e non già l'inosservanza di un inesistente obbligo di ricorso alla sanzione penale — potrebbe integrare l'eccepita violazione della norma pattizia: norma da ritenere, per contro, ampiamente rispettata dal legislatore italiano già tramite la tutela assicurata dalla disciplina civilistica, la quale contempla strumenti quali l'impugnazione della delibera di approvazione del bilancio, le azioni di responsabilità contro gli amministratori e il ricorso *ex art.* 2409 cod. civ. D'altro canto, la domanda di sindacato sulle scelte politico-criminali del legislatore nazionale non terrebbe conto del principio di riserva di legge in materia penale, rientrando tra i principi fondamentali che costituiscono un limite insuperabile all'ingresso di «norme comunitarie» nell'ordinamento italiano. Il tutto senza considerare che la stessa OCSE avrebbe espresso un giudizio di piena compatibilità, senza alcun rilievo critico, nei confronti della legge italiana di ratifica della Convenzione e della successiva normativa di attuazione.

Considerato in diritto

1. — Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì solleva tre distinte questioni di legittimità costituzionale concernenti la nuova disciplina delle false comunicazioni sociali prevista dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ., come sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il rimettente assume, in primo luogo, che il «combinato disposto» delle due norme — le quali delinerebbero una «fattispecie a formazione progressiva», reprimendo l'una la «dichiarazione infedele», e l'altra «la dichiarazione infedele a cui consegua un danno specifico e concreto per singoli soci e creditori» — violi l'art. 3 Cost. in rapporto alla diversità delle risposte repressive da esse rispettivamente prefigurate, che implica il passaggio da un illecito contravvenzionale (art. 2621 cod. civ.) ad altro di natura delittuosa (art. 2622 cod. civ.); con conseguente non configurabilità della forma tentata del primo. L'identità del dolo specifico — di inganno dei soci o del pubblico e di ingiusto profitto — che caratterizza le due figure criminose renderebbe infatti irragionevole tale scarto sanzionatorio; né basterebbe far leva, in contrario, sul rilievo che l'evento di danno, costitutivo dell'ipotesi delittuosa, deve riflettersi nella relativa componente psicologica: e ciò in quanto l'elemento differenziale si esaurirebbe nella rappresentazione — anche in termini di mera accettazione del rischio, ossia di dolo eventuale — di un danno causato a terzi (soci e creditori) quale conseguenza di una «primaria e diversa volontà di base», comune alle due ipotesi (la frode in danno dei soci o del pubblico).

Il giudice *a quo* ritiene, in secondo luogo, che l'art. 2621 cod. civ. — nel configurare il reato di false comunicazioni sociali come illecito contravvenzionale — contrasti con gli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost. Il primo dei due parametri sarebbe compromesso, in particolare, a fronte della manifesta inadeguatezza del modulo contravvenzionale rispetto alle caratteristiche oggettive e soggettive dell'illecito: quest'ultimo, per un verso, si tradurrebbe in un fatto lesivo di un interesse pubblico primario, quale quello alla trasparenza del mercato; e, per un altro verso, lungi dall'essere punibile indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, richiede il dolo nella sua forma più intensa (il dolo specifico). L'art. 3 Cost. risulterebbe a sua volta vulnerato sotto un duplice profilo: la irragionevole disparità di trattamento della fattispecie criminosa considerata rispetto ad altri reati di frode lesivi del medesimo interesse alla trasparenza del mercato, quali, in assunto, i delitti di aggio (artt. 501 cod. pen. e 2637 cod. civ.), ben più severamente repressi; e la impossibilità di perseguire, ai sensi degli artt. 9 e 10 cod. pen., i fatti commessi all'estero, con conseguente asserita impunità — nel caso di bilanci consolidati di gruppi internazionali — del falso consumato in una società controllata avente sede all'estero, ma i cui effetti lesivi dell'interesse pubblico alla trasparenza del mercato si determinino nel territorio dello Stato.

In terzo luogo e da ultimo, il giudice rimettente impugna, in riferimento agli artt. 3 e 24, primo comma, Cost., l'art. 2622 cod. civ., nella parte in cui prevede la perseguibilità a querela delle false comunicazioni sociali che hanno cagionato danno ai soci o ai creditori, allorché si tratti di fatto commesso nell'ambito di società non quotate. L'art. 3 Cost. sarebbe leso, in specie, sotto tre diversi aspetti. Anzitutto, per la irragionevole subordinazione all'iniziativa privata della perseguibilità di un reato anch'esso lesivo del fondamentale interesse pubblico alla

trasparenza del mercato, tramite la cui preliminare offesa transita la lesione degli interessi patrimoniali dei soci e dei creditori. Poi, per la ritenuta impossibilità di perseguire d'ufficio la falsità del bilancio consolidato di società quotate che derivi da falsità dei bilanci di società controllate non quotate: si dovrebbe infatti escludere — secondo il rimettente — alla stregua della giurisprudenza di legittimità formatasi in rapporto all'originario art. 2621 cod. civ., che in simile ipotesi gli amministratori della società controllante rispondano penalmente della falsità del bilancio consolidato, in quanto privi di poteri di accertamento della veridicità dei dati trasmessi dalle società del gruppo. Infine, per l'irragionevole prevalenza accordata — con riferimento all'istituto della remissione della querela — a soluzioni conciliative di natura privata rispetto all'esigenza di tutela diffusa dei soggetti tratti in inganno. Posto, infatti, che tra le ipotesi criminose previste dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. sarebbe ravvisabile — anche alla luce della clausola di salvezza con cui la prima delle due norme esordisce — un rapporto di specialità, la remissione della querela per il delitto di cui all'art. 2622 cod. civ. escluderebbe, per il suo effetto estintivo, anche la configurabilità della contravvenzione di cui al precedente art. 2621: con la conseguenza che iniziative transattive private finirebbero per prevalere su un interesse pubblico comunque tutelato dall'ordinamento tramite il citato art. 2621 cod. civ. Per quel che concerne, poi, l'art. 24, primo comma, Cost., il precetto costituzionale risulterebbe violato in quanto i soggetti legittimati alla proposizione della querela — soci e creditori — si troverebbero nella pratica impossibilità di esercitare il relativo diritto, non disponendo di strumenti conoscitivi adeguati al fine di verificare la sussistenza della falsità integratrice del reato.

2. — Il Tribunale di Melfi dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui hanno modificato il termine di prescrizione del reato di false comunicazioni sociali previsto dalle norme vigenti anteriormente alla riforma. Più in particolare, il rimettente lamenta che l'originario termine di prescrizione del delitto di cui al previgente art. 2621, numero 1), cod. civ. — pari a dieci anni, prolungabili fino ad un massimo di quindici in presenza di atti interruttivi — risulti ora ridotto, per il reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — in base alle disposizioni generali degli artt. 157 e 160 cod. pen., trattandosi di contravvenzione punita con la pena dell'arresto — a soli tre anni, prolungabili al massimo fino a quattro e mezzo.

La questione di costituzionalità, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe ammissibile alla luce della più recente giurisprudenza di questa Corte in tema di sindacato sulle norme penali di favore e di rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in quanto concerne esclusivamente il termine di prescrizione e non anche l'entità della pena; fermo restando il principio di irretroattività *in malam partem*, che nella specie verrebbe comunque rispettato, essendo il fatto oggetto di giudizio anteriore alla norma modificativa.

Ciò premesso, il rimettente assume che il nuovo termine di prescrizione, per la sua eccessiva brevità, impedirebbe sistematicamente e «fisiologicamente» — a fronte delle rilevanti difficoltà di accertamento della fattispecie criminosa e della sua attribuzione alla cognizione del giudice collegiale (*ex art. 33-bis*, comma 1, lettera *d*, cod. proc. pen.), con correlata necessità di celebrazione dell'udienza preliminare — di definire il processo prima che sopravvenga l'estinzione del reato. Situazione, questa, che implicherebbe, per un verso, una irragionevole contraddizione della stessa scelta legislativa di sottoporre a pena le false comunicazioni sociali, assicurandone di fatto l'impunità; per un altro verso, una altrettanto irragionevole disparità di trattamento del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. rispetto al complesso degli altri fatti cui il legislatore ha attribuito rilievo penale, stabilendo però un termine di prescrizione che non esclude la possibilità di definire il processo in tempo utile; e, per un altro verso ancora, una irragionevole equiparazione del medesimo reato a tutte le altre contravvenzioni punite con l'arresto, pur in presenza di elementi differenziali — quali, appunto, le difficoltà di accertamento e la cognizione collegiale — che dilatano la durata del processo.

Al riguardo, il giudice *a quo* evoca come *tertium comparationis* la disposizione di cui all'art. 9 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1982, n. 516, che stabiliva per determinate contravvenzioni in materia tributaria — caratterizzate, in tesi, da difficoltà di accertamento analoghe a quelle del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. — termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari: e ciò proprio nella prospettiva di evitare una sistematica estinzione del reato prima della pronuncia definitiva. Tale *ratio* troverebbe conferma nella successiva riforma della materia attuata dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, con la quale il legislatore, nel riformulare le fattispecie contravvenzionali tributarie non abrogate, le ha trasformate in delitti, eliminando correlativamente la deroga all'art. 157 cod. pen., in quanto il più ampio termine di prescrizione — conseguente alla nuova qualificazione — risultava già di per sé idoneo a soddisfare l'esigenza dianzi indicata.

3. — La nuova disciplina delle false comunicazioni sociali è sottoposta altresì a scrutinio di costituzionalità dal Tribunale di Milano, con specifico ed esclusivo riguardo ai previsti limiti di «significatività» penale della falsa

od omessa informazione: limiti correlati tanto al requisito dell'alterazione sensibile della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene; quanto alla fissazione di specifiche «soglie quantitative» di rilevanza del fatto.

Il Tribunale rimettente muove dalla premessa che i quesiti di costituzionalità sollevati — tendenti alla rimozione dei predetti limiti — debbano considerarsi ammissibili alla luce della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui è possibile sottoporre a sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, le «norme penali di favore», ossia le norme che abbiano l'effetto di escludere o attenuare la responsabilità penale in favore dell'agente; e ciò perché l'invalidazione di tali disposizioni non determina la configurazione di nuove fattispecie penali, ma si limita a ricondurre alle norme penali comuni casi che la disposizione impugnata, in ipotesi, abbia loro arbitrariamente sottratto. Tale sarebbe, appunto, l'effetto della caducazione delle limitazioni censurate, la quale — senza creare alcuna nuova norma penale — varrebbe soltanto a riportare le falsità rimaste al di sotto delle soglie di rilevanza nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ.: incidendo quindi, in tale ottica, sulla formula di proscioglimento che il Tribunale rimettente dovrebbe adottare nel caso di specie (dichiarazione dell'intervenuta prescrizione, anziché proscioglimento perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, stante la mancata contestazione del superamento delle soglie da parte del pubblico ministero).

Su tale premessa, il giudice *a quo* impugna quindi, in primo luogo, per contrasto con l'art. 76 Cost., l'art. 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui — nel dettare i principi e criteri direttivi della riforma della disciplina penale delle società commerciali, oggetto di delega legislativa al Governo — prescrive di precisare, quanto alla nuova formulazione del reato di false comunicazioni sociali, «che le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative»; nonché nella parte in cui prescrive, agli stessi fini, di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative». Ad avviso del rimettente, si sarebbe difatti al cospetto di una «delega in bianco», in quanto la previsione di generiche «soglie quantitative», non accompagnata dall'indicazione di specifici parametri di riferimento, non sarebbe idonea ad indirizzare in alcun modo l'attività normativa del legislatore delegato.

Il rimettente dubita, per altro verso, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale dell'art. 2621, terzo e quarto comma, cod. civ., come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 61 del 2002, che alla predetta norma di delega ha dato attuazione.

La disposizione denunciata violerebbe, anzitutto, i principi di determinatezza dell'illecito penale e di uguaglianza, di cui agli artt. 25 e 3 Cost., nella parte in cui subordina la sussistenza del reato ad una alterazione «sensibile» della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società o del gruppo di appartenenza. Il disposto normativo risulterebbe, difatti, talmente astratto da non poter essere riempito di «contenuto oggettivo, coerente e razionale», lasciando così aperta la via all'arbitrio giudiziale e alla creazione di contrastanti orientamenti applicativi (nella motivazione dell'ordinanza — ma non nel dispositivo — tale censura viene riferita anche alla corrispondente previsione che figura nell'art. 11, comma 1, lettera *a*, numero 1, della legge delega n. 366 del 2001).

Il terzo ed il quarto comma dell'art. 2621 cod. civ. si porrebbero inoltre in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost., nella parte in cui delineano una serie di soglie di punibilità a carattere percentuale: in specie, escludendo «comunque» la punibilità delle falsità o delle omissioni che determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al cinque per cento, o una variazione del patrimonio netto non superiore all'uno per cento; nonché escludendo la punibilità dei fatti conseguenti a valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al dieci per cento da quella corretta. Da un lato, infatti, le soglie di punibilità introdotte dal decreto legislativo — in mancanza della fissazione di direttive nella legge delega — verrebbero ad integrare il contenuto precettivo della norma penale in contrasto con il principio della riserva assoluta di legge. Da un altro lato, il legislatore delegato avrebbe attuato la generica indicazione della legge delega stabilendo soglie percentuali «tipizzate», senza spiegare le ragioni delle sue scelte, ovvero fornendo giustificazioni «non veritiere» o non pertinenti rispetto all'oggetto della delega. Così, in particolare, non sarebbe veritiera la giustificazione addotta dalla relazione al d.lgs. n. 61 del 2002 riguardo alla soglia del cinque per cento del risultato di esercizio; secondo la relazione la soglia esprimerebbe un criterio ritenuto corretto dalla SEC (*Security and Exchange Commission*) degli Stati Uniti: in realtà, invece, detta Autorità, lungi dall'avalare un simile margine di tolleranza — seguito per prassi da alcune società di revisione nel sindacato sulle valutazioni di bilancio (e comunque escluso per le ipotesi di frode) — lo avrebbe apertamente censurato, giudicando irragionevole e contrastante con il diritto statunitense la pretesa di subordinare la rilevanza delle falsità di bilancio al superamento di soglie quantitative prestabilite. Non sarebbe pertinente, poi, la giustificazione addotta

riguardo alla soglia in materia di valutazioni estimative, che la relazione governativa afferma essere stata mutuata dalla recente normativa penale tributaria: con ciò, peraltro, fondando l'esercizio del potere discrezionale conferito al Governo su soluzioni adottate in una materia diversa da quella oggetto della delega legislativa e su criteri «tecnico-normativi» ad esso estranei, posto che l'evasione d'imposta è in ogni caso direttamente correlata all'entità del mendacio che sottrae la base imponibile.

Il sistema delle soglie vulnererebbe, ancora, l'art. 3 Cost., in quanto — in contrasto con la finalità di tutela della fiducia nella veridicità dei bilanci e delle comunicazioni dell'impresa societaria, assegnata dallo stesso legislatore alla norma incriminatrice impugnata — lascerebbe esenti da pena fatti idonei a pregiudicare gravemente la capacità informativa delle comunicazioni sociali (come nel caso di falsità di poste di bilancio superiori di per sé alle soglie, che però si neutralizzano reciprocamente); e farebbe altresì dipendere la responsabilità penale non dallo spessore del mendacio in rapporto alle esigenze informative del destinatario — costituenti il bene oggetto di tutela — ma da fattori ad esse estranei.

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali — fatta a Parigi il 17 dicembre 1997 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000, n. 300 — che impone alle Parti di prevedere adeguate sanzioni per le violazioni contabili delle imprese, al fine di impedire la creazione di «fondi neri» utilizzabili a scopo di corruzione: finalità, questa, frustrata dalla introduzione di soglie di punibilità che — in quanto parametricate percentualmente al risultato economico di esercizio o al patrimonio netto della società — renderebbero penalmente lecite falsità anche molto rilevanti.

4. — Poiché le questioni di costituzionalità attengono, in parte, alle medesime norme e risultano comunque tra loro connesse, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

5. — Le questioni sollevate dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì sono manifestamente inammissibili, avendo il rimettente offerto una motivazione insufficiente, implausibile e contraddittoria — nei singoli passaggi — circa la loro rilevanza nel procedimento *a quo*.

Nel formulare i quesiti di costituzionalità — che investono, nella sostanza, i primi due il trattamento sanzionatorio della fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ.; e il terzo il regime di perseguibilità a querela del delitto di cui al successivo art. 2622 (quando si tratti di società non quotate) — il rimettente ne afferma infatti la rilevanza nel procedimento *a quo* sulla base di un triplice assunto, e cioè: *a*) che il fatto di false comunicazioni sociali, relativo a società non quotata, per cui si procede sarebbe attualmente riconducibile tanto all'ipotesi contravvenzionale che a quella delittuosa; *b*) che mancherebbe peraltro, nella specie, la condizione di procedibilità del delitto; *c*) che, in conseguenza di ciò, il fatto dovrebbe essere valutato come ipotesi contravvenzionale.

Riguardo al primo assunto, il rimettente omette tuttavia di spiegare per quale ragione la falsità oggetto del procedimento principale integrerebbe, oltre alla contravvenzione, anche il delitto: puntualizzazione viceversa indispensabile a fronte della preliminare narrazione della vicenda concreta contenuta nella stessa ordinanza di remissione, dalla quale non emerge che detta falsità abbia cagionato concretamente un danno patrimoniale al soggetto offeso, tanto che alla persona sottoposta alle indagini è stato ascritto il concorrente reato di truffa soltanto tentata.

Nel ravvisare, poi, il difetto della condizione di procedibilità del delitto, il giudice *a quo*, da un lato, non specifica perché non consideri idonea, a tal fine, l'originaria *notitia criminis*, che egli stesso pure qualifica come «denuncia-querela»; dall'altro lato e comunque, fornisce una motivazione implausibile in ordine alla presunta inefficacia dell'ulteriore querela proposta per iscritto dalla persona offesa successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 61 del 2002, in base all'art. 5 del medesimo decreto. Ciò, in particolare, allorché egli esclude che l'atto di «ratifica» e «conferma del contenuto della querela» — redatto in calce alla stessa e sottoscritto dalla persona offesa in occasione della sua presentazione ad un ufficiale di polizia giudiziaria — possa «sanare» le conseguenze del fatto che l'atto di querela era stato presentato in copia fotostatica, anche quanto alla sottoscrizione; in tal modo trascurando, tra l'altro, sia il principio del *favor quaerelae*, sia la possibilità — prevista dalla legge processuale — che la querela venga proposta anche in forma orale (art. 337, comma 2, cod. proc. pen.), a prescindere dal *nomen* attribuito all'atto.

Infine, nelle premesse dell'ordinanza di remissione il giudice *a quo* postula — come segnalato — che la mancata proposizione della querela per il delitto lasci salva la possibilità di perseguire *ex officio* come contravvenzione il falso dannoso per i soci o i creditori (formulando, di conseguenza, autonome censure di costituzionalità in ordine all'art. 2621 cod. civ.). Al contrario, nella parte finale dell'ordinanza stessa — allorché si duole del regime di perseguibilità a querela del delitto — egli afferma espressamente che la remissione della querela impedirebbe di configurare nel fatto l'ipotesi contravvenzionale, stante il rapporto di specialità che intercorrerebbe tra gli

artt. 2621 e 2622 cod. civ. Non viene in alcun modo chiarito, tuttavia, per quale ragione due evenienze *primo visu* omologhe, quanto al risultato del difetto della condizione di procedibilità — mancata proposizione e remissione della querela — dovrebbero determinare conseguenze diametralmente opposte sul versante considerato.

Le manchevolezze dell'ordinanza di rimessione in punto di motivazione sulla rilevanza, ora evidenziate, comportano, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 119, n. 199 e n. 238 del 2002); esse risultano, in tal senso, assorbenti rispetto ad ogni ulteriore profilo di inammissibilità, ed in particolare a quelli — pur evidenti — connessi al tenore dei primi due quesiti, con i quali si censura il trattamento punitivo della fattispecie di cui all'art. 2621 cod. civ. senza neppure specificare, tra l'altro, in quale direzione dovrebbe concretamente esplicarsi l'ipotetico intervento «correttivo» della Corte.

6. — La questione sollevata dal Tribunale di Melfi è, del pari, manifestamente inammissibile.

Il giudice *a quo* — nel dolersi del fatto che le norme impugnate abbiano modificato il regime anteriore delle false comunicazioni sociali in punto di prescrizione, in maniera tale da rendere praticamente impossibile l'esaurimento delle attività processuali prima dell'estinzione del reato — chiede difatti a questa Corte di sottoporre la figura contravvenzionale di cui all'art. 2621 cod. civ. ad un termine di prescrizione diverso e più lungo rispetto a quello stabilito per la generalità delle contravvenzioni punite con l'arresto dall'art. 157, primo comma, numero 5), cod. pen., e coincidente, in specie, con il termine di prescrizione dell'abrogata fattispecie delittuosa già prevista dall'originario art. 2621, numero 1), cod. civ.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo circa i limiti dei poteri di questa Corte allorché si discuta di interventi *in peius* sulla disciplina della prescrizione, risulta tuttavia evidente come una soluzione di tal fatta — lungi dal potersi considerare costituzionalmente obbligata, nella stessa prospettiva del rimettente — avrebbe carattere non solo spiccatamente «creativo», ma addirittura totalmente «eccentrico», in una cornice di sistema. Tale soluzione implicherebbe difatti una frattura, *extra ordinem*, tra natura dell'illecito e regime della prescrizione, attraverso la quale il «declassamento» delle false comunicazioni sociali da delitto a contravvenzione (in assenza del danno patrimoniale per i soci o i creditori), attuato dalla riforma del 2002, si accompagnerebbe al mantenimento, per la nuova ipotesi contravvenzionale, del termine di prescrizione già proprio del delitto.

In realtà, è palese come la riduzione del termine di prescrizione, oggetto di doglianza, rappresenti una conseguenza «naturale» dell'opzione, fatta «a monte» dal legislatore, per il modulo contravvenzionale: ed è questa opzione che assume, semmai, una valenza derogatoria rispetto alle linee generali del sistema sanzionatorio, tenuto conto sia delle particolari e complesse note di disvalore che contrassegnano la condotta costitutiva del reato in parola; sia del fatto che esso richiede un dolo intenzionale-specifico a contenuto plurimo (*animus decipiendi et lucrandi*). Peculiarità, queste, che allontanano la figura dal modello «ordinario» della contravvenzione, quale illecito a carattere più o meno marcatamente preventivo-cautelare e punibile anche a titolo di semplice colpa.

Senonché, non è comunque ipotizzabile che la scelta derogatoria «a monte» (adozione dello schema contravvenzionale per un fatto che presenta i tratti ordinariamente propri del delitto) possa essere «neutralizzata» *pro parte* — ossia quanto ai riflessi sui termini di prescrizione — tramite una pronuncia di questa Corte che introduca una anomalia «a valle» (applicazione ad una contravvenzione del termine di prescrizione valevole per un delitto ormai abrogato); in specie «recuperando» — come pretende il giudice *a quo* — la *ratio* sottesa ad altra previsione derogatoria anch'essa ormai non più presente nell'ordinamento (quella dell'art. 9 del decreto-legge n. 429 del 1982, convertito, con modificazioni, in legge n. 516 del 1982, in materia di contravvenzioni tributarie). Intervento, questo, che — per le ragioni dianzi indicate — certamente esorbita dai limiti del sindacato di costituzionalità.

7.1. — Inammissibili sono infine le questioni sollevate dal Tribunale di Milano.

Prendendo anzitutto in esame — per le ragioni di priorità logica che più oltre si chiariranno — le censure inerenti alle soglie di punibilità a carattere percentuale, va rilevato come dette questioni risultino espressamente finalizzate ad ottenere una pronuncia che — tramite la rimozione delle soglie stesse — estenda l'ambito di applicazione della norma incriminatrice di cui all'art. 2621 cod. civ. a fatti che attualmente non vi sono compresi.

All'adozione della pronuncia invocata osta, tuttavia, il secondo comma dell'art. 25 Cost., il quale — per costante giurisprudenza di questa Corte — nell'affermare il principio secondo cui nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso, esclude che la Corte costituzionale possa introdurre in via additiva nuovi reati o che l'effetto di una sua sentenza possa essere quello di ampliare o aggravare figure di reato già esistenti, trattandosi di interventi riservati in via esclusiva alla discrezionalità del legislatore (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 49 del 2002; n. 183, n. 508 e n. 580 del 2000; n. 411 del 1995).

Contrariamente a quanto sostiene il giudice *a quo*, non vale richiamarsi, in senso opposto, all'orientamento di questa Corte che ha ritenuto suscettibili di sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, le c.d. norme penali di favore: ossia le norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico

più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni (cfr., tra le altre, sentenze n. 25 del 1994; n. 167 e n. 194 del 1993; n. 148 del 1983). Orientamento, questo, fondato — quanto all'esigenza di rispetto del principio di legalità — essenzialmente sul rilievo che l'eventuale ablazione della norma di favore si limita a riportare la fattispecie già oggetto di ingiustificato trattamento derogatorio alla norma generale, dettata dallo stesso legislatore (fermo restando, altresì, il divieto di applicazione retroattiva del regime penale più severo ai fatti commessi sotto il vigore della norma di favore rimossa).

Al riguardo, non può essere infatti condiviso l'assunto del rimettente, secondo cui le soglie di punibilità di cui discute si presterebbero ad essere ricomprese nell'anzidetta categoria normativa, perché la loro soppressione, senza creare alcuna nuova norma penale, varrebbe soltanto a ricondurre le falsità rimaste al di sotto dei limiti percentuali nell'ambito della «norma generale» di cui allo stesso art. 2621 cod. civ. Tale ragionamento porta invero a confondere le norme penali di favore con gli elementi di selezione dei fatti meritevoli di pena che il legislatore ritenga di introdurre in sede di descrizione della fattispecie astratta, nell'esercizio di scelte discrezionali «primarie» di politica criminale, di sua esclusiva spettanza.

Alla stregua dell'opinione largamente maggioritaria, le soglie di punibilità contemplate dall'art. 2621 cod. civ. integrano requisiti essenziali di tipicità del fatto: e la stessa ordinanza di remissione non esita, del resto, a qualificarle espressamente come «elementi costitutivi» del reato. Ma la conclusione non potrebbe essere diversa neppure qualora si aderisse alla tesi minoritaria che assegna alle soglie il ruolo di condizioni di punibilità. Nell'una prospettiva e nell'altra, difatti, si tratta comunque di un elemento che «delimita» l'area di intervento della sanzione prevista dalla norma incriminatrice, e non già «sottrae» determinati fatti all'ambito di applicazione di altra norma, più generale: un elemento, dunque, che esprime una valutazione legislativa in termini di «meritevolezza» ovvero di «bisogno» di pena, idonea a caratterizzare una precisa scelta politico-criminale.

Tale scelta — pur a fronte di una generale tendenza alla valorizzazione dei c.d. «indici di esiguità» del fatto espressi da elementi numerici nella delimitazione delle fattispecie penali — può presentare più o meno ampi margini di opinabilità, avuto riguardo alla natura degli interessi coinvolti ed agli effetti indotti dalla concreta architettura delle soglie di punibilità a carattere percentuale. Ma resta comunque una scelta sottratta al sindacato di questa Corte, la quale non potrebbe, senza esorbitare dai propri compiti ed invadere il campo riservato dall'art. 25, secondo comma, Cost. al legislatore, sovrapporre ad essa — tramite l'intervento ablativo invocato — una diversa strategia di criminalizzazione, volta ad ampliare l'area di operatività della sanzione prevista dalla norma incriminatrice.

A riprova dell'assunto, è appena il caso di soggiungere che, diversamente opinando, e seguendo cioè l'impostazione del giudice *a quo*, tutti gli elementi che concorrono alla definizione del reato di cui all'art. 2621 cod. civ. (come di qualsiasi altra fattispecie criminosa) — il dolo specifico, l'idoneità all'inganno, le caratteristiche limitative delle comunicazioni penalmente rilevanti, e così via dicendo — si presterebbero ad essere qualificati come norme penali di favore, giacché anch'essi finiscono per espungere determinati fatti dalla sfera di operatività della norma incriminatrice: sicché, in tale prospettiva, la norma stessa potrebbe essere «smantellata» pezzo a pezzo in sede di sindacato di costituzionalità, trasformandola — con vanificazione del principio espresso dal citato precepto costituzionale — in un *quid alii* rispetto alla figura voluta dal legislatore.

Giova ancora, per altro verso, precisare che il profilo di inammissibilità ora evidenziato preclude l'esame nel merito anche delle censure di violazione dell'art. 76 Cost. — riferite tanto alla norma di delega che alla norma delegata — basate sull'asserita carenza, o insufficiente specificazione, dei principi e criteri direttivi relativi alla configurazione delle soglie in questione, nonché sull'arbitrarietà o scorretta attuazione della delega da parte dell'esecutivo. Ove pure, in ipotesi, le censure fossero fondate, la Corte non potrebbe, difatti, comunque pervenire al risultato richiesto dal giudice rimettente (ossia alla eliminazione delle sole soglie, sia nella norma di delega che in quella delegata), perché ciò equivarrebbe pur sempre ad introdurre una norma incriminatrice diversa e più ampia di quella prefigurata dal legislatore delegante; ma dovrebbe, semmai, rimuovere l'intera norma (di delega e delegata), con un effetto diametralmente opposto, che sovvertirebbe il risultato perseguito dal giudice *a quo*: non più, cioè, di dilatazione dell'ambito di rilevanza penale delle false comunicazioni sociali, ma di esclusione totale della rilevanza stessa.

7.2. — L'inammissibilità, per la ragione ora evidenziata, delle questioni inerenti alle soglie numeriche rende inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione relativa all'ulteriore requisito di fattispecie rappresentato dall'alterazione sensibile della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo cui quest'ultima appartiene (requisito censurato, in specie, sotto il profilo della violazione del principio di determinatezza dell'illecito penale); e ciò a prescindere dalla riferibilità anche a tale questione della preclusione di una pronuncia di incostituzionalità *in malam partem*.

Il rapporto esistente, nella struttura della fattispecie, tra il requisito in parola e le soglie di tipo numerico è, per vero, allo stato, alquanto controverso. Si discute, in specie, se il limite dell'«alterazione sensibile» venga in rilievo esclusivamente nei casi in cui le soglie numeriche non possano trovare applicazione (in quanto si tratti di falsità in comunicazioni sociali non destinate ad esporre il risultato economico di esercizio o il valore del patrimonio netto della società o del gruppo); ovvero se detta «clausola generale» possa fungere (anche) da «correttivo» verso l'alto delle soglie quantitative, abilitando il giudice a ritenere, in rapporto alle circostanze del caso concreto, «non sensibile» — e dunque non punibile — una alterazione che pure si situi al di sopra delle soglie. Al di là di ciò, si registra però generale convergenza di opinioni sul fatto che il criterio dell'«alterazione sensibile» resti inoperante rispetto alle falsità che rimangono al di sotto delle soglie percentuali, le quali si traducono in altrettante presunzioni *iuris et de iure* di «non significatività» dell'alterazione. Conclusione, questa, che trova sicuro conforto nella perentorietà del dettato normativo («la punibilità è comunque esclusa ...»).

A fronte di ciò, la circostanza che — per espressa affermazione del giudice *a quo* — gli imputati dovrebbero essere nel caso di specie assolti in ragione della mancata contestazione del superamento delle soglie numeriche, rende dunque irrilevante la questione relativa al requisito dell'alterazione sensibile, trattandosi di elemento di fattispecie che non viene comunque in rilievo nel giudizio *a quo*.

7.3. — I profili di inammissibilità dianzi evidenziati risultano assorbenti rispetto alle altre eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte privata U. L., nonché a quella — egualmente qualificabile come eccezione di inammissibilità — sollevata dalla parte privata G. F. in rapporto alla sola questione concernente l'art. 11 della legge n. 366 del 2001.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e dell'art. 2621, terzo e quarto comma, del codice civile, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 117 della Costituzione ed all'art. 8 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, come sostituiti dall'art. 1 del predetto decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del predetto decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, e dell'art. 11 della citata legge 3 ottobre 2001, n. 366, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Melfi con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 26 maggio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 162

Sentenza 26 maggio - 1^o giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della Regione Lombardia - Ritenuta carente individuazione della norma oggetto e inadeguata motivazione - Reiezione.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità della Regione Lazio - Ritenuta non impugnabilità di legge regionale contemporaneamente alla luce del secondo e del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, non impugnabilità di legge regionale per violazione di qualsiasi parametro costituzionale, violazione di principi fondamentali solo nel caso in cui la legge regionale ponga essa stessa i principi fondamentali, carenza di motivazione - Reiezione.

Regione Toscana - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Ricorso notificato e depositato tardivamente - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24, art. 1, comma 2, e articoli «ad esso collegati».
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Emilia-Romagna - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11, artt. 7 e 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Lombardia - Sanità pubblica - Igiene e sanità - Personale addetto all'industria alimentare - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Lazio - Sanità pubblica - Professioni sanitarie - Farmacisti e dipendenti delle farmacie pubbliche e private - Libretto di idoneità sanitaria - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, invasione di attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29, art. 45.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

Regione Lombardia - Sanità pubblica - Aziende Unità Sanitarie Locali della Regione - Rilascio di certificati sanitari - Soppressione - Ricorso del Governo - Assunta lesione di un principio fondamentale della materia, ritenuta competenza direttamente conseguente all'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: 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, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e articoli ad esso collegati della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare); degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11, (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria); degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12, (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), e dell'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 7 luglio, il 19 agosto, il 7 ottobre e il 18 novembre 2003, depositati in cancelleria il 19 luglio, il 25 agosto, il 17 ottobre e il 27 novembre successivi ed iscritti ai nn. 55, 65, 70 e 85 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Loria per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e Mario Passaro per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con distinti ricorsi, contro quattro leggi regionali, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione. Sono stati impugnati: *a*) l'art. 1, comma 2, nonché gli articoli «ad esso collegati», della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare), con ricorso notificato il 7 luglio 2003 e depositato il 19 luglio 2003 (reg. ricorsi n. 55 del 2003), sulla base della delibera governativa del 19 giugno 2003; *b*) gli articoli 7 ed 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria), con ricorso notificato il 19 agosto 2003 e depositato il 25 agosto 2003 (reg. ricorsi n. 65 del 2003), sulla base della delibera governativa del 18 luglio 2003; *c*) gli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), con ricorso notificato il 7 ottobre 2003 e depositato il 17 ottobre 2003 (reg. ricorsi n. 70 del 2003), sulla base della delibera governativa del 19 settembre 2003; *d*) l'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), con ricorso notificato il 18 novembre 2003 e depositato il 27 novembre 2003 (reg. ricorsi n. 85 del 2003), sulla base della delibera governativa del 7 novembre 2003.

2. — Le disposizioni impugnate contenute nelle leggi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna e l'art. 4 della legge della Regione Lombardia stabiliscono nuove norme relative all'igiene del personale addetto all'industria alimentare, anche con la conseguente eliminazione dell'obbligo del «libretto di idoneità sanitaria» di cui all'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande). Invece l'art. 45 della legge della Regione Lazio si limita ad eliminare il «libretto di idoneità sanitaria» per i farmacisti e i dipendenti delle farmacie pubbliche e private.

Inoltre, l'art. 2 della legge della Regione Lombardia prevede una serie di casi nei quali le aziende unità sanitarie locali (AUSL) della Regione non rilasciano più alcuni certificati sanitari.

Quanto alla eliminazione dell'obbligo del «libretto di idoneità sanitaria», il ricorrente sostiene che tale previsione sarebbe incostituzionale perché posta in violazione di «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica». Ciò in quanto l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 troverebbe la propria ragion d'essere nell'esigenza di evitare che operatori non sani entrino a contatto con i prodotti alimentari, con possibile rischio di contaminazione degli stessi.

Le disposizioni impugnate, inoltre, sarebbero lesive anche della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., concernente la materia «ordine pubblico e sicurezza». A sostegno di tale argomentazione, nei ricorsi vengono richiamate anche alcune pronunzie della Corte di cassazione nelle quali si qualifica l'art. 14 citato «norma imperativa attinente all'ordine pubblico e posta a tutela (...) del diritto alla salute, costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini».

Quanto all'art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003, si osserva in particolare che quest'ultimo, «escludendo dalle competenze delle AUSL della Lombardia il rilascio di alcuni certificati sanitari», violerebbe un principio fondamentale della materia, risultando in tal modo lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò perché le prestazioni in questione costituirebbero, ai sensi dell'art. 14, terzo comma, lettera *q*), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), «conseguenza diretta dell'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL».

3. — Le Regioni Toscana, con atto depositato in data 23 luglio 2003, Emilia-Romagna, con atto depositato il 10 settembre 2003, e Lazio, con atto depositato il 17 dicembre 2003, si sono costituite, limitandosi a chiedere la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza dei rispettivi ricorsi, e riservandosi di esporre le ragioni a sostegno delle proprie richieste con separata memoria nel corso del giudizio.

4. — La Regione Lombardia si è costituita in giudizio con atto depositato il 6 novembre 2003 ed ha ampiamente sviluppato la propria difesa.

4.1. — Anzitutto la regione chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Quest'ultimo, infatti, pur apparentemente rivolto all'intera legge, sarebbe motivato solo in relazione a quanto disposto dagli articoli 2 e 4, comma 4, ciò che ne determinerebbe l'inammissibilità. In subordine, la resistente chiede che siano ritenute inammissibili le censure proposte avverso gli articoli 1, 3 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, «in quanto assolutamente prive di motivazione».

Nel merito, la difesa regionale argomenta per l'infondatezza delle censure statali.

Quanto alla pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 2, la resistente ritiene privo di fondamento l'argomento dello Stato secondo il quale l'abolizione, da parte della regione, dell'obbligo per le AUSL di rilasciare una serie di certificati contrasterebbe con il principio fondamentale della materia stabilito dall'art. 14, terzo comma, lettera *q*), della legge n. 833 del 1978. Al riguardo, la regione evidenzia, innanzi tutto, come «la *ratio* sottostante all'eliminazione del rilascio da parte delle AUSL dei suddetti certificati (sia) stata quella di sopprimere funzioni del tutto inefficaci o inutilmente ripetitive». Così, ad esempio, sarebbe per alcuni certificati che la «prassi applicativa» ormai ignorerebbe da tempo — quali quelli concernenti la vendita dei generi di monopolio o il baliatico — ovvero per quei certificati — quali quelli di esonero dalle lezioni di educazione fisica e di ammissione ai soggiorni di vacanza per minori — attribuiti dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2003 al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta. Ancora, tale *ratio* sarebbe riscontrabile anche nella abolizione per le AUSL dell'obbligo di rilasciare i certificati di idoneità al lavoro, in quanto questi ultimi sarebbero stati attribuiti «al medico competente di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994».

Quanto alla sostituzione del certificato attestante l'avvenuta esecuzione di vaccinazioni obbligatorie, la resistente afferma che non si sarebbe fatto altro che dare applicazione all'art. 47, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa—*Testo C*), ai sensi del quale «l'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con l'osservanza delle modalità di cui all'art. 38». Rilevante, infine, sarebbe anche l'allegato 2A al d.P.C.m. 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», che ha qualificato «prestazioni totalmente escluse dai livelli essenziali di assistenza», tra le altre, «le certificazioni mediche non rispondenti a fini della tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge».

Secondo la difesa della regione sarebbe determinante la considerazione del fatto che non potrebbe essere considerata principio fondamentale una mera norma di tipo organizzativo come l'art. 14, terzo comma, lettera *q*), della legge n. 833 del 1978, invocato dall'Avvocatura dello Stato quale parametro interposto dell'impugnata normativa regionale. Inoltre, tale norma dovrebbe ritenersi senz'altro superata dalla legislazione statale successiva: infatti, sarebbe rilevante l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale ha attribuito alle regioni «la

determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere». Il successivo comma 2-*sexies*, peraltro, individuerrebbe le funzioni spettanti alle AUSL indicando «l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera», e ciò senza ricomprendere o richiamare espressamente funzioni certificatorie. Da tali disposizioni si dovrebbe desumere, secondo la regione, che tra i compiti affidati alle AUSL non sarebbero obbligatoriamente ricompresi «quelli di certificazione di cui all' (...) art. 14, terzo comma, lettera g), della legge n. 833 del 1978». Ciò, peraltro — puntualizza ancora la difesa regionale — non significherebbe che le AUSL non avrebbero funzioni di tipo certificatorio, ma che — «anche in ragione dell'ampliamento delle competenze legislative regionali in materia di tutela della salute per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione» — spetterebbe alle regioni la disciplina di queste ultime.

4.2. — Secondo la resistente anche le censure concernenti l'art. 4, comma 4, della legge impugnata sarebbero da ritenere infondate. In particolare, non sarebbe da condividere l'argomento del ricorso statale secondo cui la citata disposizione regionale avrebbe invaso la competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; premesso che «di fatto tali certificati vengono rilasciati a tutti i richiedenti che ottemperano a tale obbligo come un adempimento burocratico», nonché il rilievo secondo il quale l'Organizzazione mondiale della sanità avrebbe giudicato tali adempimenti addirittura «inutili e dannosi», la Regione Lombardia esclude che «l'oggetto della disciplina contenuta nella norma impugnata (...) possa essere ricondotto alla competenza statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», citando, a sostegno della propria affermazione, quanto in proposito affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 407 del 2002.

Neppure potrebbe ritenersi violato il principio fondamentale di cui all'art. 14 della legge n. 283 del 1962, il quale avrebbe lo scopo «di evitare che operatori non sani o portatori di malattie vengano a contatto con prodotti alimentari esponendo l'utenza al pericolo di eventuali contagi». Ciò per diverse ragioni. In primo luogo, in quanto il ricorso dello Stato errerebbe nell'individuare il principio fondamentale in questione direttamente nella lettera delle disposizioni statali considerate, senza compiere l'operazione di «astrazione» che la giurisprudenza costituzionale avrebbe indicato come «necessaria». Inoltre, l'operazione interpretativa compiuta dal ricorrente sarebbe contestabile in quanto avrebbe preso in considerazione non l'intero quadro normativo, ma solo alcune delle disposizioni che intervengono a comporre quest'ultimo; in particolare, sarebbe stata omessa la considerazione della direttiva 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, della direttiva 96/3/CE della Commissione del 26 gennaio 1996, recante deroga a talune norme della direttiva 93/43/CEE del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari, con riguardo al trasporto marittimo di oli e di grassi liquidi sfusi, nonché del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), atti normativi che non prevedono l'adozione del libretto sanitario.

In sintesi, secondo la difesa della Regione Lombardia, «nella competenza concorrente in materia di «tutela della salute» ed «alimentazione» — nelle quali ricadrebbe la disciplina *de qua* — «deve (...) essere necessariamente inclusa la possibilità (per le regioni) di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini (e quindi, ad esempio, di ritenere preferibile, rispetto all'obbligo del libretto sanitario, l'obbligo per gli operatori addetti alla produzione, preparazione, somministrazione e distribuzione degli alimenti di ricevere adeguata preparazione igienico sanitaria)».

La resistente, alla luce delle considerazioni più sopra richiamate, ritiene di poter affermare che il principio desumibile dalla legislazione statale nella materia *de qua* non sarebbe quello individuato nel ricorso, bensì quello della «previsione da parte delle regioni di strumenti/misure adeguati/idonei ad assicurare l'igiene, la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari al fine di preservare la salute dei cittadini». Tale principio sarebbe stato rispettato dalla Regione Lombardia, la quale, pur eliminando il libretto sanitario, avrebbe in sostituzione previsto le misure contemplate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 12 del 2003.

5. — In prossimità dell'udienza, tutte le regioni hanno depositato ampie memorie con le quali chiedono che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

5.1. — Sul piano della inammissibilità, in particolare, la Regione Toscana rileva che il ricorso che la riguarda è stato notificato il 7 luglio 2003 e depositato il successivo 19 luglio, in violazione dell'art. 31, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La Regione Lombardia ribadisce l'inesistenza di qualunque motivazione in ordine alla richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge, ed in particolare delle disposizioni contenute negli articoli 1, 3 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge. Inoltre, la relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Governo conterrebbe ragioni di possibile illegittimità costituzionale solo con riferimento agli articoli 2 e 4, comma 4.

La Regione Lazio, a sua volta, evidenzia alcuni presunti profili di inammissibilità.

Innanzitutto l'Avvocatura avrebbe dedotto contemporaneamente l'esistenza di due vizi tra loro contraddittori e tali da escludersi a vicenda, sostenendo che la legge regionale violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico, e al tempo stesso la competenza concorrente, in quanto la legge regionale sarebbe stata adottata in contrasto con un principio fondamentale della materia.

Altro profilo di inammissibilità del ricorso andrebbe ravvisato nel fatto che il potere di impugnativa delle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. sarebbe esercitabile solo per far valere ragioni di incompetenza e non anche per qualunque vizio di incostituzionalità. Lo Stato, in altri termini, potrebbe censurare le leggi regionali solo nel caso in cui stabiliscano principi fondamentali (determinando così l'usurpazione di materie ed ambiti attribuiti alla competenza statale) e non anche ove la disciplina in esse contenuta si ponga, nel merito, in contrasto con i principi fondamentali della materia. Tale interpretazione sarebbe confermata anche dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, all'art. 9, abilita il Governo ad impugnare le leggi regionali solo nel caso in cui eccedano la competenza della regione.

Ultimo profilo di inammissibilità sarebbe costituito dalla mancata indicazione delle ragioni per cui l'obbligo di possesso del libretto sanitario costituirebbe un principio fondamentale e per quale motivo esso dovrebbe trovare applicazione anche in un settore «affatto diverso e peculiare», quale quello farmaceutico.

5.2. — Nel merito, le quattro regioni concordano pienamente nel negare la presunta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», anche sulla base della più recente giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente confermato la delimitazione della materia alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 6 del 2004 e n. 407 del 2002). Al riguardo, la Regione Lazio aggiunge che la nozione di ordine pubblico cui si riferisce la norma costituzionale non sarebbe quella generica a cui sembra richiamarsi l'Avvocatura dello Stato, bensì quella più circoscritta che emerge dallo stesso dettato costituzionale relativo alle attribuzioni miranti «alla difesa e sicurezza interne dei cittadini rispetto in primo luogo alla criminalità». L'art. 14 della legge n. 283 del 1962, invece, intenderebbe tutelare il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., e tale conclusione sarebbe avvalorata dall'art. 1 della citata legge, che appunto assoggetta a vigilanza la produzione e il commercio delle sostanze alimentari «per tutela della pubblica salute».

5.3. — Quanto alla eliminazione dell'obbligo di dotarsi del «libretto sanitario», le Regioni Toscana, Lombardia ed Emilia-Romagna sostengono, con analoghe ed ampie argomentazioni, che non esisterebbe il principio fondamentale della materia invocato dall'Avvocatura dello Stato nei ricorsi. Ammesso che l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 costituisse un principio fondamentale nella materia all'epoca della sua emanazione, oggi, nel mutato contesto della legislazione, delle modalità di produzione e distribuzione degli alimenti, degli studi e delle concezioni igienico-sanitarie, non lo sarebbe più. Esso, anzi, costituirebbe un residuo normativo privo di giustificazione, in quanto ormai inidoneo a tutelare la salute. A sostegno di tale affermazione, le regioni richiamano in particolare le conclusioni a cui sarebbe pervenuta l'Organizzazione mondiale della sanità già nel 1989: nella relazione finale elaborata all'esito di apposita indagine, essa avrebbe dichiarato che gli esami medici di routine per gli alimentaristi sono inefficaci e perciò inutili; che tali accertamenti non sono consigliabili sulla base del rapporto costo/efficacia e non sono affidabili per prevenire le malattie di origine alimentare. Nel medesimo documento sarebbe rinvenibile una raccomandazione ai Governi a non utilizzare più questo tipo di intervento. Ad analoghe conclusioni — riferiscono ancora le difese regionali — sarebbero giunti diversi altri organismi scientifici e professionali; lo stesso Istituto superiore di sanità avrebbe appoggiato le richieste di eliminazione del libretto sanitario, sottolineando la sua inadeguatezza rispetto allo scopo perseguito ed affermando la maggiore efficacia a tal fine della formazione personale degli addetti alla manipolazione degli alimenti. Sulla base di tali considerazioni, numerose regioni avrebbero già in precedenza adottato delibere con cui sospendono in via provvisoria le procedure per il rinnovo dei libretti sanitari.

Le regioni resistenti sottolineano, inoltre, il mutamento dello stesso quadro normativo nazionale ed il totale superamento del sistema precedente. Le nuove concezioni in materia di sicurezza alimentare, contenute nelle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE e recepite in Italia con il d.lgs. n. 155 del 1997, avrebbero prodotto una disciplina completa, basata sui principi del controllo ed autocontrollo preventivo di ogni fase del processo alimentare, nella quale nessun esame di routine è previsto.

Significativa sarebbe, inoltre, la circostanza che il d.P.C.m. 29 novembre 2001, in tema di determinazione dei livelli essenziali nel settore assistenziale, non consideri le certificazioni di idoneità sanitaria degli alimentaristi fra gli interventi primari, rispondenti ai fini di tutela collettiva, tra i quali invece sarebbe compresa l'informazione preventiva degli addetti alla produzione, manipolazione, trasporto, somministrazione, deposito e vendita delle sostanze alimentari.

Le norme regionali impugnate, dunque, non farebbero che adeguarsi alle conoscenze scientifiche consolidate che fondano la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti sulla sorveglianza epidemiologica, sull'attività di formazione-educazione alla sicurezza alimentare e sul sistema di controlli basato sull'autocontrollo alla produzione. Infine, la Regione Emilia-Romagna sostiene che, qualora l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 fosse ritenuto ancora principio fondamentale della materia, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 32 Cost., in quanto imporrebbe un trattamento sanitario in assenza di qualunque evidenza scientifica sulla sua utilità. Inoltre, esso violerebbe gli articoli 32 e 97, primo comma, Cost., perché imporrebbe di impiegare risorse amministrative in attività che non hanno utilità scientifica, impedendo di utilizzare le stesse risorse in modi che meglio assicurino la tutela della salute e il buon andamento dell'amministrazione.

5.4. — Differenziate le argomentazioni della Regione Lazio, perché essenzialmente fondate sull'affermazione che la «materia farmaceutica» avrebbe una «dignità normativa del tutto autonoma ed indipendente» dalla disciplina della materia «alimenti e bevande»: la normativa in materia di servizio farmaceutico costituirebbe un compendio autonomo e a sé stante, «governato da principi che, pur mirando in ultima analisi alla tutela della salute del cittadino, sarebbero frutto di scelte specifiche e sistematiche del legislatore in ragione della peculiarità dei beni e dei soggetti coinvolti».

Il sistema introdotto dalla legge n. 283 del 1962 si articolerebbe in una «fittissima serie di controlli preventivi dettagliatamente disciplinati», che si svolge su più livelli (ministeriale, regionale e comunale), con l'adozione di misure oggettive e soggettive di varia natura. Nel contesto di una così analitica disciplina «che investe praticamente tutti gli aspetti», sarebbe comunque ben difficile considerare l'obbligo del libretto sanitario come espressione di un principio fondamentale della materia, ponendosi piuttosto come una delle molteplici prescrizioni da osservarsi a cura degli operatori del settore.

Ma soprattutto la legge n. 283 del 1962 e il relativo regolamento di attuazione, di cui al d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, avrebbero ad oggetto solo i cibi e le bevande, cioè le sostanze destinate all'alimentazione, mentre il settore farmaceutico costituirebbe oggetto di numerosissime prescrizioni di dettaglio estranee alla materia degli alimenti e delle bevande e tali da sostituirsi integralmente alla disciplina dettata per questi ultimi, anche sotto il profilo della vigilanza e profilassi sullo stato di salute dei suoi operatori.

In particolare, l'art. 32 del regio decreto 30 settembre 1938, n. 1706 (Approvazione del regolamento per il servizio farmaceutico), pone a carico del titolare della farmacia l'obbligo di comunicare all'autorità di vigilanza lo stato di salute dei propri dipendenti e di esibire i certificati che comprovino che sono esenti da malattie contagiose che rendano pericoloso l'esercizio dell'attività. Conseguentemente, l'obbligo di tenuta del libretto sanitario di cui all'art. 14 della legge n. 283 del 1962 avrebbe un ruolo «del tutto sussidiario, recessivo e trascurabile» nel settore farmaceutico.

5.5. — Infine, per ciò che riguarda l'art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003, la difesa regionale ribadisce la propria eccezione volta a negare la natura di principio fondamentale dell'art. 14, terzo comma, lettera *g*), della legge n. 833 del 1978, in quanto si tratterebbe di mera norma organizzativa volta ad individuare i compiti delle AUSL. In ogni caso, il presunto principio fondamentale della «competenza esclusiva delle AUSL in materia di certificazioni sanitarie e dell'obbligo per le stesse di esercitare le funzioni certificatorie» dovrebbe considerarsi superato sia in ragione di quanto previsto dalla legislazione statale di settore in tema di certificazioni, sia in ragione di quanto previsto dalla legislazione sanitaria successiva alla legge n. 833 del 1978, sia,

infine, in ragione delle competenze legislative acquisite dalle regioni in base alla riforma costituzionale del Titolo V in materia di «tutela della salute» rispetto a quelle più limitate in ordine all'assistenza sanitaria e ospedaliera di cui al precedente testo dell'art. 117 Cost.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con distinti ricorsi: l'art. 1, comma 2, nonché gli articoli «ad esso collegati», della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare); gli articoli 7 ed 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria); gli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica); l'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003).

I ricorsi governativi censurano, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma della Costituzione, le disposizioni delle leggi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, che eliminano in generale l'obbligo del «libretto di idoneità sanitaria» di cui all'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), nonché l'analoga eliminazione, ad opera della legge della Regione Lazio, del «libretto di idoneità sanitaria» per i soli farmacisti e dipendenti delle farmacie pubbliche e private.

L'Avvocatura dello Stato sostiene, infatti, che così sarebbe stato violato «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute», trattandosi di una «misura di profilassi igienico-sanitaria a carattere generale». Al tempo stesso, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di cassazione relative alla natura dell'obbligo scaturente dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962, i legislatori regionali avrebbero invaso attribuzioni in materia di «ordine pubblico e sicurezza, riservate allo Stato ai sensi del secondo comma, lettera *h*), del suddetto art. 117 Cost.».

Il ricorso governativo contro la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 impugna inoltre, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge in questione, che prevede che le AUSL della regione non rilascino più alcuni certificati sanitari, perché questa disposizione violerebbe un principio fondamentale della materia che imporrebbe tali certificazioni; esse, infatti, costituirebbero, ai sensi dell'art. 14, terzo comma, lettera *q*), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), «conseguenza diretta dell'attività di controllo attribuita istituzionalmente alle AUSL» e, in quanto tali, non potrebbero essere escluse dall'ambito delle competenze attribuite alle stesse.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei quattro ricorsi presentano ampi profili di analogia, onde i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. — In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione sollevata contro la legge della Regione Toscana n. 24 del 2003, in quanto il ricorso è stato notificato il 7 luglio 2003 e depositato il successivo 19 luglio 2003, cioè oltre il termine prescritto dall'art. 31, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), stabilito a pena di decadenza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*cf.*, fra le molte, la sentenza n. 303 del 2003, nonché le ordinanze n. 42 del 2004, n. 99 del 2000 e n. 126 del 1997).

Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo sollevata dalla Regione Lombardia, potendo agevolmente ritenersi — anche in base alla delibera del Consiglio dei ministri — che l'atto introduttivo del giudizio sia rivolto esclusivamente e con adeguata motivazione nei confronti degli articoli 2 e 4, comma 4.

Conseguentemente risulta assorbita l'eccezione di inammissibilità parziale proposta in via subordinata.

Vanno altresì respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla Regione Lazio descritte nell'esposizione del fatto.

Innanzitutto, diversamente da quanto sostiene la difesa regionale, è ben possibile contestare la legittimità costituzionale di una norma di legge regionale contemporaneamente alla luce del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., sia che si faccia valere un rapporto gradato tra i due presunti vizi, sia anche che si sostenga (come nel caso oggetto del presente giudizio) la contemporanea incidenza su più profili di una singola disposizione legislativa.

Del pari infondata è la tesi che il potere di impugnativa delle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. sarebbe esercitabile solo per far valere ragioni di incompetenza e non anche qualunque vizio di incostituzionalità: questa Corte, nella sentenza n. 274 del 2003, ha già espressamente chiarito «che lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale». Comunque nel caso di specie viene dedotto un asserito vizio di incompetenza, dal momento che si assume che la legge regionale abbia disciplinato un ambito riservato alla competenza statale.

Ugualmente erronea è la tesi, prospettata dalla regione resistente, secondo la quale la violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato possa essere invocata solo nel caso in cui la legge regionale abbia inteso porre essa stessa principi fondamentali della materia.

Del pari, non ha fondamento la tesi che il ricorso non indicherebbe né le ragioni per cui l'obbligo di possesso del libretto sanitario costituirebbe un principio fondamentale né per quale motivo esso dovrebbe trovare applicazione anche in un settore quale quello farmaceutico: il ricorso dell'Avvocatura, seppur in estrema sintesi, si riferisce all'art. 14 della legge n. 283 del 1962 come ad una disposizione di principio nel settore della tutela della salute e ricorda che questo articolo «prevede l'obbligo per tutti gli operatori che comunque maneggiano alimenti, di essere muniti di tale libretto», comprendendovi quindi anche coloro che lavorano presso le farmacie, che appunto vendono anche (ed a volte producono) sostanze alimentari.

4. — Le questioni relative alla abolizione del libretto di idoneità sanitaria non sono fondate.

4.1. — In primo luogo, la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in tema di «ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. è infondata, dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 Cost., fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha riferito tale materia al solo «settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (analogamente si veda la sentenza n. 6 del 2004); né appare rilevante l'utilizzazione in alcune pronunce della Corte di cassazione dell'espressione «ordine pubblico» in riferimento alla vigente legislazione sul libretto sanitario, poiché radicalmente diverso è il significato di questa espressione nell'art. 117 Cost. e nei codici.

4.2. — L'affermazione che l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 esprimerebbe tuttora un principio fondamentale della materia sanitaria, in quanto tale immodificabile dal legislatore regionale, non appare fondata ove si consideri la avvenuta profonda trasformazione della legislazione a tutela della disciplina igienica degli alimenti, anche sulla spinta in tal senso degli organismi scientifici e medici, sulla base dei molti mutamenti conseguenti alle mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

L'art. 14, commi primo e secondo, della legge n. 283 del 1962 aggiunge alla assai articolata e pervasiva disciplina contenuta nella medesima legge, riferita a tutte le fasi della produzione e del commercio «delle sostanze destinate alla alimentazione», la previsione di obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nei settori della «preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari», prescrivendo che chiunque lavori in questi vasti settori debba essere «munito di apposito libretto di idoneità sanitaria» e sia «tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo e a eventuali misure profilattiche»; né gli imprenditori possono assumere personale privo del libretto sanitario. Tutte queste prescrizioni sono assistite da sanzioni amministrative (resta invece estraneo al presente giudizio il quarto comma dell'art. 14 della legge, che estende queste sanzioni a chi «pur a conoscenza di essere affetto da manifestazioni di malattia infettiva diffusiva, continui ad attendere alla preparazione, produzione, manipolazione o vendita di sostanze alimentari»).

Ulteriori specificazioni sul libretto di idoneità sanitaria sono contenute nel Titolo III del d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 (Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), che disciplina analiticamente la materia, anche con prescrizioni relative ai comportamenti da tenere in caso di malattia del personale e relative all'igiene personale e all'abbigliamento.

Rispetto all'efficacia della prescrizione relativa alla tenuta del libretto sanitario a tutela dell'igiene degli alimenti si è successivamente sviluppato un ampio confronto critico anche a livello scientifico internazionale ed in particolare è stata proposta l'adozione di un nuovo modello di tutela dell'igiene degli alimenti, denominato «Sistema dei punti di controllo critici per l'analisi dei rischi (HACCP)», caratterizzato da un coinvolgimento attivo degli imprenditori e dei lavoratori interessati nella individuazione dei punti critici e nel loro controllo (anche sulla base di una idonea formazione), pur sempre sotto la vigilanza pubblica.

Queste ed altre sollecitazioni di ordine scientifico sono evidentemente alla base della adozione di due apposite direttive della comunità europea, recepite dal legislatore nazionale tramite il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari): tale disciplina, infatti, tutela l'igiene dei prodotti alimentari in «tutte le fasi successive alla produzione primaria» (si enumerano «la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, al consumatore») mediante l'esplicita adozione del «sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP» (cfr. art. 3). In questa completa riforma del settore non si fa parola della necessità di documentare i controlli periodici sul personale addetto alle diverse fasi a cui si riferisce la normazione, mentre il Capitolo VIII dell'allegato al citato decreto legislativo contiene alcune disposizioni in tema di igiene personale e di malattia, o sospetta malattia, di coloro che operano nel settore, ed il Capitolo X prescrive che gli addetti alle varie fasi di possibile contatto con gli alimenti siano controllati e formati dai responsabili delle imprese interessate ai prodotti alimentari.

Parallelamente, la comunità europea ha determinato nuovi sistemi pubblici di controllo sui prodotti alimentari mediante altre direttive, anch'esse recepite dal legislatore statale, mediante il d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123 (Attuazione della direttiva 89/397 CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari) ed il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 156 (Attuazione della direttiva 93/1999 CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari); in questo ambito si disciplinano vasti poteri di controllo e di ispezione, relativi anche al «comportamento igienico del personale che, direttamente o indirettamente, per esercitare le proprie mansioni, entra in contatto con le sostanze ed i prodotti» (art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 123 del 1993).

Questa complessa evoluzione normativa, anche se non ha prodotto l'abrogazione dell'art. 14 della legge n. 283 del 1962, ha sostanzialmente affiancato al preesistente sistema sulla disciplina igienica relativa alle sostanze alimentari un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale (e di controllo) sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Dell'impianto normativo del 1962 resta certamente un sistema sanzionatorio (ormai prevalentemente di natura amministrativa) per tutta una serie di specifici comportamenti valutati come dannosi; non è tuttavia possibile considerare tutte le prescrizioni sostanziali ivi contenute, ormai contraddette dalla più recente legislazione, principi fondamentali della materia: esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. D'altra parte, questa Corte in varie occasioni ha già affermato che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (si vedano le sentenze n. 65 del 2001, n. 482 del 1995, n. 192 del 1987): e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione.

4.3. — La legge della Regione Emilia-Romagna n. 11 del 2003 e la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 sopprimono l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria dopo essersi espressamente ricollegate al d.lgs. n. 155 del 1997 ed aver disciplinato, in coerenza ad esso, alcune iniziative di specifica formazione per il personale operante nei settori dei prodotti alimentari. In tal modo queste regioni, nell'ambito della loro discrezionalità legislativa, eliminano semplicemente una discussa forma di documentazione episodica dello stato di salute degli operatori del settore alimentare, ma esplicitamente confermano l'esigenza di continui ed efficaci interventi preventivi, nonché di controllo e di ispezione sullo stato di salute e sui comportamenti igienici di coloro che operano nel settore alimentare.

L'art. 45 della legge della Regione Lazio n. 29 del 2003 si limita, invece, ad escludere dall'obbligo del possesso del libretto di idoneità sanitaria «i farmacisti e i dipendenti delle farmacie pubbliche e private», sulla base della presunta inapplicabilità al settore farmaceutico della legislazione generale in tema di tutela dell'igiene delle sostanze alimentari.

Malgrado, invece, non possa dubitarsi che sia possibile la vendita ed addirittura la preparazione o la trasformazione da parte delle farmacie di alcuni prodotti alimentari (ciò specialmente dopo il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59», che permette la vendita in farmacia anche di alimenti di consumo correnti, che si vanno ad aggiungere agli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare di cui al decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375, recante «Norme di esecuzione della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio») e che quindi non possano essere escluse le normative a tutela dei prodotti alimentari, tuttavia anche a questo particolare settore sono ormai riferite le direttive europee «concernenti l'igiene dei prodotti alimentari» recepite con i decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 1997, con la possibilità quindi che la legge regionale possa escludere la necessità del libretto sanitario nelle farmacie che trattano prodotti alimentari.

5. — Anche le censure relative all'art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2003 non sono fondate.

Non può condividersi, infatti, la tesi sostenuta dall'Avvocatura secondo la quale, in forza dell'art. 14, terzo comma, lettera *g*), della legge n. 833 del 1978, spetterebbe solo alle AUSL il rilascio di certificazioni sanitarie ed i relativi accertamenti attribuiti al Servizio sanitario nazionale, dal momento che non poche leggi statali successive (anche prima della stessa riforma del Titolo V della Costituzione) da una parte hanno attribuito funzioni certificatorie a soggetti diversi e, dall'altra, hanno esplicitamente riconosciuto ai legislatori regionali poteri di riorganizzazione delle strutture sanitarie locali (particolarmente rilevante, in proposito, risulta l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»).

Tutto ciò trova conferma nella stessa previsione dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003.

Il primo comma esclude che possano essere richieste o rilasciate dalle AUSL cinque diverse certificazioni, di cui una (relativa al certificato di idoneità fisica per l'assunzione di minori) esplicitamente ridisciplinata dall'art. 8 della legge 17 ottobre 1967, n. 977 (Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti) e quattro (rispettivamente relative alla sana e robusta costituzione, all'idoneità fisica per l'assunzione nel pubblico impiego, all'idoneità fisica per l'assunzione di insegnanti, all'idoneità psicofisica per la frequenza di istituti professionali o corsi di formazione professionali) puntualmente ridisciplinate dagli articoli 2, comma 1, lettera *a*), 16, comma 2, e 17, comma 1, del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/39 CEE, 89/654 CEE, 89/655 CEE, 89/656 CEE, 90/269 CEE, 90/270 CEE, 90/394 CEE e 90/679 CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro).

Il secondo comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, a sua volta, esclude due altri certificati del tutto analoghi al libretto di idoneità sanitaria (come visto in precedenza, in generale eliminato dall'art. 4 della medesima legge), la cui attuale base legislativa appare per di più dubbia. Il libretto di idoneità sanitaria per i parrucchieri non è esplicitamente richiesto dalla legge 14 febbraio 1963, n. 161 (Disciplina dell'attività di barbiere, parrucchiere ed affini) ed è stato spesso esteso al settore ad opera di regolamenti comunali. Per il «certificato per vendita dei generi di monopolio» l'art. 6 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293 (Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio) prevede semplicemente che il gestore dei magazzini di vendita debba essere «immune da malattie infettive e contagiose».

Il terzo comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, invece, affida all'autocertificazione, «ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 444 (Disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa – Testo C)», l'attestazione dell'avvenuta esecuzione delle vaccinazioni obbligatorie che siano richieste: ciò che è già attualmente possibile per la legislazione nazionale, poiché la generica previsione della certificazione per le vaccinazioni necessarie per l'ammissione alla scuola dell'obbligo (art. 117 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado») è stata successivamente integrata dal nuovo art. 47 del regolamento relativo ai servizi di medicina scolastica (d.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355: «Regolamento recante modificazioni al d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie»), che ha previsto espressamente la possibile sostituzione del certificato con l'autocertificazione dell'interessato. D'altra parte, risulta dirimente la considerazione secondo cui la limitazione all'utilizzabilità delle dichiarazioni sostitutive contenuta nell'art. 49 del d.P.R. n. 444 del 2000 non vincola il legislatore regionale, in quanto ormai contenuta in un testo regolamentare (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 17 del 2004, n. 507 del 2000 e n. 420 del 1999).

Il quarto comma dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2003, infine, attribuisce al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta le certificazioni per l'esonero dalle lezioni di educazione fisica, secondo quanto già previsto nel d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale) e nel d.P.R. 28 luglio 2000, n. 272 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta); analoga soluzione viene scelta dal legislatore regionale per il certificato sanitario per l'ammissione ai soggiorni di vacanza per minori, materia finora disciplinata tramite circolari (da ultimo *cf.* circolare 20 aprile 2000, n. 6, del Ministero della sanità).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché degli articoli «ad esso collegati», della legge della Regione Toscana 12 maggio 2003, n. 24 (Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 55 del 2003 in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2003, n. 11 (Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 65 del 2003 indicato in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Lombardia 4 agosto 2003, n. 12 (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 70 del 2003 indicato in epigrafe;*

4) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Lazio 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ricorsi n. 85 del 2003 indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 163

Ordinanza 26 maggio - 1^o giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ingiunzione (procedimento per) - Subfornitura nelle attività produttive - Mancata corresponsione del prezzo nei termini pattuiti - Titolo per il procedimento monitorio - Preventivo esperimento del tentativo di conciliazione - Mancata previsione - Ritenuta irragionevolezza e disparità di trattamento tra subfornitore che agisce in via monitoria e subfornitore che agisce con l'ordinario giudizio di cognizione - Richiesta di pronuncia additiva che estenda l'obbligo del tentativo di conciliazione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 18 giugno 1998, n. 192, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: 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, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive), promosso con ordinanza del 13 dicembre 2002 dal Tribunale di L'Aquila nel procedimento civile vertente tra Irti Lavori S.p.a. e Novipav S.r.l., iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione della Novipav S.r.l., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2004 il giudice relatore Franco Bile;

Udito l'avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale di L'Aquila, con ordinanza del 13 dicembre 2002, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive), nella parte in cui — disponendo che la mancata corresponsione del prezzo della subfornitura nei termini pattuiti costituisce titolo per ottenere l'ingiunzione di pagamento provvisoriamente esecutiva di cui agli artt. 633 ss. del codice di procedura civile — non prevede che il subfornitore che intenda avvalersi del procedimento monitorio debba preventivamente esperire il tentativo di conciliazione, di cui all'art. 10 della legge;

che l'ordinanza è stata resa nel corso di un giudizio di opposizione proposto dalla Irti Lavori S.p.a. contro il decreto con cui il tribunale le aveva ingiunto di pagare alla Novipav S.r.l. una somma di danaro dovuta in base ad un rapporto che il giudice rimettente definisce come di subfornitura, ai sensi della legge n. 192 del 1998;

che lo stesso rimettente ritiene poi infondata la tesi secondo cui — poiché l'art. 10, comma 1, della legge, relativo al tentativo di conciliazione, rinvia all'art. 5, comma 4, concernente le contestazioni sull'esecuzione della subfornitura — il tentativo medesimo dovrebbe ritenersi prescritto solo per le controversie attinenti a vizi dei beni o servizi forniti, ed all'uopo afferma che questa tesi contrasterebbe con la *ratio* dell'art. 10 che mira a favorire la conciliazione, e quindi la risoluzione amichevole, di tutte le controversie nascenti dalla sub-fornitura;

che peraltro, ad avviso del rimettente, dopo la sentenza di questa Corte n. 276 del 2000 — resa a proposito dell'art. 412-*bis* cod. proc. civ., in tema di inapplicabilità del tentativo di conciliazione al procedimento di

ingiunzione per crediti di lavoro — si è formato un diritto vivente nel senso che tale tentativo, essendo strutturalmente legato ai processi fondati sul contraddittorio, non si applica quando, come nel procedimento monitorio, il contraddittorio è eventuale e differito;

che — interpretata nel senso che il subfornitore può ottenere un'ingiunzione di pagamento provvisoriamente esecutiva senza avere prima esperito il tentativo di conciliazione — la norma impugnata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento tra situazioni giuridiche soggettive sostanzialmente identiche, come quella del subfornitore che agisca a tutela del suo diritto di credito contro il committente con il rito monitorio e quella del subfornitore che agisca con l'ordinario giudizio di cognizione, nonché sotto il profilo dell'irragionevolezza di non favorire la soluzione transattiva delle controversie in tema di subfornitura «proprio nel momento di maggior emersione del contenzioso», posto che i subfornitori, per ottenere il pagamento dei corrispettivi da parte del committente, utilizzano in via quasi esclusiva lo strumento monitorio;

che in conclusione il rimettente chiede a questa Corte una pronuncia additiva, che affermi l'obbligo del subfornitore di esperire il tentativo di conciliazione prima di depositare il ricorso per ingiunzione, «anche in considerazione dei tratti peculiari della disciplina in esame rispetto a quella prevista nel rito del lavoro»;

che la questione è ritenuta rilevante perché, se la Corte dovesse accoglierla, il decreto ingiuntivo sarebbe nullo e la domanda monitoria improcedibile;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha depositato memoria, nella quale sostiene l'infondatezza della questione;

che si è costituita la Novipav S.r.l., depositando memoria, nella quale sostiene in via preliminare l'irrelevanza della questione e nel merito la sua infondatezza.

Considerato che l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte privata — secondo cui il rapporto contrattuale donde origina il credito oggetto del giudizio *a quo* non sarebbe qualificabile come subfornitura — è infondata, in quanto il giudice rimettente ha fornito, ai fini della rilevanza della questione, una motivazione non implausibile, sulla base degli elementi di fatto che indica acquisiti agli atti;

che nel merito la questione è manifestamente infondata;

che con la sentenza n. 276 del 2000, puntualmente citata dal rimettente, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 412-*bis* cod. proc. civ., in tema di rito del lavoro, sollevata sul presupposto che la norma implicitamente assoggettasse il procedimento monitorio al tentativo di conciliazione;

che in particolare la Corte ha rilevato come fosse invece possibile (e ragionevole) interpretare la norma nel senso che in quel procedimento il tentativo non dovesse essere esperito;

che invece in questa occasione si discute della costituzionalità della norma censurata, sul presupposto che essa, per i crediti di subfornitura, non imponga nel procedimento monitorio il tentativo di conciliazione previsto per l'azione ordinaria;

che il rimettente — dopo aver interpretato la sentenza n. 276 del 2000 nel senso dell'incompatibilità tra procedimento monitorio per crediti di lavoro e tentativo di conciliazione — non specifica le ragioni per cui quest'ultimo dovrebbe invece ritenersi costituzionalmente dovuto nel processo monitorio per crediti di subfornitura, ed al riguardo si limita a segnalare che la diversa soluzione si impone «anche in considerazione dei tratti peculiari della disciplina in esame rispetto a quella prevista nel rito del lavoro», senza motivare affatto un tale assunto;

che — per quanto concerne le ragioni dell'asserito contrasto della norma impugnata con l'art. 3 della Costituzione — il rimettente ravvisa anzitutto una disparità di trattamento tra due situazioni (l'esercizio dell'azione in via ordinaria e in via monitoria) che fanno capo allo stesso soggetto e riguardano due distinte forme di tutela giurisdizionale sperimentabili dal titolare secondo una sua libera scelta, onde non si vede come possa parlarsi di disparità;

che l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 per difetto di ragionevolezza non tiene conto — da un lato — della discrezionalità legislativa nel configurare le discipline processuali e — dall'altro — del rilievo che il legislatore, apprestando una tutela particolarmente intensa ai crediti dei subfornitori, con la previsione dell'ingiunzione di pagamento provvisoriamente esecutiva, mostra all'evidenza di risolvere non irragionevolmente in favore di una sollecita realizzazione delle pretese di tali soggetti (alla quale è funzionale il processo monitorio) la valutazione di bilanciamento con l'esigenza di apprestare uno strumento di composizione transattiva delle relative controversie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della sub-fornitura nelle attività produttive), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di L'Aquila con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0675

N. 164

Ordinanza 26 maggio - 1° giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione Piemonte - Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - Subentro nella posizione del defunto assegnatario - Convivente *more uxorio* - Necessità di provare la convivenza nelle forme stabilite dalla legge - Assunta lesione del principio che tutela le formazioni sociali, disparità di trattamento rispetto agli altri componenti della c.d. famiglia estesa, discriminazione in ordine alla formazione della prova, lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione Carente motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46, artt. 3, comma 1, lettera *b*), 15, comma 1, e 32, comma 1, lettera *b*), e commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 97, 111 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: 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, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 15, comma 1, e 32, comma 1, lettera *b*), e commi 6 e 7, della legge della Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), promosso con ordinanza del

25 giugno 2003 dal Tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra F. O. e l'Agenzia territoriale per la casa della Provincia di Torino, iscritta al n. 756 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Visto l'atto di intervento della Regione Piemonte;

Udito nella camera di consiglio del 28 aprile 2004 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che nel corso di un giudizio promosso da un privato nei confronti dell'Agenzia per la casa della Provincia di Torino in opposizione alla diffida con la quale gli era stato ingiunto il rilascio immediato di un immobile, il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 97, 111 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 15, comma 1, e 32, comma 1, lettera *b*), e commi 6 e 7, della legge della Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui tali norme prevedono che, ai fini del subentro nella posizione del defunto assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, il convivente *more uxorio* debba dimostrare la convivenza nelle forme di legge di cui all'impugnato art. 32;

che nel giudizio *a quo* la diffida per il rilascio immediato dell'immobile era stata inoltrata contro il ricorrente in quanto occupante senza titolo; il medesimo, tuttavia, assumendo di essere convivente della defunta assegnataria dell'alloggio, aveva proposto opposizione sostenendo di avere diritto alla successione nel contratto secondo il disposto dell'art. 15 della legge regionale impugnata;

che, instauratosi il contraddittorio, l'Agenzia per la casa aveva contestato le ragioni del ricorrente, affermando che la defunta aveva sempre dichiarato, nei censimenti ufficiali, di vivere da sola, che non risultava che la stessa avesse presentato alcuna richiesta di ospitalità temporanea e che il ricorrente aveva trasferito la propria residenza nell'alloggio soltanto dopo la morte dell'assegnataria;

che, fatte queste premesse e dopo aver affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario nella controversia in corso, il giudice *a quo* osserva che le disposizioni della cui legittimità costituzionale egli dubita sono sicuramente applicabili al rapporto in oggetto, in quanto l'Agenzia convenuta ha ritenuto che il ricorrente non avesse titolo alla successione nel contratto di assegnazione proprio sulla base di tali norme, il che prova la rilevanza della presente questione;

che, in ordine alla valutazione sulla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Torino, dopo aver richiamato il testo degli artt. 3, 15 e 32 della legge della Regione Piemonte n. 46 del 1995, osserva che dette norme si occupano di identificare le condizioni alle quali è possibile, per le persone appartenenti al nucleo familiare, subentrare nella posizione del defunto assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica;

che a tale proposito il remittente rileva come l'art. 3 individui tre diversi ambiti familiari: 1) la famiglia nucleare in senso stretto (coniugi e figli legittimi, naturali, riconosciuti, adottivi, affiliati), per i cui componenti non si richiede che il requisito della convivenza con l'assegnatario abbia una particolare durata; 2) la famiglia estesa (convivente *more uxorio*, ascendenti, discendenti, collaterali fino al terzo grado, affini entro il secondo grado), i cui componenti sono tenuti a dimostrare «nelle forme di legge» di aver convissuto con l'assegnatario da almeno due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso; 3) persone non legate da vincoli di parentela o di affinità le quali, a determinate condizioni, possono considerarsi rientranti nel nucleo familiare, sempreché la convivenza duri da almeno due anni alla data di pubblicazione del bando di concorso;

che ad avviso del giudice *a quo*, tuttavia, la posizione del convivente *more uxorio* è solo in apparenza equiparata a quella degli altri soggetti componenti della c.d. famiglia estesa, in quanto dalla lettura congiunta delle norme impuginate emergerebbe che soltanto costui, per avere diritto al subentro, deve necessariamente ottenere dall'ente gestore la concessione della c.d. «ospitalità temporanea» di cui all'art. 32, ospitalità che dopo un biennio dà diritto all'ampliamento del nucleo familiare e, di conseguenza, alla successione nella posizione dell'assegnatario;

che il Tribunale di Torino riferisce che nella giurisprudenza costituzionale la diversità di trattamento tra convivente *more uxorio* e coniuge è giustificata dalla diversità esistente tra la famiglia legittima e la c.d. famiglia di fatto, ma chiarisce che in questo caso il confronto deve essere instaurato tra il convivente *more uxorio* e gli altri componenti della c.d. famiglia estesa ai sensi dell'art. 3 della legge in questione, per i quali, ai fini del diritto al subentro, la prova della stabile convivenza è libera, cioè non subordinata allo svolgimento della procedura di cui all'art. 32 della legge medesima;

che le norme impugnate, quindi, appaiono al giudice *a quo* in contrasto con: *a*) l'art. 2 Cost., perché la disciplina impugnata violerebbe il principio di tutela delle formazioni sociali nelle quali si esplica la persona umana, fra le quali rientra senza dubbio la convivenza di fatto, tanto più in considerazione del carattere fondamentale del diritto all'abitazione (sentenza n. 404 del 1988 di questa Corte); *b*) l'art. 3 Cost., in quanto ne risulterebbe un trattamento diverso di situazioni tra loro omogenee, quali sono quelle del convivente *more uxorio* e degli altri componenti della c.d. famiglia estesa; *c*) gli artt. 24, 111, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., perché la necessità di provare la convivenza nelle forme stabilite dalla legge si tradurrebbe nell'onere di acquisire provvedimenti autorizzatori discrezionalmente concessi dall'amministrazione, con evidente discriminazione in ordine alla formazione della prova; *d*) l'art. 97 Cost., perché l'adozione di provvedimenti in attuazione dei citati criteri verrebbe a porsi in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione;

che è intervenuta in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo, anche in una memoria depositata in prosimità della camera di consiglio, che la questione venga dichiarata inammissibile oppure infondata, sul rilievo che la motivazione della rilevanza della questione è insufficiente e che, comunque, l'ipotizzata disparità di trattamento è del tutto inesistente in quanto le norme impugnate — le quali regolano, peraltro, fattispecie differenti — non regolano in maniera diversa la situazione del convivente *more uxorio* e quella degli altri soggetti con lui posti a confronto dal remittente in riferimento alle modalità di dimostrazione della convivenza con l'assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica;

che infatti, in base alla normativa di cui si tratta, tutti i suddetti soggetti possono fornire la prova della convivenza anche con semplici atti di notorietà.

Considerato che il Tribunale di Torino, nel sollevare la questione in esame, si è limitato a specificare che la diffida per il rilascio immediato dell'immobile era stata inoltrata nei confronti del ricorrente in quanto ritenuto occupante senza titolo;

che l'ordinanza di rimessione ha riportato le argomentazioni difensive dell'Agenzia per la casa della Provincia di Torino — secondo cui la defunta assegnataria dell'alloggio in questione aveva sempre dichiarato, nei censimenti ufficiali, di vivere da sola, mentre l'odierno ricorrente avrebbe trasferito la propria residenza nell'alloggio soltanto dopo la morte della convivente assegnataria — senza in alcun modo prendere posizione in ordine alla fondatezza di tali rilievi preliminari;

che il giudice *a quo*, pertanto, non ha specificato le circostanze di fatto necessarie al corretto inquadramento della fattispecie, in particolare omettendo di chiarire se il ricorrente convivesse *more uxorio* con la defunta già da due anni prima della pubblicazione del bando di concorso per l'assegnazione dell'alloggio di edilizia sovvenzionata — requisito da ritenersi indispensabile per avere titolo alla successione di cui all'art. 15, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 46 del 1995 — ovvero se il medesimo avesse goduto dell'ospitalità temporanea prevista dall'art. 32 della legge impugnata ed aspirasse ad essere incluso nel nucleo familiare dell'assegnataria, onde avere diritto al subentro, secondo quanto previsto da tale ultima disposizione;

che tali carenze nella descrizione della fattispecie *sub iudice* si traducono in una non sufficiente motivazione sulla rilevanza della questione;

che, peraltro, neppure la non manifesta infondatezza della questione risulta chiaramente motivata, in quanto non sono esplicitate le ragioni che inducono il remittente a sostenere la necessità di una lettura combinata delle tre disposizioni in oggetto, tale per cui i requisiti indicati dall'impugnato art. 32, per consentire la successione nell'assegnazione dell'alloggio in questione, dovrebbero considerarsi applicabili anche alla diversa ipotesi successoria di cui agli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 15, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 46 del 1995;

che la questione va, pertanto, dichiarata manifestamente inammissibile (v., da ultimo, ordinanze n. 122 del 2004, n. 373 e n. 320 del 2003).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, 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 degli artt. 3, comma 1, lettera b), 15, comma 1, e 32, comma 1, lettera b), e commi 6 e 7, della legge della Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 97, 111 e 117 della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0676

N. 165

Ordinanza 26 maggio - 1° giugno 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Società commerciali - False comunicazioni sociali - Fattispecie contravvenzionale - Termine di prescrizione - Applicazione del termine stabilito per la generalità delle contravvenzioni - Mancata previsione di un adeguato mezzo processuale idoneo a consentire la celebrazione del processo entro i termini di prescrizione stabiliti - Denunciato contrasto con le norme comunitarie che impongono l'adozione di «adeguate sanzioni» - Proposizione da parte dei rimettenti di quesiti alla Corte di giustizia delle comunità europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE - Richiesta di rinvio della difesa erariale - Rinvio delle cause a nuovo ruolo.

- Cod. civ., artt. 2621 e 2622.
- Costituzione, artt. 10, 11, e 117; direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: 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, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, sostituiti dall'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promossi con ordinanze del 21 gennaio 2003, del

20 novembre 2002 e del 6 marzo 2003 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo, rispettivamente iscritte ai numeri 162, 232 e 335 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14, 18 e 24, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di costituzione di Ferrara Giovanni;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2004 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roberto Tricoli e Francesco Bertorotta per Ferrara Giovanni.

Ritenuto che con le tre ordinanze, di analogo tenore, indicate in epigrafe, il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione e in relazione alla direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, nella parte in cui non prevedono un «adeguato mezzo processuale» atto a consentire la definizione del processo penale entro i termini di prescrizione dei reati previsti dalle stesse norme;

che il quesito di costituzionalità si incentra, in specie, sull'asserito contrasto delle norme impugnate con l'art. 6 della citata direttiva, che impone agli Stati membri di prevedere «adeguate sanzioni» per i casi di «mancata pubblicità del bilancio e del conto dei profitti e perdite, come prescritto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera f)» della direttiva medesima;

che, nella memoria difensiva depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto che nel corso del 2002 il Tribunale di Milano (con due distinte ordinanze) e la Corte di appello di Lecce hanno posto alla Corte di giustizia delle comunità europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, quesiti analoghi a quello formulato dal giudice rimettente, tendenti a conoscere se le sanzioni stabilite dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. possano ritenersi «adeguate» in rapporto alle previsioni della direttiva 68/151/CEE (e a quelle «parallele» delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, rispettivamente sui conti annuali e consolidati);

che la difesa erariale ha conseguentemente segnalato — stante l'assoluta coincidenza di oggetto fra giudizio di costituzionalità e giudizio comunitario, e pur a fronte della «ben nota ... indipendenza e ... separatezza» dei due giudizi — l'opportunità «di dare la precedenza temporale alla Corte comunitaria», formulando quindi, nel corso dell'udienza pubblica, richiesta di rinvio, a tal fine, della decisione sui giudizi incidentali di legittimità costituzionale.

Considerato che le tre ordinanze di rimessione sollevano identiche questioni, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che la richiesta di rinvio formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, in vista della decisione della Corte di giustizia delle comunità europee nelle cause C-387/2002, C-391/2002 e C-403/2002, appare meritevole di accoglimento, stante la sostanziale coincidenza fra il quesito di costituzionalità, attinente all'asserito contrasto delle norme impugnate con il diritto comunitario, e quello che costituisce oggetto delle predette cause.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, rinvia le cause a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° giugno 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 465

*Ordinanza del 23 febbraio 2004 emessa dal giudice di pace di Ficarolo
nel procedimento civile vertente tra Raponi Rita contro Comune di Occhiobello*

Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio in caso di superamento dei limiti massimi di velocità - Applicazione nei confronti del proprietario del veicolo, qualora non risulti identificato il conducente al momento dell'infrazione (e il proprietario non ne fornisca i dati identificativi) - Violazione del principio *nemo tenetur se detegere* - Lesione del diritto di difesa - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui il veicolo sia di proprietà di una persona giuridica (nel qual caso la mancata identificazione del conducente comporta l'applicazione solo di una sanzione pecuniaria).

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 [*rectius*: introdotto dall'art. 7 del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, e modificato dall'art. 7, comma 3, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, nel testo integrato dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa civile iscritta al n. 202/0/2003, nel ruolo generale per gli affari contenziosi con ricorso depositato il 30 ottobre 2003 e pendente tra Rita Raponi, titolare dell'omonima ditta individuale, e il Sindaco del comune di Occhiobello, sulla base, del sottoriportato ricorso *ex artt.* 22 e 23 legge n. 689/1981.

Per l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione del verbale di contestazione n. 513/2003/V accertato in data 27 settembre 2003 dalla Polizia municipale del comune di Occhiobello (Rovigo);

La signora Raponi Rita nata a Monte San Giov. Campano in data 20 marzo 1951 e residente ad Occhiobello (Rovigo), 45030 via Badaloni n. 13, a margine del presente ricorso espone il fatto.

1) Con il verbale di contestazione n. 205/2003/V notificato a mezzo raccomandata a.r. la Polizia municipale del comune di Occhiobello (Rovigo) ha elevato una contravvenzione all'odierna ricorrente in qualità di proprietaria del veicolo Fiat Scudo, targato BK279PB per violazione dell'art. 142, comma 8 del Codice della strada perché «alla guida del veicolo, circolava alla velocità di Km/h 71,00 superando di Km/h 21 la velocità massima consentita nel tratto di strada percorso»: precisando altresì che il rilevamento avvenuto in data 27 settembre 2003 alle ore 15,33 sulla via Eridania S.R. 6, intersezione con via Savonarola, era stato effettuato a mezzo di apparecchiatura «Autovelox 104/C2 omol. Ministero lavori pubblici n. 2483/1993 e 1012/97, e che a favore del trasgressore era stata applicata la correzione del 5% della velocità con minimo di 5 km/h».

2) In conseguenza in tale rilevamento all'odierna ricorrente è stata comunicata la sanzione pecuniaria di complessivi € 144,47.

La ricorrente sig.ra Raponi Rita propone opposizione avverso il verbale di contestazione n. 513/2003/V della Polizia municipale di Occhiobello (Rovigo) in quanto illegittimo e va annullato previa sospensione della sua esecuzione, per i seguenti motivi:

1) Motivi oggettivi: il punto esatto in cui è stata rilevata la violazione si trova alla fine di un tratto di strada rettilinea ed in discesa. Inoltre si consideri il momento dell'accertamento: le 15,33 di sabato pomeriggio! A quell'ora la strada in esame è pressoché deserta. Ebbene, facendo ora riferimento all'art. 141 del Codice della strada il quale disciplina la velocità in generale: «il conducente ha l'obbligo di regolare la velocità del veicolo da lui stesso condotto tenendo conto delle caratteristiche ed alle condizioni della strada e del traffico in modo da evitare ogni pericolo per la sicurezza delle persone e delle cose ed ogni altra causa di disordine per la circolazione» la *ratio* del citato articolo è chiara: la velocità va ritenuta più o meno pericolosa in relazione al Contesto in cui essa viene posta in essere. Nella fattispecie la strada è rettilinea, in discesa, discretamente larga e con traffico veicolare pressoché nullo. Pertanto la velocità rilevata alla luce di quanto novellato dall'art. 141 C.d.s. non può essere, senza ombra di dubbio, considerata pericolosa, nonostante il limite posto in loco con l'intenzione di farlo

valere nelle condizioni di maggior traffico dell'orario di punta feriali. La *ratio* dell'art. 141, se valida per esso, per estensione è valida pure per l'art. 142, ottavo comma, indipendentemente dal fatto che sia stato usato o meno uno strumento di rilevazione di velocità. Se ciò non fosse vero i due articoli citati (141 e 142 del c.d.s.) risulterebbero fortemente contrastanti ed antinomici fra di loro.

2) Motivi anticostituzionali: seguendo il principio della «cronologia», è vero che le disposizioni più recenti vengono ritenute le più confacenti al momento attuale in cui esse trovano applicazione (mi riferisco alle ultime modifiche apportate al nuovo Codice della strada dalla legge n. 214/2003). Tuttavia le stesse non possono certo contrastare con la legge ritenuta tale per antonomasia proprio perché situata al vertice della scala gerarchica delle leggi cioè la Costituzione della Repubblica italiana. Si dimostra quanto appena esposto con le seguenti considerazioni: l'art. 204-*bis*, terzo comma del nuovo codice della strada riporta testualmente «all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore ...» da ciò si evince che per avere diritto a proporre ricorso bisogna disporre in breve tempo di una discreta somma di denaro, la quale viene «temporaneamente» (nella migliore delle ipotesi) tolta dalla disponibilità del presunto trasgressore in attesa di giudizio. Ma allora chi non dispone immediatamente di denaro liquido non ha diritto, o ancor peggio non può permettersi di far valere i propri diritti in giudizio? A questo proposito ci viene in aiuto l'art. 24 della Carta costituzionale, il quale spazzando via ogni dubbio recita così: «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ...» «tutti» dunque devono potere agire in giudizio, dal più abbiente al più indigente dei cittadini che fino a prova contraria non sono colpevoli.

3) Danno ingiusto: sono titolare di una ditta, e con me lavorano diversi collaboratori.

Nonostante il veicolo in questione sia di mia proprietà risulta realmente impossibile risalire a chi conduceva il veicolo in una determinata ora di un certo giorno e nel dubbio non posso certo affermare che il veicolo fosse condotto da Tizio ovvero da Caio. Cosa certa è che io, in qualità di titolare, raramente mi trovo a condurre il veicolo commerciale citato e di certo non al momento della violazione. Ciò nonostante la decurtazione sulla patente di guida verrebbe applicata alla mia patente, e mi troverei a subire un danno sicuramente ingiusto. È questo lo scopo della contestazione immediata delle violazioni: garantire il diritto alla difesa ed al contraddittorio immediato: solo in questo caso chi applicherà la sanzione avrà la certezza di colpire il vero trasgressore.

4) Illegittimità dell'art. 126-*bis* del c.d.s.: molto gravi sono le fondamenta dell'istituto se paragonati con i costanti insegnamenti della giurisprudenza in materia costituzionale. Prima di tutto, è pacifico che per le Corti esiste un vero e proprio principio generale di diritto in forza del quale nessuno può essere chiamato a rilasciare dichiarazioni che comportano l'ammissione della propria responsabilità. L'art. 126-*bis* è chiaro nel porre per parte sua il proprietario che era anche conducente del veicolo al momento della commissione dell'infrazione nell'alternativa o di denunciare in fatto sé stesso oppure sottostare alla sanzione di cui all'art. 180 C.d.s.

Ancora, si ponga mente all'onere di indicare alle forze di polizia non soltanto le generalità del conducente, ma anche gli estremi della sua patente di guida: non è difficile pensare che talvolta al proprietario sia di fatto impedito o comunque estremamente gravoso procurarsi questi atti, entrando almeno formalmente in una situazione di irregolarità e come tale da sanzionare. A voler poi fare un discorso da rigidi formalisti, si legga ora con attenzione il comma 1-*bis* dell'articolo: impone letteralmente al proprietario di indicare «i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione»: si pretende, in sostanza, che siano noti al proprietario le generalità di chi era alla guida del mezzo, di colui che conduceva al momento del fatto, che può anche non coincidere per forza con colui al quale il veicolo era stato affidato. Ma che dire allora del caso di Tizio (proprietario), che affidi momentaneamente il veicolo a Caio, ma che ad insaputa del primo lo presta a sua volta a Sempronio? Tizio fornirà agli organi di polizia le generalità di Caio, Caio farà ricorso e risulterà che alla guida era Sempronio: si potrà allora contestare al proprietario la violazione dell'art. 180 C.d.s. per non aver comunicato il nominativo esatto? Quindi per concludere sul punto, l'intero istituto presenta fondati dubbi di legittimità costituzionale.

Per quanto sopra, il ricorrente chiede che l'ill.mo giudice di pace voglia:

1) in via preliminare, sospendere l'esecuzione del verbale di contestazione n. 513/2003/V contestato in data 27 settembre 2003 dalla Polizia municipale di Occhiobello (Rovigo);

2) nel merito: annullare il verbale di contestazione n. 513/2003/V contestato in data 27 settembre 2003 dalla Municipale di Occhiobello (Rovigo) per i motivi sopra esposti emettendo ogni consequenziale provvedimento;

3) con rifusione delle spese del procedimento.

Ha emesso la seguente ordinanza.

Esaminato il ricorso di cui sopra, questo giudice ritiene non manifestamente infondate le questioni poste dalla ricorrente, circa il contrasto di alcuni articoli della legge n. 244/2003 con la Carta costituzionale e più esattamente: contrasto dell'art. 126-*bis* C.d.s., come modificato dalla legge n. 214/03 con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La ricorrente accenna brevemente, ma non senza incisività, alla violazione del principio *nemo tenetur se detegere* che discende, quale corollario, da quanto stabilito dall'art. 24 della Legge Fondamentale, circa l'inviolabilità del diritto alla difesa garantito ad ogni cittadino, a prescindere dal fatto che si tratti di giudizio civile, penale od amministrativo.

L'art. 126-*bis* citato, come giustamente rileva la ricorrente, non distingue e del resto per i fini punitivi che si propone non potrebbe farlo, tra i possibili destinatari della delazione che viene imposta a carico del proprietario del veicolo, pena la sottrazione di punti dalla patente di guida, tra soggetti terzi e lo stesso proprietario.

Con la conseguenza che costui, se fosse stato effettivamente alla guida al momento dell'accertamento dell'infrazione non immediatamente contestata, sarebbe obbligato a confessare la propria colpa.

Ne deriva il contrasto dell'art. 126-*bis* con il principio surrichiamato e quindi con l'art. 24 della Carta.

Anche sotto altri profili la norma citata sembra in contrasto con la Legge Fondamentale.

Indipendentemente da quanto sopra, la questione dell'applicazione di una sanzione che prevede la decurtazione del punteggio della patente di guida, in caso di mancata identificazione del conducente, viene applicata in modo diverso nei confronti delle società che hanno personalità giuridica e quelle a base personale, quale ad esempio la ditta esercitata dalla ricorrente.

Nel primo caso, si applica la sanzione pecuniaria di cui all'art. 180 della medesima legge, mentre nel secondo la decurtazione di punti della patente di guida.

La suddetta ingiustificata disparità di trattamento pare a questo giudice in contrasto con il principio di cui all'art. 3 della Carta costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 legge n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953;

Solleva, in quanto la ritiene non manifestamente infondata, nonché rilevante per la decisione del giudizio introdotto dal ricorso di cui sopra, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 126-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, introdotto con la legge n. 214/2003, che ha convertito, con modificazioni il d.l. 27 giugno 2003, n. 151, nella parte in cui dispone la decurtazione del punteggio della patente di guida nei confronti del proprietario del veicolo nei cui riguardi è stato accertato il superamento dei limiti di velocità, qualora non risulti identificato colui che si trovava alla guida del veicolo al momento in cui fu commessa l'infrazione contestata;

Sospende il presente giudizio, n. 202/2003 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi dell'anno 2003 e l'efficacia esecutiva della sanzione inflitta alla ricorrente;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti all'ecc.ma Corte costituzionale;

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti ed al Presidente del consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ficarolo, addì 21 febbraio 2004

Il giudice di pace coordinatore: CAMPILI

N. 467

Ordinanza del 1° aprile 2004 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia sul ricorso proposto da A.T.I. S.I.D.I. Società Impianti Depuratori Industriali S.r.l. ed altri contro comune di Scicli ed altri

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni del Consiglio di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello n. 945/2003, proposto dalla A.T.I. S.I.D.I. Società Impianti Depuratori Industriali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sia in proprio che nella qualità di capogruppo e mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo tra la stessa e le imprese EUROECO S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Eredi Geraci Salvatore S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avv. Giovanni Immordino, con domicilio eletto in Palermo, in via Libertà n. 171, presso lo studio del medesimo;

Contro il Comune di Scicli, appellante incidentale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Tafuri, con domicilio eletto in Palermo, in via Trentacoste n. 89, presso lo studio dell'avv. Pietro Allotta; e nei confronti di: Proyectos e Instalaciones De Desalacion S.A. (Pridesa), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria della associazione temporanea di imprese costituenda con la Agnello Costruzioni S.r.l. e per la stessa impresa Agnello Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, appellanti incidentali, rappresentate e difese dagli avv.ti Franco D'Urso, Andrea Scuderi e Ignazio Scuderi, con domicilio eletto in Palermo, via Trentacoste n. 89, presso lo studio dell'avv. Pietro Allotta; per la riforma della sentenza n. 823/2003, in data 20 maggio 2003, del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, Sezione staccata di Catania, I;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione, con appello incidentale, del comune di Scicli e della Proyectos e Instalaciones de desalacion S.A. (PRIDESA), in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria della A.T.I. costituenda con la Agnello Costruzioni S.r.l. e della stessa Agnello Costruzioni S.r.l.;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Pier Giorgio Trovato; uditi, alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, l'avv. G. Immordino per l'ATI S.I.D.I. in proprio e n. q., l'avv. G. Tafuri per il comune di Scicli e l'avv. A. Scuderi per la Proyectos e Instalaciones de Desalacion S.A. (PRIDESA), in proprio e n. q.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

1. — Con bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Sicilia, parte II, n. 16, in data 20 aprile 2001, venne indetto dal comune di Scicli un appalto concorso per la progettazione esecutiva e la realizzazione in un unico lotto nonché la gestione per tre anni dell'impianto di depurazione e della rete fognaria, relativamente ad alcune frazioni, per un importo complessivo stimato in lire 18.292.000.000.

L'appalto venne aggiudicato alla costituenda associazione di imprese tra la Proyectos e Instalaciones de Desalacion S.A. (Pridesa) e la Agnello costruzioni S.r.l. (d'ora in avanti menzionata come ATI Pridesa).

Ricorreva al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, la costituenda associazione di imprese, partecipante alla gara, tra la S.I.D.I. Società Impianti Depuratori Industriali S.r.L., la Euroeco S.p.A. e la Eredi Geraci Salvatore S.r.l., (d'ora in avanti menzionata come ATI S.I.D.I.) che impugnava i seguenti atti:

la deliberazione della Giunta municipale di Scicli n. 119 in data 18 maggio 2002, con la quale l'amministrazione, richiamando *per relationem* la proposta dirigenziale di deliberazione n. 12 in data 9 maggio 2002, prendeva atto delle risultanze dei verbali, della relazione conclusiva con allegato prospetto delle valutazioni e dei punteggi a ciascuna ditta concorrente, trasmessi dalla commissione di gara in data 6 maggio 2002, con aggiudicazione della gara alla A.T.I. Pridesa;

la proposta di deliberazione n. 12 in data 9 maggio 2002;

la relazione della commissione di gara;

i verbali redatti dalla suddetta commissione in data 19, 20, 21 febbraio 2002, 12, 13, 15, 18, 21, 22, 28 marzo 2002, 3, 8, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 23, 24, 29 aprile 2002 e 6 maggio 2002;

gli atti tutti presupposti, connessi e consequenziale.

La A.T.I. S.I.D.I. deduceva i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'articolo 95, comma 4, del d.P.R. 20 dicembre 1999, n. 554; violazione dell'articolo 8 comma 11-*bis* della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e dell'articolo 3, comma 7 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, sul rilievo che l'ATI aggiudicataria non doveva essere ammessa alla gara, in quanto l'associata Agnello Costruzioni S.r.L., pur dichiarando di partecipare quale associata al 20% ai sensi dell'art. 95, comma 4, citato, non aveva prodotto, come prescritto, alcun attestato SOA comprovante il possesso della qualificazione in altre categorie e per l'ammontare del 20% dei lavori; la capogruppo Pridesa, poi, aveva presentato un certificato dell'autorità spagnola risalente al 24 luglio 2000, che dichiarava equivalente alla SOA, ma che la amministrazione aveva omesso di verificare come prescritto dall'articolo 8 comma 11-*bis* della legge n. 109/1994;

2) violazione e falsa applicazione dell'articolo 8 del bando di gara; violazione della *lex specialis* di gara; violazione del principio di imparzialità e trasparenza nella conduzione delle pubbliche gare; eccesso di potere per inosservanza dei precetti di logica e imparzialità; sviamento dall'interesse pubblico, contraddizione con precedenti manifestazioni di volontà, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, osservandosi che il progetto presentato della A.T.I. Pridesa in molti punti non era conforme al progetto di massima e alla normativa tecnica vigente e che quindi l'ATI medesima doveva essere esclusa;

3) illogicità manifesta; erronea attribuzione del punteggio per il prezzo offerto.

Si costituivano in giudizio sia l'amministrazione comunale, sia la ATI controinteressata, svolgendo argomentazioni intese a dimostrare la irricevibilità, la inammissibilità e la infondatezza nel merito del ricorso.

Con ricorso incidentale, la controinteressata censurava tra l'altro la mancata esclusione dalla gara della A.T.I. S.I.D.I., eccependo, la conseguente inammissibilità del ricorso principale per difetto di interesse. In particolare la ricorrente incidentale rilevava che una mandante del raggruppamento ricorrente, pur dichiarando di essere tenuta al rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili non aveva mai prodotto, né in sede di qualifica né successivamente, il certificato rilasciato dall'ufficio di collocamento, richiesto espressamente dall'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, preventivamente e a pena l'esclusione. In via subordinata la ATI Pridesa impugnava, sempre in via incidentale, il bando di gara, per violazione dell'art. 17 della legge n. 68/1999 ove interpretato nel senso di non ritenere dovuta la produzione del certificato di cui sopra.

Il comune di Scicli, in particolare, eccepiva la irritualità del ricorso in primo grado in quanto non notificato alla commissione di gara ma solo al comune.

2. — Tribunale amministrativo regionale, con ordinanza n. 2038 dell'8 ottobre 2002 respingeva la domanda cautelare, presentata in via incidentale dall'ATI S.I.D.I., ritenendo, ad un primo esame, infondato il ricorso principale.

Questo Consiglio, in sede di appello cautelare, riteneva invece sussistenti i presupposti per la anticipata trattazione nel merito della causa (ordinanza n. 3 del 10 gennaio 2003) ai sensi dell'art. 23-*bis*, comma 3, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

3. — Con sentenza n. 823, in data 20 maggio 2003, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, Sezione staccata di Catania, I, si pronunciava sulla causa e — disattesa la ricordata eccezione pregiudiziale del comune — accoglieva il ricorso incidentale dell'ATI Pridesa e, per l'effetto, dichiarava inammissibile il ricorso principale dell'ATI S.I.D.I.

4. — La sentenza è stata appellata in via principale l'ATI S.I.D.I., che ha dedotto:

1) erroneità della sentenza in relazione alla eccepita inammissibilità del ricorso incidentale in primo grado per invalidità della procura resa, da soggetto non identificato, con firma illeggibile e per difetto di legittimazione;

2) erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto fondato il ricorso incidentale.

Ha poi riproposto i motivi di merito dedotti in primo grado con il ricorso principale e ha chiesto la sospensione cautelare della esecuzione della sentenza appellata.

Si è costituita la ATI Pridesa, con un controricorso ed appello incidentale, con il quale è stata riproposta, in via, subordinata, la impugnazione del bando di gara per violazione dell'art. 17 della legge n. 68/1999.

Si è costituito anche il comune di Scicli che, oltre a controdedurre nel merito, ha riformulato la eccezione di irricevibilità del ricorso disattesa dal Tribunale amministrativo regionale.

In memorie difensive l'ATI S.I.D.I. e il comune hanno ulteriormente illustrato le proprie tesi e replicato a quelle avversarie.

Questo Consiglio, in accoglimento della domanda cautelare, ha fissato la anticipata trattazione nel merito della causa (ordinanza n. 818 del 26 settembre 2003) ai sensi dell'art. 23-*bis*, comma 3, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modifiche e integrazioni, senza tuttavia sospendere la esecuzione della sentenza appellata, avuto riguardo alla natura delle opere appaltate e allo stato di esecuzione del relativo contratto.

5. — Alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, uditi i difensori delle parti, l'appello è passato in decisione. Nella circostanza il difensore dell'ATI Pridesa ha svolto considerazioni volte ad evidenziare, la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 24 dicembre 2003 n. 373 — in particolare per violazione degli articoli 23 primo comma dello Statuto siciliano, nonché degli articoli 102 commi primo e secondo e 108 comma primo della Costituzione e del primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione — nella parte in cui prevede un composizione mista (per la presenza, oltre a magistrati del Consiglio di Stato, anche di componenti designati dal Presidente della Regione Sicilia) della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia.

D I R I T T O

I

1. — Il Collegio, chiamato a decidere sull'appello in epigrafe, avuto riguardo anche alle eccezioni sollevate dalla difesa della ATI Pridesa alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, ritiene innanzitutto di dover affrontare taluni dubbi di costituzionalità relativamente al decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, nella parte in cui prevede una composizione mista (per la presenza, non solo di magistrati del Consiglio di Stato, ma anche di componenti designati dal Presidente della Regione siciliana) della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio di giustizia amministrativa.

2. — In via di premessa va rilevato che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è stato istituito in attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano (r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455 convertito in legge costituzionale con l'art. 1, primo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2), a norma del quale:

gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione.

le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile.

i magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della regione.

i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Quanto alla sua attuazione, l'art. 43 dello Statuto siciliano stabilisce che una commissione paritetica (di quattro membri nominati dai Governi regionale e statale), determinerà le norme per l'attuazione del presente Statuto.

Si tratta di procedura legislativa rinforzata prevista anche per altre regioni a statuto speciale.

Per consolidato insegnamento della Corte costituzionale la relativa competenza si esercita non solo in occasione del primo passaggio di funzioni, ma anche successivamente (Corte cost. 180/1980; 212/1984).

È stato altresì sottolineato che in sede di attuazione non può prescindersi dallo speciale procedimento posto, con norma di rilievo costituzionale, a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti alla commissione paritetica (Corte cost. 206/1975; 95/1984; 137/1998).

3. — L'art. 23 dello Statuto, come emerge dal testo sopra riportato e per quel che qui rileva, contempla la localizzazione in Sicilia, per gli affari concernenti la regione, di sezioni degli organi giurisdizionali centrali.

In punto di fatto, il decentramento non è mai stato realizzato per la Corte di Cassazione, la quale ha sempre respinto le questioni di costituzionalità delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario, nella parte in cui non prevedono l'istituzione di due sezioni, civile e penale, della Corte di cassazione con sede in Palermo, sul rilievo che la norma statutaria siciliana ha natura programmatica e non assume rilevanza nell'ordinamento in relazione al principio di cui all'art. 25 cost. (v. Cass. 12 settembre 1991 n. 9534; 8 aprile 1992 n. 4270). Non sono state decimate neppure la commissione tributaria centrale e il Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Il decentramento è stato invece attuato per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti con i coevi decreti legislativi del 6 maggio 1948 rispettivamente n. 654 e n. 655.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato, le disposizioni attuative, con la istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sono state a suo tempo oggetto di dubbi di costituzionalità e di modifiche normative (cfr. d.P.R. 5 aprile 1978, n. 204), che però non sono sembrate a questo consiglio sufficienti ad escludere ogni perplessità in proposito.

4. — Questo Consiglio, infatti, con ordinanza n. 185/2003, in data 13 maggio 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 28 del 16 luglio 2003 ha sollevato talune questioni di costituzionalità del d.Lgs. n. 654/1948 sotto vari profili in rapporto a numerose disposizioni sia dello Statuto siciliano sia della Costituzione.

Tali questioni sono state successivamente sollevate anche con ordinanza n. 303/2003, in data 9 settembre 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 45 del 12 novembre 2003.

Nelle more dei giudizi innanzi alla Corte costituzionale è stato emanato il d.lgs. n. 373/2003 il quale, come recita l'art. 14, sostituisce integralmente il d.lgs. n. 654/1948 ed il decreto di modifica dello stesso, e cioè il d.P.R. n. 204/1978.

Non pochi interrogativi posti nelle anzidette ordinanze di questo Consiglio sono stati superati dalle nuove disposizioni.

In particolare, è venuto meno un gruppo di questioni concernenti la supposta violazione di principi costituzionali sia in tema di delega legislativa sia dell'art. 43 dello Statuto siciliano, e ciò poiché il d.lgs. n. 654/1948 sarebbe stato emanato in base a norme di delega a contenuto indeterminato e comunque prescindendo dall'intervento della commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano.

Un altro gruppo di censure concerneva altri supposti vizi di costituzionalità dell'art. 2 del d.lgs. n. 654/1948 (come sostituito dal d.P.R. n. 204/1978) in relazione a taluni principi costituzionali per non essere assicurate ai membri laici della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sufficienti garanzie di indipendenza e di imparzialità e per non essere previsto un termine per la loro designazione nonché meccanismi sostitutivi.

Anche tali interrogativi sono stati superati dal d.lgs. n. 373/2003 e, in particolare, dalle previsioni degli articoli 6 e 7 che hanno esteso ai membri laici il regime giuridico e disciplinare, nonché il trattamento economico dei togati e ne hanno previsto la cessazione automatica al termine del sessennio di nomina.

Peraltro il d.lgs. n. 373/2003 non ha eliminato un dubbio di costituzionalità, già adombrato nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003, e concernente, in particolare, la questione se in sede di norme di attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano sia possibile prevedere una composizione mista di laici e togati del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale.

Vengono in rilievo le seguenti disposizioni del d.lgs. n. 373/2003:

l'art. 4, comma 1, laddove, nel disciplinare la composizione della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa, oltre al presidente del consesso, al presidente assegnato alla Sezione giurisdizionale e a quattro consiglieri di Stato, alla lettera *d*) si prevedono quattro componenti in possesso dei requisiti di cui all'art. 106, terzo comma, della Costituzione per la nomina a consigliere di Cassazione ovvero di cui all'art. 19, primo comma, n. 2) della legge 27 aprile 1982, n. 186;

l'art. 4, comma 2, in forza del quale il collegio giudicante è composto da uno dei due presidenti della Sezione, da due consiglieri di Stato e da due dei membri indicati nella lettera *d*) del comma 1;

l'art. 6, comma 2, laddove si demanda al Presidente della Regione Sicilia la designazione dei componenti di cui all'art. 4, comma 1, lettera *d*);

l'art. 15, commi 1 e 2, laddove in via transitoria si disciplina la permanenza in carica dei membri laici (giuristi) della Sezione giurisdizionale.

In via derivata tale dubbio di costituzionalità si riflette in parte sull'art. 6 del decreto-legge 24 dicembre 2003 n. 354 convertito nella legge 26 febbraio 2004 n. 45, in forza del quale per assicurare il funzionamento del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, anche mediante potenziamento della sua composizione, è autorizzata la spesa di euro 700.000 a decorrere dall'anno 2004.

Le questioni hanno costituito già oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con decreti presidenziali n. 77 in data 13 febbraio 2004 e n. 81 in data 26 febbraio 2004, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a serie speciale n. 12 del 24 marzo 2004.

5. — Tali questioni sono rilevanti ai fini dell'esercizio della giurisdizione e preliminari ad ogni decisione in rito e in merito, in quanto la legittimità costituzionale della composizione del Collegio costituisce, di per sé, un presupposto per l'adozione di qualsivoglia decisione (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2002).

Esse, poi, non appaiono manifestamente infondate per quanto di seguito verrà esposto.

II

1. — Osserva anzitutto il Collegio che l'art. 23 dello Statuto siciliano, norma di rango costituzionale, non prevede alcuna deroga né alla composizione ordinaria degli organi giurisdizionali da localizzare in Sicilia, né, in via di principio, alla nomina dei rispettivi componenti.

Nel primo comma si dispone infatti semplicemente che gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

In particolare non è contemplata, come conseguenza del decentramento, alcuna diversa composizione, rispetto a quella ordinaria, della Sezione regionale giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Nell'art. 23 è prevista un'unica eccezione alla organizzazione ordinaria, a carattere funzionale e non strutturale, laddove al quarto comma si prevede la partecipazione della Sezione giurisdizionale alla funzione consultiva in materia di ricorsi straordinari (i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato; *cfr.* art. 23, comma quarto dello Statuto).

Si tratta di eccezione, che, come appare evidente, è estranea alla composizione della Sezione giurisdizionale e alle modalità di nomina dei suoi componenti, e che riguarda esclusivamente la sua partecipazione ad alcune funzioni consultive del consesso: i pareri in sede di decisione dei ricorsi straordinari contro atti amministrativi regionali non sono demandati alla sola Sezione consultiva del Consiglio, come avviene nella organizzazione ordinaria del Consiglio di Stato, ma alle Sezioni regionali riunite, giurisdizionale e consultiva.

Il rilievo letterale è confermato dal dato storico. Dagli atti relativi ai lavori preparatori emerge con chiarezza che mai nessuno, in sede di redazione dello Statuto, pensò ad una organizzazione delle magistrature superiori diversa da quella disciplinata dalla legge statale e che, se vi fu un accenno di specialità, esso riguarda solo il giudice contabile (*cfr.* per una dettagliata ricostruzione del quadro storico l'ordinanza n. 185/2003 di questo Consiglio).

Anche il dato sistematico converge con quello letterale e storico della interpretazione.

Elementi di partecipazione regionale nella provvista dell'organo decentrato sono previsti statutariamente solo per la Corte dei conti (art. 23, comma terzo).

Il d.lgs. n. 373/2003, nella parte in cui disciplina una composizione mista della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa, con la nomina di componenti regionali, non può dunque considerarsi *secundum statutum*.

2. — Si tratta quindi di stabilire se, pur non essendo prevista dall'art. 23 dello Statuto siciliano, la composizione mista della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio possa ritenersi comunque correttamente introdotta con norme contenute in un decreto legislativo attuativo dello Statuto.

Come noto i decreti legislativi di attuazione statutaria da un lato hanno il valore di legge statale, rinforzata (per la Sicilia *ex* art. 43 dello Statuto) quanto alla procedura dall'intervento di una Commissione paritetica

Stato-Regioni (*cf.* Corte cost. 14 luglio 1956, nn. 14, 15, 16; 16 luglio 1956, n. 20; 19 luglio 1956, n. 22; 26 gennaio 1957, n. 15; 18 maggio 1959, n. 30; 18 maggio 1959, n. 30, Corte cost. n. 13/1974); dall'altro sono espressione di una competenza separata e riservata rispetto alle leggi statali ordinarie (*cf.* Corte cost. n. 180/1980, n. 237/1983, n. 212/1984, n. 137/1998), in quanto il loro contenuto è circoscritto dalla finalità attuativa dello Statuto.

In approfondimento di questi principi va ricordato che, da un lato, con riferimento al d.lgs. n. 654/1948 (corrispondente per natura al d.lgs. n. 373/2003) la Corte costituzionale ha affermato «che il predetto decreto legislativo ha valore di legge ordinaria» (Corte cost. n. 61/1975).

Inoltre, più in generale, la Corte ha affermato che le norme di attuazione degli Statuti speciali «hanno... valore di legge, e per alcuni Statuti, come per quello sardo, è prevista la loro compilazione da parte di una commissione paritetica e occorre sentire il parere di alcuni organi regionali. Sia per ragioni formali che per ragioni sostanziali, esse si pongono dunque su un piano diverso e superiore rispetto alle leggi da emanare nelle materie da esse regolate; ma non per questo si può ad esse attribuire il carattere di leggi costituzionali» (v. Corte cost. n. 30/1959, cit.).

Dall'altro la Corte costituzionale ha sottolineato che, anche laddove gli Statuti prevedano in via generica la emanazione di norme di attuazione, sarebbe illogico ritenere che queste ultime debbano essere emanate per tutte le materie statutarie perché in tal modo si perverrebbe all'assurdo di giudicare che esse sono state previste anche in caso in cui il testo statutario avesse avuto in sé piena completezza e non avesse reclamato integrazioni o specificazioni. In tali ipotesi le norme di situazione non potrebbero mai emanarsi per mancanza di oggetto» (Corte cost. 1° luglio 1969, n. 136).

Si pone in tal modo il problema del limite contenutistico delle norme attuative degli Statuti regionali, problema che va risolto in base ad un principio di aderenza.

La Corte costituzionale (nella citata decisione n. 20/1956) ha affermato al riguardo che se poi le norme di attuazione siano *praeter legem*, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto.

Questo insegnamento è stato mantenuto fermo fino ad ora e, sullo specifico punto, la decisione n. 20/1956 è stata costantemente richiamata dalla successiva giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2001).

3. — La necessaria aderenza, allo Statuto, delle norme integrative nella specie non sembra ravvisabile.

Come detto, essa può ritenersi sussistente ove si configurino i seguenti requisiti: la concordanza delle integrazioni con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione e la necessità della loro emanazione ai fini di dare attuazione allo Statuto.

Sotto il primo profilo (concordanza con le disposizioni statutarie), va osservato che lo Statuto siciliano, non solo non prevede la istituzione di una Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato a composizione mista, ma neppure delega alle norme di attuazione la disciplina dell'ordinamento di detta Sezione.

Ne potrebbe sostenersi (quanto alla concordanza col principio della autonomia regionale), che la presenza in Collegio di magistrati laici di designazione regionale costituisca la logica e naturale conseguenza, se non della lettera, almeno dello spirito e delle finalità autonomistiche dello Statuto siciliano.

Un conto infatti è la localizzazione di una funzione, un altro è la organizzazione della funzione. Sono due aspetti del tutto diversi che il legislatore costituzionale può disciplinare diversamente a seconda dei casi così come dimostra lo Statuto del Trentino Alto Adige (istituzione espressa dell'organo speciale, delega espressa alle norme di attuazione, localizzazione e previsione di giudici laici), quello della Valle d'Aosta (limitata competenza per gli uffici di conciliazione), quello della Regione Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia (nessuna disposizione sulla giurisdizione).

Per la Sicilia, come detto, in via di principio è prevista solo la localizzazione degli organi ordinari, mentre appare estranea alla previsione statutaria e alle autonomie regionali in essa affermate una diversa composizione degli organi giurisdizionali centrali.

Esiste quindi un limite interno all'art. 23 dello Statuto che impedisce all'attuazione di incidere sugli assetti giurisdizionali della Sezione decentrata.

In questa prospettiva l'autonomia regionale non trova nell'art. 23, né per dato letterale né per dato logico e sistematico, sviluppi che consentano e tanto meno rendano necessari assetti normativi quali quelli contenuti nelle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 373/2003.

Tale decreto legislativo ha quindi ampliato la sfera di autonomia regionale, ma ciò ha fatto vulnerando non solo la lettera, quanto e soprattutto lo spirito della disposizione costituzionale statutaria, che riguardava solo la presenza in Sicilia di sezioni delle magistrature superiori, senza alcuna intenzione di alterarne, in via di principio, la struttura e le funzioni (v. in questo senso l'ordinanza 6 marzo 1975 con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rimise alla Corte costituzionale la questione su cui poi intervenne la dec. n. 25/1976).

Queste considerazioni escludono anche il terzo requisito legittimante la normazione attuativa *praeter legem* (la necessità della sua emanazione in relazione alla finalità di attuazione dello Statuto).

In conclusione dunque il d.lgs. n. 373/2003 appare «*contra statutum*» poiché, al pari del d.lgs. n. 654/1948, istituisce in Sicilia «un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria fisionomia e struttura» (Corte cost. n. 25/1976), diverso da quello ordinario, in quanto composto anche con giudici laici di designazione regionale.

4. — Merita di essere richiamata, per un approfondimento sul punto, la decisione 12 luglio 1984 n. 212 della Corte costituzionale che, nel dichiarare la illegittimità costituzionale della istituzione di una sezione giurisdizionale e delle Sezioni unite della Corte dei conti in Sardegna, ha argomentato con il fatto che né dalla lettera dello Statuto regionale, né dal suo spirito, né dalle sue finalità era in alcun modo ricavabile che si fosse inteso prevedere, neppure per implicito, Sezioni di organi centrali neppure nei limiti degli affari concernenti la Regione e ciò a differenza di quanto stabilito per altre Regioni, richiamando appunto l'art. 23 dello Statuto siciliano e l'art. 90 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

Al riguardo tuttavia non può non sottolinearsi la differenza fondamentale tra lo Statuto siciliano e quello del Trentino-Alto Adige i quali, ai fini in esame, non possono porsi sullo stesso piano.

Infatti, mentre lo Statuto siciliano si limita alla pura e semplice localizzazione in Sicilia delle sezioni delle giurisdizioni superiori, lo Statuto del Trentino-Alto Adige è di ben diverso contenuto.

Innanzitutto, l'art. 90 del Testo Unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, nell'istituire il Tribunale regionale di giustizia amministrativa (T.R.G.A.) con una sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, espressamente rinvia alle norme di attuazione per il suo ordinamento (secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo) sia per la sede di Trento che per quella di Bolzano (*cf.* Consiglio di Stato, V, 13 novembre 1995, n. 1546). Inoltre, il successivo art. 91, sempre espressamente disciplina la composizione della sezione giurisdizionale per la provincia di Bolzano del T.R.G.A. così come prevede che la metà dei componenti la Sezione è nominata dal Consiglio provinciale di Bolzano (art. 91 secondo comma).

Le norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 6 aprile 1984 n. 426) di conseguenza, essendo a ciò espressamente delegate dallo Statuto, disciplinano le modalità di scelta dei magistrati cosiddetti laici, individuando le categorie tra cui questi debbono essere scelti, il ruolo in cui debbono essere collocati, le garanzie che li assistono, lo stato giuridico e il trattamento economico (articoli 1, 2, 4, 5, d.P.R. 6 aprile 1984 n. 426).

In proposito, nella decisione n. 137/1998 la Corte costituzionale ha espressamente rilevato come la specialità del T.R.G.A. risieda nella delega contenuta nell'art. 90 dello Statuto speciale da cui legittimamente discendono le norme di attuazione adottate con lo speciale procedimento della commissione paritetica.

Il d.lgs. n. 373/2003 di attuazione dello Statuto siciliano contiene, agli articoli 4 e 6, norme di contenuto analogo alle norme di attuazione dello Statuto del Trentino, ma con la fondamentale differenza che l'art. 23 dello Statuto siciliano non prevede alcuna delega attuativa, né (a parte il decentramento) deroghe all'ordinamento statale della giurisdizione amministrativa.

5. — Per contro, come emerge in particolare dal dato sistematico, tali deroghe dovrebbero essere contemplate nello Statuto siciliano.

Al riguardo va osservato che quando si è voluta una composizione mista, lo Statuto siciliano lo ha espressamente sancito, come risulta dal confronto dell'art. 23 con l'art. 24 primo comma secondo cui i membri dell'Alta Corte dovevano essere nominati «in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione».

Inoltre, come accennato, un ulteriore argomento si ricava dal testuale tenore dello stesso art. 23 dello Statuto. Invero, il terzo comma si dà carico di precisare che i magistrati della Corte dei conti sono nominati «d'accordo dai Governi dello Stato e della Regione».

Il legislatore costituzionale ha talmente avvertito l'effetto derogatorio, al normale e limitato assetto organizzativo, della designazione del giudice contabile togato, da ritenere necessaria la specificazione nello Statuto.

Orbene, di fronte a tale espressa specificazione dello Statuto per una delle magistrature superiori, non si vede come si possa sostenere che invece l'assoluto silenzio dello stesso legislatore circa le altre possa essere interpretato come una implicita delega a disciplinare, in sede di attuazione, la nomina, la composizione, la stessa struttura del giudice amministrativo in una organizzazione giurisdizionale del tutto difforme da quella ordinaria.

Inoltre, ai fini del mero trasferimento di una sezione del Consiglio di Stato in Sicilia — poiché tale è l'oggetto dell'art. 23 dello Statuto siciliano (Corte cost. n. 189/1992 e n. 61/1975) — non si vede perché fosse necessario cambiare la composizione ordinaria della Sezione con l'introduzione nel Collegio giudicante di giudici laici di designazione regionale. È stato infatti affermato che la norma di attuazione, intanto può porsi in funzione di integrazione dello Statuto «sempreché sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo» (Corte cost. n. 260/1990). Diversamente, ove il testo statutario sia completo, le norme di attuazione sarebbero prive di oggetto (Corte cost. n. 136/1969 cit.).

6. — Neppure potrebbe sostenersi, sotto altro profilo, che, nella previsione statutaria siciliana, limitata alla localizzazione, sia implicita la disciplina della organizzazione giurisdizionale. Al contrario i principi costituzionali emergenti dagli articoli 102, comma primo, e (in particolare) 108 comma primo, portano ad affermare che, in relazione alla riserva di legge statale sancita in materia di organizzazione giudiziaria, la previsione di decentramento *ex art. 23* dello Statuto siciliano è eccezionale e non è suscettibile di interpretazioni estensive.

In particolare la Corte costituzionale ha sempre affermato che in materia di ordinamento giudiziario esiste, *ex art. 108 Cost.*, una riserva di legge statale (Corte cost. n. 4/1956, n. 76/1995, n. 134/1998, n. 86/1999). Tale riserva concerne «la disciplina di tutto quanto concerne l'Amministrazione della giustizia, sia riguardo alla istituzione dei giudici, che alle loro funzioni ed alle modalità del correlativo esercizio» (v. Corte cost. n. 4/1956).

La riserva in questione esclude in via di principio che le Regioni, al di fuori di speciali disposizioni derogatorie, di rango costituzionale possano incidere sulla legislazione statale di settore, sia attraverso la propria legislazione, sia attraverso determinazioni paritetiche in sede di attuazione degli statuti speciali.

Il rigoroso limite all'intervento regionale in materia di giurisdizione è sottolineato in varie decisioni della Corte costituzionale.

È stato così affermato che il disegno del costituente è stato «di procedere bensì per determinate materie ad un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo a favore dell'Ente Regione, ma di escludere dal decentramento tutto il settore giudiziario e di sottrarlo, quindi, a qualsiasi competenza delle Regioni, anche di quelle a Statuto speciale dettando così uno di quei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato che costituiscono limite insuperabile all'attività legislativa delle Regioni» (Corte cost. n. 4/1956, v. anche Corte cost. n. 43/1982).

Quanto alla legislazione regionale, tale principio è stato sempre tenuto fermo dalla giurisprudenza della Corte che ne ha fatto rigorosa applicazione numerose volte anche in Sicilia sino al punto di affermare la incostituzionalità anche di norme soltanto meramente riproduttive della disciplina nazionale (v. Corte cost. nn. 154/1995, 115/1972), nonché di norme che anche soltanto in via indiretta interferivano con l'esercizio della funzione giurisdizionale (Corte cost. n. 94/1995). In proposito va altresì ricordato che alle censure di costituzionalità riguardo alla giurisdizione non si è sottratto neppure lo stesso Statuto siciliano di cui sono stati dichiarati incostituzionali gli articoli 26 e 27 sulla giurisdizione penale dell'Alta Corte (Corte cost. n. 6/1970).

Neppure potrebbe sostenersi che lo Stato e la Regione, in sede di commissione paritetica, possano d'accordo attribuire alla norma statutaria una portata maggiore di quella risultante dal tenore letterale della stessa.

In altri termini, non è possibile che in sede di commissione paritetica lo Stato autorizzi una limitazione dei suoi poteri, in assenza di qualsiasi previsione statutaria, ed al di là delle finalità tipiche delle norme di attuazione (decentramento), specie poi se rapportate alla chiara previsione statutaria nel medesimo senso.

Va infatti considerato che a tale abdicazione corrisponderebbe un parallelo ampliamento dei poteri regionali e, quindi, in sostanza, una surrettizia modifica dello Statuto speciale.

Gli Statuti speciali sono norme costituzionali e non è ammissibile che una fonte di rango subordinato, quale le norme di attuazione, possa modificare una normativa di rango costituzionale.

Neppure sembrerebbe possibile sostenere che nel nuovo assetto costituzionale equordinato (art. 114 primo comma) i vari enti possano esercitare qualsiasi potere loro attribuito purché in forma di collaborazione e cioè anche prescindendo dalla ripartizione di competenze normative di cui all'art. 117.

In effetti una simile possibilità non è prevista neppure negli ordinamenti propriamente federali ed a Costituzione flessibile.

Il nuovo Titolo V prevede in molti casi l'intesa tra Stato e Regioni, ma, nessuno di essi, neppure in forza della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge Cost. 3/2001, potrebbe sovrapporsi e comunque modificare il regime e le caratteristiche del sistema di cooperazione tipico del procedimento delle norme di attuazione dello Statuto speciale siciliano in *subiecta materia*.

L'art. 116 ultimo comma, l'art. 117 quinto comma e l'art. 118 terzo comma della Costituzione riguardano infatti materie diverse e presuppongono comunque la preesistenza di una legge *ad hoc*.

Neppure sarebbe ipotizzabile una intesa Stato-Regione *ex art. 118* primo comma.

Invero, ai sensi di tale disposizione l'intesa tra Stato e Regioni può solo concorrere a spostare verso l'alto, e ciò in vista di esigenze unitarie, funzioni amministrative tipicamente locali. Tale principio è stato esteso dalla giurisprudenza costituzionale anche alla funzione più propriamente legislativa, ma solo a condizione che quest'ultima avesse ad oggetto esclusivamente la organizzazione e regolazione di quelle stesse funzioni amministrative assunte dallo Stato in forza del principio di sussidiarietà. La deroga al riparto delle competenze legislative sarebbe quindi più apparente che reale presentandosi invece come una logica conseguenza del nuovo principio costituzionale di sussidiarietà. Peraltro, ove non ricorrano i presupposti della sussidiarietà e non venga previsto un procedimento di coordinamento orizzontale, riprenderebbe vigore quanto alla distribuzione di competenze legislative il principio di «rigidità della Costituzione» (Corte cost. n. 303/2003, v. anche Corte Cost. n. 376/2003).

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nella fattispecie in esame.

Innanzitutto non sembra previsto dall'art. 118 primo comma che l'attrazione di competenza venga spostata a favore del livello inferiore.

In secondo luogo difetta il presupposto fondamentale del principio di sussidiarietà e cioè l'esigenza di assicurare un esercizio unitario della funzione giurisdizionale amministrativa, esercizio la cui unitarietà verrebbe anzi pregiudicata.

In terzo luogo la materia *de qua* (composizione dei Collegi e stato giuridico dei giudici) sotto nessun profilo può essere fatta rientrare nella categoria delle funzioni amministrative, ma rientra invece nella funzione giurisdizionale (Corte cost. n. 25/1976 e n. 224/1999 cit.).

In conclusione, quindi, il procedimento (e i limiti intrinseci) afferenti la adozione delle norme di attuazione tramite le commissioni paritetiche, continuano ad applicarsi anche nelle ipotesi in cui fosse invocabile (ma non è questo il caso) la cosiddetta clausola di maggior favore (v. in questo senso testualmente l'art. 11 secondo e terzo comma della legge 5 giugno 2003, n. 131).

7. — In un approfondimento del tema (rapporto tra autonomia regionale e riserva di legge statale in materia di giurisdizione) appare oltremodo significativa la sentenza n. 150/1993 in cui si trattava di stabilire la legittimità costituzionale della legge statale n. 374/1991 istitutiva del giudice di pace asseritamente lesiva delle competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta disciplinanti la istituzione degli uffici di conciliazione (art. 41 legge Cost. 4/1948).

In quella occasione la Corte ha affermato che:

La norma statutaria, per il suo contenuto precettivo, incide sull'ordinamento giudiziario e sullo «status» di un giudice dell'ordine giudiziario.

Sotto il primo profilo (incidenza sull'ordinamento giudiziario), va innanzi tutto ribadito che in tale materia c'è riserva di legge (art. 108 Cost.) e questa Corte ha già più volte puntualizzato trattarsi di riserva di legge statale, con conseguente esclusione di qualsivoglia interferenza della normativa regionale (sent. n. 767 del 1988, sent. n. 43 del 1982, sent. n. 81 del 1976, sent. n. 4 del 1956). Deve quindi ripetersi che alla legge statale «compete in via esclusiva disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.) i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113 Cost.)» (sent. n. 81 del 1976, citata). Tale riserva abbraccia sia la disciplina degli organi giurisdizionali, sia la normativa processuale, anch'essa riservata esclusivamente alla legge statale (sent. n. 505 del 1991, sent. n. 489 del 1991).

Come la legge processuale (secondo il disegno costituzionale del nostro ordinamento), così anche la normativa degli organi giurisdizionali non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendo a tutti essere garantiti pari condizioni e strumenti nel momento di accesso alla fruizione della funzione giurisdizionale, il cui

esercizio e imprescindibilmente neutro, perché insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione, oltre che neutrale, perché svolto in posizione di terzietà rispetto ai poteri dello Stato, non escluso il potere esecutivo delle Regioni.

Pertanto le attribuzioni regionali in materia di giudice conciliatore, in quanto incidenti in materia soggetta a riserva di legge statale, hanno carattere di specialità sicché l'art. 41 della legge cost. n. 4 del 1948 (Statuto) si pone come deroga a tali principi, consentita soltanto dal rango costituzionale della norma stessa deroga doppiamente eccezionale perché contempla un'interferenza regionale in materia di esclusiva competenza statale e perché tale interferenza nell'ordinamento giudiziario si realizza a livello non già di legge regionale, bensì esclusivamente di atti dell'esecutivo. Tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel ristretto ambito del suo tenore letterale sicché in Valle d'Aosta è solo il «giudice conciliatore» e non anche il «giudice onorario» ex art. 106, secondo comma, Cost., ad essere in qualche misura diverso dal giudice conciliatore sul restante territorio del Paese.

Il rilevato carattere derogatorio si appalesa poi ancora più marcato se si considera il contenuto della norma statutaria, che — seppur su delegazione del Presidente della Repubblica — prevede una serie di provvedimenti di competenza dell'esecutivo della Regione che incidono in radice sullo «status» di giudice conciliatore, condizionandone la nomina, la decadenza, la revoca e la dispensa.

Anche sotto questo secondo profilo giova richiamare la giurisprudenza di questa Corte che ha evidenziato come la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario è posta «a garanzia dell'indipendenza della magistratura» (sent. n. 72 del 1991); indipendenza che costituisce valore centrale per uno stato di diritto, sicché l'eventuale difetto di presidi a sua difesa può ridondare in vizio di incostituzionalità (sent. n. 6 del 1970); indipendenza che è assicurata in generale, ma anche con specifico riferimento al giudice onorario, dalle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, sicché anche per la nomina dei giudici di pace è in generale prevista la previa deliberazione dello stesso (art. 4 della legge n. 374 del 1991).

Quindi, anche sotto questo profilo dell'esigenza di garanzia dell'indipendenza del giudice, la previsione, contenuta nell'art. 41 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta), del potere (seppur delegato) del Presidente della giunta di dichiarare la decadenza e la dispensa del giudice conciliatore, e soprattutto il potere di revocarne la nomina, denuncia il suo carattere singolare e del tutto eccezionale, nella specie consentito dal rango costituzionale della norma stessa».

Il primo principio ricavabile dalla anzidetta decisione sembra molto chiaro innanzitutto nel senso che la deroga alla riserva costituzionale di legge statale in materia di giurisdizione è consentita solo se espressamente prevista da una norma speciale di pari rango costituzionale e, in secondo luogo, nel senso che le disposizioni degli Statuti speciali in materia di giurisdizione hanno carattere eccezionale e che quindi, come si esprime la Corte «tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel suo ristretto ambito del tenore letterale».

Nella specie, per contro, l'art. 23 dello Statuto siciliano, a differenza dello Statuto del Trentino-Alto Adige non contiene, in materia di composizione dei Collegi e di *status* dei magistrati, né una delega alle norme di attuazione, né alcun accenno alla possibilità di nomina regionale di giudici laici «poiché esso stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le Sezioni per gli affari concernenti la Regione» (Corte cost. n. 189/1992) ed inoltre «l'art. 23 del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione» (Corte cost. n. 61/1975).

Non meno importante, ai fini che qui interessano, è la ulteriore affermazione contenuta nella sentenza n. 150/1993 circa la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale della «normativa degli organi giudiziari» che viene ricondotta alla necessità di garantire a tutti i cittadini pari condizioni e strumenti di accesso alla funzione giurisdizionale di cui viene affermato il carattere neutro ed insensibile alle localizzazioni in una piuttosto che in altra Regione.

Il tema verrà ripreso più avanti (paragrafo 9), ma sin d'ora non può non rilevarsi, in proposito, la stringente analogia di tali affermazioni con quelle concernenti la attuale tematica dei limiti alle potestà normative regionali derivanti dalle cosiddette materie trasversali (Corte cost. nn. 282/2002, 407/2002, 536/2002, 88/2003, 303/2003) e ciò per la tutela di esigenze unitarie ed infrazionabili.

8. — A dimostrazione poi che la materia disciplinata dagli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 rientra nella riserva di legge statale in materia di giurisdizione è utile rammentare anche l'insegnamento della Corte costituzionale nelle decisioni 585/1989, 224/1999 e 25/1976.

Nella prima, che si riferiva alla Regione Trentino-Alto Adige, si è affermato che, salvo il principio della proporzionale etnica, che non veniva peraltro messo in discussione, spettava allo Stato stabilire le variazioni qualitative e quantitative della pianta organica dei magistrati addetti agli uffici giudiziari della Provincia di Bolzano.

Nella seconda, con riferimento alla Regione Sicilia, si è affermato che anche la disciplina degli incarichi extraistituzionali a magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti operanti in Sicilia rientra nella competenza esclusiva statale in quanto attinente al loro stato giuridico.

Ancora più significativa la affermazione contenuta nella decisione n. 25/1976 in cui, con espresso riferimento alla nomina dei componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana la Corte costituzionale ha rilevato che trattasi di «questione che incide in modo diretto sulla giurisdizione dell'organo o, quanto meno, sull'esercizio della medesima».

9. — D'altra parte neppure potrebbe ritenersi che la riserva di legge statale possa essere intesa in senso solamente formale e non anche sostanziale. In altri termini non è possibile sostenere che, ai fini in esame, sia sufficiente la adozione di una legge da parte dello Stato il quale, assolto così l'onere della riserva di legge, potrebbe *ad libitum* dettare composizioni degli organi giurisdizionali differenti da Regione a Regione.

Una simile esegesi sarebbe insostenibile poiché contraria a specifici principi costituzionali ed alla costante interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Invero, se si affermasse il principio, d'anzitutto ipotizzato, che nella materia *de qua* sia ammissibile una riserva di legge in senso soltanto formale, quale ulteriore corollario dovrebbe anche ammettersi che il legislatore statale potrebbe incidere non solo sulla struttura dei Collegi, disciplinandoli diversamente da Regione a Regione, ma potrebbe differenziare a livello regionale anche la struttura dei processi (civile, penale, amministrativo) e ciò, non solo in relazione alle Regioni a Statuto speciale, ma anche con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario.

Verrebbero pregiudicati così i canoni costituzionali di cui agli articoli 3, 24 primo comma, 113 primo comma, 102 primo e secondo comma, 108 primo comma della Costituzione differenziando irragionevolmente l'esercizio della giurisdizione in funzione della residenza e violando così i principi di uguaglianza (articolo 3) e della parità di tutela dei diritti ed interessi legittimi (articolo 24 primo comma, articolo 113 primo comma). Più in generale, verrebbe anche vulnerato il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico il cui valore, già riconosciuto in passato in forza dell'art. 5 della Costituzione, è attualmente ribadito, a livello costituzionale, anche dall'art. 120 secondo comma nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001. La Corte costituzionale ha infatti sempre affermato che le modalità di esercizio del fondamentale principio della tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una Regione rispetto al restante territorio nazionale» (Corte cost. n. 113/1993) e che esiste una «esigenza di uniformità di tutela in ordine a situazioni soggettive di identica natura» (Corte cost. n. 42/1991).

In altri termini va riconosciuto che la unitarietà della materia giurisdizionale non può non ricomprendere tutti i suoi aspetti, ivi compresi quelli concernenti il reclutamento la nomina e lo stato giuridico dei giudici (Corte cost. nn. 224/1999, 25/1976 cit.), che, ovviamente, devono restare identici su tutto il territorio nazionale. Sotto questo profilo, pertanto, la normativa statale non potrebbe introdurre differenziazioni a livello regionale senza incorrere in censure e vizi di costituzionalità.

L'unica deroga, come più volte sottolineato, è ammessa solo in base ad una disposizione di pari rango costituzionale, da interpretare inoltre, in quanto deroga, in senso strettamente letterale.

Pertanto, e in conclusione su questo punto, l'art. 23 dello statuto siciliano nella sua chiara previsione, limitata alla sola localizzazione della funzione giurisdizionale, rappresenta un punto fermo e insuperabile di modo che né la commissione paritetica né lo Stato (autonomamente o in sede di commissione paritetica) potrebbero adottare una disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria che incida su aspetti della funzione giurisdizionale diversi dalla pura e semplice localizzazione.

10. — Il Collegio è consapevole della circostanza che la questione della composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è stata ripetutamente affrontata anche dalla Corte costituzionale, ma sempre sotto angoli di valutazione diversi.

Nella decisione n. 25/1976 la Corte costituzionale si è occupata del problema, con riferimento tuttavia soltanto all'art. 5 terzo comma del d.lgs. n. 654/1948 e cioè all'istituto dell'appello all'Adunanza Plenaria delle decisioni emesse (prima della istituzione dei T.A.R.) in unico grado del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

In quell'occasione la Corte ha fatto altresì riferimento alla nota decisione delle Sezioni Unite della Cassazione 11 ottobre 1955, n. 2994 dichiarando di condividerla. Nella anzidetta decisione la Cassazione, non essendo ancora in funzione la Corte costituzionale, si pose il problema della costituzionalità in generale della istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sotto un duplice aspetto: estrinseco ed intrinseco.

Sotto il profilo estrinseco si trattava di accertare l'osservanza o meno del principio di cui all'art. 76 della Costituzione e quindi l'esistenza di una norma di delega, nonché l'attribuzione o meno di una competenza legislativa alla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano anziché al Governo. Tale profilo, di cui si è trattato nelle ordinanze 185/2003 e n. 303/2003 di questo Consiglio, non viene in discussione in relazione al d.lgs. 373/2003.

Sotto il profilo intrinseco, invece, la costituzionalità si pose con preciso riferimento alla questione se il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana dovesse considerarsi o meno un giudice speciale (la cui istituzione era ed è vietata *ex art.* 102 secondo comma della Costituzione) che i ricorrenti ritenevano offrisse minori garanzie rispetto ad una ordinaria sezione del Consiglio di Stato.

A riprova della specialità venivano addotte la diversità del numero dei votanti (5 anziché 7) e la differenza di talune prerogative: inamovibilità dei componenti le sezioni del Consiglio di Stato; temporaneità dei due membri designati dalla Giunta regionale; partecipazione al Collegio esclusa per gli allora referendari del Consiglio di Stato.

La Cassazione, com'è noto, affermò che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana non poteva considerarsi quale giudice speciale, ma soltanto una sezione specializzata del Consiglio di Stato superando in questo modo la eccezione di incostituzionalità.

Né nella decisione n. 25/1976 né successivamente è stato posto *ex professo* alla Corte costituzionale il profilo del rapporto tra la lettera e lo spirito dell'art. 23 dello statuto e le norme di attuazione che prevedono la designazione regionale di magistrati laici.

Tuttavia, pur non essendo stata sollevata una specifica questione in tal senso, se si esaminano i precedenti, emerge chiaramente, nel pensiero e nelle parole della Corte costituzionale, la consapevolezza che il d.lgs. 654/1948 era andato ben al di là della lettera e dello spirito dell'art. 23 dello statuto.

Invero, nella decisione n. 61/1975 la Corte — come già rilevato — afferma che «l'art. 23 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione».

Nella stessa decisione 25/1976 occupandosi della indipendenza dei membri laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per quanto qui interessa, la Corte ha affermato testualmente che «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. 654/1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura».

Nella decisione dianzi citata la Corte, come detto, ha confermato l'orientamento della Cassazione circa la natura del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (sezione specializzata del Consiglio di Stato e non giudice speciale, anche se la anzidetta definizione fa pensare più ad un giudice speciale che ad una sezione specializzata) ma, com'è noto, ciò non le ha impedito di dichiarare incostituzionale il d.lgs. n. 654/1948 nella parte in cui (art. 3 terzo comma) prevedeva la possibilità di rinnovo dei giudici laici.

11. — D'altra parte, in relazione agli artt. 102 primo e secondo comma e 108 primo e secondo comma della Costituzione, occorre sottolineare che anche qualificando il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana come sezione specializzata, la istituzione di sezioni specializzate innanzitutto deve essere prevista da una legge statale, come si evince dall'art. 102 primo comma per il giudice ordinario e dall'art. 108 primo comma per i giudici speciali.

Esiste, quindi, a livello costituzionale, una ancora più speciale riserva esclusiva di legge statale circa la istituzione di sezioni specializzate, derogabile solo in presenza di norma espressa di pari rilevanza costituzionale (Corte cost. n. 150/1993 cit.).

Nella specie — ripetesì — in nessun comma dell'art. 23 dello statuto siciliano è contenuto il minimo accenno, né implicito né esplicito alla possibilità che in Sicilia vengano istituite sezioni specializzate né del Consiglio di Stato né delle altre magistrature superiori.

Il decentramento puro e semplice (Corte cost. n. 61/1975 e n. 25/1976) non implica affatto di per sé la creazione *ex novo* di sezioni specializzate tanto più che l'unico accenno di specialità contenuto nell'art. 23 riguarda, come già osservato, il concerto tra Stato e Regione, sulla nomina soltanto dei magistrati della Corte dei conti.

Va poi rammentato che la Carta costituzionale prevede la istituzione di sezioni specializzate soltanto nell'ambito della magistratura ordinaria (art. 102 secondo comma) per cui la sezione specializzata viene considerata «non già un *tertium genus* fra la giurisdizione speciale e quella ordinaria, bensì una *species* di quest'ultima» (Corte cost. nn. 76/1961, 394/1998 e ordinanza n. 424/1989).

È stato infatti rilevato che, a fronte del divieto di istituire giudici speciali, la deroga costituzionale a favore delle sole sezioni specializzate, dipende proprio dalla loro compenetrazione istituzionale con il giudice ordinario (Corte cost. nn. 4/1984, 424/1989).

Pertanto, se la istituzione di sezioni specializzate è consentita dalla Costituzione (*ex art.* 102 secondo comma) solo nell'ambito della magistratura ordinaria e ciò in ragione del nesso organico con quest'ultima, se ne dovrebbe anche inferire che, così come non è possibile istituire nuovi giudici speciali, alla stessa stregua non sarebbe possibile istituire sezioni specializzate all'interno dei giudici speciali attualmente esistenti.

In ogni caso, quando anche si pervenisse alla conclusione che l'art. 102 secondo comma e l'art. 108 primo comma Cost. non implicano di per sé il divieto di istituire sezioni specializzate nell'ambito del giudice speciale già esistente, non sembra possa dubitarsi che tale possibilità sia coperta da riserva di legge statale *ex art.* 102 primo comma e 108 primo comma Cost. e che comunque la riserva di legge statale non potrebbe dettare, in *subiecta materia*, e in assenza di specifiche disposizioni di deroga di rango costituzionale, un regime differenziato da regione a regione.

12. — Un ulteriore approfondimento merita l'affermazione, contenuta nella già citata decisione delle sezioni unite della Cassazione n. 2994/1955, circa la aderenza del d.lgs. n. 654/1948 allo spirito dell'art. 23 dello Statuto siciliano.

In particolare nella circostanza la Cassazione si è preoccupata di chiarire che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per la sua composizione, non è un giudice *capite deminutus* quanto a quantità, qualità e garanzia dei suoi membri.

La Cassazione non si è invece data carico della questione di costituzionalità a monte e cioè se lo statuto e la costituzione legittimavano la istituzione (già fortemente criticata dalla dottrina costituzionalistica dell'epoca) di una sezione, sotto molteplici profili, diversa rispetto a una sezione ordinaria del Consiglio di Stato, ma si è limitata ad affermare che «le variazioni morfologiche del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono in funzione di quella stessa esigenza di decentramento che ha giustificato l'istituzione dell'Ente Regione».

Tale indirizzo è stato successivamente ripreso in altre decisioni delle sezioni unite, che con riguardo alle disposizioni del d.l. 6 maggio 1948, n. 654, sull'istituzione ed il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, hanno ritenuto manifestamente infondate la questione di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 102, 103, 108 e 125 Cost., nonché in relazione all'art. 23 dello statuto della regione siciliana (legge Cost. 26 febbraio 1948, n. 2), nella parte in cui le medesime introdurrebbero un nuovo organo di giustizia amministrativa, distinto dal Consiglio di Stato, con l'assegnazione di funzioni giurisdizionali a persone estranee all'amministrazione della giustizia, atteso che il suddetto Consiglio di giustizia della regione siciliana non è giudice speciale autonomo, bensì, pur con alcuna peculiarità attinenti al suo funzionamento ed alla sua composizione, una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, considerato come giurisdizione speciale unitaria, e che inoltre la partecipazione di estranei a collegi giudicanti non trova nella Costituzione alcuna limitazione agli organi giurisdizionali ordinari, con esclusione di quelli speciali, sempreché venga rispettato il requisito dell'indipendenza dei magistrati (*cf.* in particolare Cassazione civile, sez. un., 19 ottobre 1983, n. 6127; *cf.* anche Cassazione civile, sez. un., 19 aprile 1984, n. 2565 ove si sottolinea che la peculiare composizione del Consiglio trova giustificazione nelle esigenze connesse all'autonomia della Sicilia).

Le ragioni che portano il Collegio a non condividere i suesposti indirizzi sono state già esposte nei paragrafi precedenti: le anomalie e disarmonie nella composizione del Consiglio di giustizia amministrativa, alle quali fanno riferimento i cennati indirizzi giurisprudenziali (*cf.* ad esempio Cass. sez. un. n. 6127/1983), non sono in aderenza con l'art. 23 dello statuto siciliano.

In particolare, come già detto, dagli atti relativi ai lavori preparatori emerge con chiarezza che mai nessuno, in sede di redazione dello Statuto, pensò di collegare il decentramento giurisdizionale ad una organizzazione delle magistrature superiori diversa da quella disciplinata dalla legge statale e che, se vi fu un accenno di specialità, esso riguardò solo il giudice contabile.

Coerentemente con il dato storico, quello letterale e logico della interpretazione portano ad ammettere *ex art.* 23 dello Statuto una specialità nelle modalità di provvista unicamente per la Corte dei conti.

Quanto a quest'ultima, ad ulteriore integrazione di quanto già esposto, è opportuno sottolineare, anche a chiarimento del richiamo che è stato operato quale *tertium comparationis*, al d.lgs. 655/1948, che, nella stessa data del 6 maggio 1948, venne adottato, oltre al decreto legislativo 654/1948, anche il d.lgs. 655/1948 relativo alla istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti. Com'è noto, il predetto d.lgs. 655/1948 non dispone una composizione delle sezioni diversa da quella ordinaria, ma si limita a ribadire (art. 10

primo comma) la previsione statutaria (art. 23 terzo comma) della intesa tra Stato e Regione sulla nomina dei magistrati. Va ulteriormente rimarcato che in sede di modifica delle norme di attuazione del predetto d.lgs. 655/1948, il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, adottato questa volta su determinazione della commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto siciliano, ha introdotto all'art. 1 del d.lgs. 655/1948 un secondo comma che testualmente dispone che «la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale».

Orbene, nell'unico caso in cui l'art. 23 dello Statuto siciliano prevedeva, al terzo comma, un accenno di specialità, né le prime norme di attuazione (adottate senza la procedura dell'art. 43 dello Statuto), né le successive (adottate stavolta con il procedimento speciale) hanno ritenuto possibile e legittimo alterare la composizione ordinaria delle sezioni della Corte dei conti.

Sulla base delle argomentazioni addotte dalle sezioni unite della Cassazione nella decisione n. 2994/1955 in merito alle «esigenze del decentramento» non è agevole giustificare come mai, in sede di attuazione della stessa norma statutaria, nei confronti della clausola di una qualche maggiore specialità si sia mantenuta la composizione ordinaria della Corte dei conti, mentre, di fronte alla clausola dell'art. 23 primo comma, del tutto anodina sotto questo profilo, si sia ritenuto di poter istituire una sezione specializzata del Consiglio di Stato.

Comunque, le vicende del coevo d.lgs. 655/1948 e come pure le successive determinazioni della commissione paritetica del 1999 allorché è stato introdotto il secondo comma all'art. 1 del predetto d.lgs. 655/1948 concernente la Corte dei conti, costituiscono ulteriore riprova del fatto che le norme di attuazione di cui al d.lgs. 373/2003, che riproducono, in *parte qua*, quelle di cui al d.lgs. 654/1948, appaiono in palese contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto siciliano.

Né potrebbe addursi, a giustificare il differente regime tra i due decreti legislativi del 6 maggio 1948, e, conseguentemente, del d.lgs. 373/2003, l'argomento secondo cui non sarebbe ammissibile che nell'organo controllante (Corte dei conti) siano presenti magistrati designati dal soggetto controllato (Regione). Va infatti sottolineato che l'art. 23 dello Statuto siciliano e il d.lgs. 655/1948 prevedono anche la localizzazione in Sicilia della sezione giurisdizionale per i giudizi di conto, responsabilità e pensionistici e che la composizione di tale sezione non è stata mai modificata, neppure dalla recente legge 5 giugno 2003, n. 131. Questa infatti, all'art. 7, ha previsto la mera possibilità che le sole sezioni, regionali di controllo della Corte dei conti siano integrate con due componenti di nomina regionale. Non va poi dimenticato che la norma in esame è contenuta in una legge statale di portata generale ed uniforme su tutto il territorio nazionale. Pertanto, qualora si volesse riconoscere identico carattere giurisdizionale anche alla funzione di controllo della Corte dei conti, la norma sarebbe ugualmente in linea con i principi costituzionali della riserva di legge statale e della uniformità della giurisdizione su ogni parte del territorio nazionale.

In altri termini se per effetto dell'art. 7 della legge n. 131/2003 (ove applicabile alle Regioni a statuto speciale) la sezione di controllo della Corte dei conti in Sicilia dovesse essere integrata con consiglieri di designazione regionale, ciò sarebbe dovuto all'efficacia di una legge statale uniforme su tutto il territorio nazionale, e non già in forza di una norma di attuazione dello Statuto siciliano che avesse introdotto un regime derogatorio rispetto a quello ordinario.

13. — Un ulteriore dubbio di costituzionalità circa le richiamate disposizioni del d.lgs. 373/2003 emerge ove si consideri la VI disposizione transitoria della Costituzione.

La stessa prevedeva di procedere, entro 5 anni, alla revisione delle giurisdizioni speciali eccettuando espressamente il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e i Tribunali militari. In questa espressa eccezione trova concordanza la formulazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano che si limitava al mero decentramento. Il d.lgs. 654/1948 prima, e il d.lgs. 373/2003 poi, istituendo una sezione specializzata (ove tale venga considerato questo Consiglio) hanno invece apportato sicuramente una modificazione all'organo giurisdizionale, ponendosi in contrasto oltre che con lo Statuto siciliano anche con il primo comma della VI disposizione transitoria.

A questo proposito l'assenza del coordinamento, previsto dal r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e mai avvenuto, tra lo Statuto siciliano e la Costituzione si avverte in modo ancora più evidente se si considera che lo Statuto (art. 23, primo comma) contemplava un decentramento negli organi giurisdizionali centrali, decentramento peraltro neppure generalizzato, ma limitato ai soli «affari concernenti la Regione». Innanzitutto non era e non è agevole stabilire, in sede di giurisdizione (civile, penale amministrativa e contabile) quali siano gli «affari concernenti la Regione» dal momento che la giurisdizione è un valore e una funzione neutra «insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione» (Corte cost. n. 150/1993 cit.). La riprova di tale difficoltà è dimostrata dal fatto che

per le giurisdizioni civili, penali, tributarie e delle acque pubbliche non è mai stata data attuazione alla previsione statutaria e che in quella amministrativa si è reso necessario estendere la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana anche ad atti emessi da autorità statali (art. 5, primo comma d.lgs. 654/1948; art. 4, terzo comma, d.lgs. 373/2003) di modo che attualmente, attesa che la competenza territoriale del giudice amministrativo è derogabile, è possibile conoscere in Sicilia anche di ogni sorta di atti da chiunque emanati. Inoltre, per evitare di compromettere l'unità del sistema giuridico della giustizia amministrativa, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana venne configurato, relativamente agli atti statali, come organo sottordinato rispetto al Consiglio di Stato al quale era previsto la possibilità di appellarsi (art. 5, terzo comma, d.lgs. 654/1948).

Vale la pena di ricordare, in proposito, la decisione della Corte costituzionale n. 25/1976. In quella occasione l'appello all'Adunanza Plenaria avverso pronunce del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana su atti statali veniva giustificato con il venir meno, in quel caso, delle «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». L'appello veniva inoltre giustificato non tanto per «attribuire ai ricorrenti davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana una tutela giurisdizionale maggiore di quella riconosciuta alla generalità del cittadini davanti al Consiglio di Stato quanto piuttosto per assicurare una definitiva uniformità di controllo sugli atti delle amministrazioni dello Stato».

Tale competenza di primo grado è venuta meno dapprima in forza di una esegesi pretoria (Adunanza Plenaria n. 21/1978 e n. 18/1979) ed ora risulta espressamente sancita dal citato art. 4, terzo comma del d.lgs. 373/2003, ma rimane innegabile il superamento della lettera e dello spirito della norma statutaria che limitava e limita la competenza ai soli «affari concernenti la Regione».

Le anzidette considerazioni dimostrano le difficoltà di adattamento della previsione statutaria anche con riferimento al solo e limitato aspetto della localizzazione. Pertanto, estendere la portata dell'art. 23 sino a modificare la struttura dell'organo giudicante legittima il sospetto di una incostituzionale revisione (sia pure parziale) della giurisdizione del Consiglio di Stato.

14. — A giustificazione della composizione mista del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana confermata dal decreto legislativo 373/2003 neppure potrebbe invocarsi una sorta di tacita consuetudine ovvero di convalida per decorso del tempo. Si tratterebbe infatti, in ambedue i casi, di istituti o fonti di integrazioni sconosciute al livello di norme costituzionali e comunque inammissibili in un sistema a costituzione rigida.

In altri termini non sembrerebbe possibile sostenere (come talvolta adombrato) che la sussistenza della composizione mista del C.G.A. per oltre mezzo secolo costituirebbe di per sé una riprova della sua costituzionalità. Innanzitutto, va rammentato che il periodo suindicato non è decorso senza interrogativi. Invero, taluni aspetti di tale composizione mista non hanno superato il vaglio del giudice delle leggi (Corte cost. 25/1976) ovvero hanno subito modificazioni, più o meno radicali, a seguito e in prospettiva del giudizio della Corte (v. il d.P.R. 204/1978 e lo stesso decreto legislativo 373/2003).

In secondo luogo non può ritenersi che ha permanenza di una norma nell'ordinamento, per un periodo più o meno lungo, costituisca garanzia di costituzionalità, come dimostrano gli esempi delle giunte provinciali amministrative (Corte cost. n. 30/1967) del Tribunale superiore delle acque (Corte cost. n. 305/2002) dei Tribunali regionali delle acque (Corte cost. n. 353/2002), della Giunta speciale presso la Corte di appello di Napoli (Corte cost. n. 393/2002).

Infine, mentre è possibile adottare una esegesi costituzionalmente corretta sulla base del tenore letterale dell'art. 23 primo comma della Statuto siciliano, la tassatività delle disposizioni di cui sopra non consente di adottare, *in subiecta materia*, una esegesi contraria né sussiste un diritto giurisprudenziale vivente che la supporti (v. da ultimo Corte cost. ord. 30 gennaio 2003, n. 19).

15. — Neppure sembrerebbe ostativo a questi fini, il richiamo al mutato quadro istituzionale introdotto dal decreto legislativo 373/2003 ed alla intervenuta assimilazione del regime giuridico ed economico dei membri laici del C.G.A. a quello dei laici nominati in Consiglio di Stato.

In altri termini, non sembrerebbe possibile sostenere che il superamento delle questioni concernenti sia i profili formali (delega in bianco e mancato intervento della commissione paritetica) sia taluni di quelli sostanziali (indipendenza, imparzialità, regime giuridico ed economico nonché meccanismi di rinnovo dei laici del C.G.A.)

valga di per sé a dimostrare la sopravvenuta manifesta infondatezza della questione concernente il contrasto tra la pura localizzazione prevista dall'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano e la composizione mista di cui all'art. 4 del decreto legislativo 373/2003.

In sostanza, non potrebbe sostenersi che la anzidetta questione risultava non manifestamente infondata in un quadro normativo in cui ai laici non erano assicurate imparzialità ed indipendenza, mentre non apparirebbe più tale nell'ambito del decreto legislativo 373/2003 in cui tali garanzie sono state assicurate.

Tale argomentazione non sembrerebbe convincente per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto le questioni dianzi esaminate ed elencate non hanno alcun riferimento alla maggiore o minore indipendenza o imparzialità dei laici. Invero, la questione che ne occupa, similmente a quanto ritenuto nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003 di questo Consiglio, consiste nell'interrogativo se, in assenza di copertura costituzionale, sia possibile introdurre una forma di giurisdizione differenziata solo su una parte del territorio nazionale.

Su un piano poi più propriamente sostanziale, la circostanza che ai componenti laici sia assicurata, ex decreto legislativo 373/2003, lo stesso trattamento giuridico ed economico dei laici nominati in Consiglio di Stato, non elimina il dato di fatto della esistenza di una giurisdizione differenziata.

Al riguardo è sufficiente rilevare innanzitutto che il regime giuridico non è identico poiché, trattandosi di nomine temporanee per un sessennio difetta, ad esempio, quel definitivo allontanamento dalla professione (art. 3 legge 303/1998), ovvero dalla amministrazione di provenienza che caratterizza i Consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina politica.

In seconda luogo, ma non meno decisivo a dimostrazione della esistenza di una differenziata singolarità, si può richiamare il disposto dell'art. 4 secondo comma del decreto legislativo 373/2003 secondo cui il collegio giudicante è necessariamente composto da due membri laici di nomina politica regionale, il che comporta una differenziazione, non solo formale, ma anche sostanziale dell'esercizio della giurisdizione (Corte cost. n. 25/1976 cit.).

Nei collegi amministrativi tale tipo di composizione sottintende la necessità che vengano rappresentate esigenze, prospettive, e interessi di natura locale, il che, ovviamente, non la ragione di essere in un collegio giurisdizionale tenuto soltanto ad applicare le norme dell'ordinamento quale che ne sia la fonte (internazionale, comunitaria, nazionale, regionale etc.).

L'unico esempio di collegio giurisdizionale amministrativo in cui è stata prevista una composizione mista è rappresentato dal T.R.G.A., ma con norma di rango costituzionale e in base alla dichiarata e specifica finalità di tutela delle minoranze etniche e linguistiche presenti nella regione (v. artt. 90, 91, 92 d.P.R. 670/1972).

Neppure sembrerebbe possibile, a questi fini, richiamarsi all'inciso di cui all'art. 23 primo comma dello Statuto siciliano che fa riferimento agli «affari concernenti la Regione» interpretando cioè la formula come se questa implicitamente sottintenda che il contenzioso amministrativo tra un qualsiasi privato e le autorità amministrative locali siciliane debba essere risolto da un giudice in composizione speciale. Infatti, non sarebbe spiegabile come tale esigenza avesse ragion d'essere solo in Sicilia e, quando anche così fosse, come non sia emersa al livello statutario, ed anzi risulti ignorata nei lavori preparatori dello statuto.

In proposito neppure sembra probante la argomentazione secondo cui la composizione mista di cui al decreto legislativo n. 654/1948 prima, ed al decreto legislativo n. 373/2003 poi, potrebbe giustificarsi in funzione della autonomia regionale e della intima connessione della giustizia amministrativa con l'amministrazione attiva.

Invero, per quanto concerne la autonomia regionale possono richiamarsi le considerazioni dianzi esposte in merito alla necessità di una esegesi letterale delle norme statutarie concernenti la funzione giurisdizionale (Corte cost. nn. 124/1957, 66/1964, 115/1972, 150/1993 cit.), e quelle circa la funzione delle norme di attuazione degli statuti speciali (Corte cost. 14/1956, 20/1956, 212/1984, 353/2001 cit.).

Quanto alla supposta connessione della giustizia amministrativa con la amministrazione attiva non è dato ravvisare, almeno allo stato attuale della legislazione, una connessione tra il ruolo e la funzione del giudice amministrativo e quello del pubblico amministratore. Se invece la affermazione sottintende che la giustizia amministrativa tocca prevalentemente interessi circoscritti e territorialmente localizzati, sembra evidente che ciò si verifica con la stessa frequenza nei giudizi ordinari civili e penali che traggono causa o presupposto dagli stessi atti amministrativi direttamente impugnabili davanti al giudice amministrativo, ma per questi giudizi civili e penali, come è noto, l'art. 23 dello Statuto siciliano non è mai stato attuato neppure nella forma di semplice delocalizzazione.

Del pari ininfluente appare la argomentazione, spesso da più parti prospettata, secondo cui l'attuale generale tendenza al federalismo potrebbe supportare, sul piano costituzionale, la disciplina di cui al decreto legislativo n. 373/2003.

Al riguardo va innanzitutto sottolineata la inattualità, al livello costituzionale, di una scelta propriamente federalistica e, in secondo luogo, come la disciplina del decreto legislativo n. 373/2003 non sarebbe del tutto coerente neppure con tale futura impostazione.

Potrebbe infatti predicarsi, anche in questo caso, quanto già dianzi osservato in relazione alla portata generale ed uniforme dell'art. 7 della legge n. 131/2003. Invero, anche ammettendo, in ipotesi, una scelta federalistica già in atto, non si comprenderebbe perché questa scelta debba giustificare un esercizio differenziato della giurisdizione che debba valere solo per la giustizia amministrativa, solo per la Regione siciliana, e solo per l'ultimo grado di giudizio.

In altri termini, anche volendo ipotizzare, *de jure condendo* ed in una visione federalistica, una giurisdizione amministrativa diversa da quella attuale, e ciò, in una ottica di collegamento con le autonomie locali, sembrerebbe evidente che tale riforma dovrebbe trovare specifica disciplina in una legge statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera 1) della Costituzione (Corte cost. n. 29/2003 cit.). Inoltre, in base ai principi costituzionali sulla uniformità della giurisdizione su tutto il territorio nazionale, siffatta riforma dovrebbe avere portata generale senza differenziazioni di regime da Regione a Regione (Corte cost. nn. 42/1991, 113/1993, 150/1993 cit.).

Non meno irrilevante è la argomentazione, peraltro meta giuridica, secondo cui sul decreto legislativo n. 373/2003 si sarebbe espresso favorevolmente, nel senso della sua costituzionalità, il Consiglio di Stato nella Adunanza Generale del 2 ottobre 2003.

In proposito va evidenziato che in quella occasione il Consiglio di Stato, preso atto della pendenza della questione di costituzionalità sollevata dall'ordinanza di questo Consiglio n. 185/2003, ha espressamente rilevato «come l'Adunanza Generale non abbia titolo ad interloquire in ordine all'ampia serie di censure sollevate dal C.G.A., anche per un doveroso rispetto istituzionale nei confronti della Corte costituzionale» (Allegato A).

Una assicurazione in questo senso venne invece fornita, come da procedura, dall'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia con nota 11 luglio 2003, prot. n. 1499/-30/21-113. Il Ministero infatti ha testualmente affermato che lo schema trasmessogli «appare complessivamente idoneo a superare le censure di costituzionalità che il C.G.A. ha mosso alla vigente normativa, sia per ciò che attiene ad eventuali eccessi di delega, sia per ciò che attiene alla composizione dell'organo giurisdizionale» (Allegato B). Trattasi di formula apodittica alla quale, comunque, non potrebbe essere riconosciuta alcuna efficacia preclusiva dell'attuale giudizio di costituzionalità.

Per le suesposte argomentazioni si ritiene che il quadro normativo offerto dal decreto legislativo n. 373/2003, ancorché sostanzialmente migliorativo rispetto al precedente, quanto a talune garanzie di imparzialità ed indipendenza dei membri laici del C.G.A., non abbia risolto la questione di fondo concernente la legittimità della istituzione di una forma di esercizio della giurisdizione amministrativa in Sicilia diversa dal resto del territorio nazionale in assenza — ripetesi — di una specifica copertura costituzionale.

Pertanto si ritiene che il nuovo quadro normativo non valga, per ciò solo a rendere manifestamente infondate le anzidette questioni di costituzionalità che meritano quindi di essere riproposte al vaglio del giudice delle leggi.

16. — Il Collegio, a questo punto, non può non rilevare anche la singolarità della circostanza occorsa in sede di emanazione del decreto legislativo n. 373/2003 in esame, la cui norma di copertura finanziaria è contenuta in un separato decreto-legge e precisamente nell'art. 6 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 354, la cui entrata in vigore, ai sensi del successivo art. 9, è stata fissata per il 1° gennaio 2004 ed è stato successivamente convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45.

Dalla relazione tecnica allegata, *ex art.* 11-*ter* legge n. 468/1978, al d.l. 354/2003 (v. allegato C), risulta che il maggior onere complessivo a carico dello Stato, pari ad € 697.500,00, veniva ripartito in € 279.000 per compensi e indennità per un presidente di sezione e due consiglieri di Stato fuori ruolo ed in € 418.500 per la metà a carico dello Stato del compenso iniziale di consigliere di Stato spettante ai nove componenti laici.

In proposito, il collegio osserva che la norma di cui sopra non incide sulla rilevanza e rilevanza delle questioni di costituzionalità dianzi adombrate, in quanto ne rappresenta semplicemente i conseguenziali sviluppi sul piano della finanza statale, ma condiziona tuttavia la operatività delle disposizioni della cui costituzionalità si dubita.

Di qui la necessità di denunciarne la incostituzionalità sia pure in via derivata e in *parte qua*.

Va infine ricordato che, *ex art.* 27 della legge n. 87/1953, è possibile una declaratoria di incostituzionalità derivata.

Pertanto dalle censure rubricate di costituzionalità come sopra ritenute non manifestamente infondate dovrebbe derivatamente discendere la incostituzionalità, anche dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003, convertito nella

legge 26 febbraio 2004, n. 45, peraltro limitatamente alla parte in cui assicura la copertura finanziaria della Stato in misura pari alla metà della stipendio iniziale di consigliere di Stato per quattro componenti non togati e quindi per € 186.000.

17. Ritene ancora il collegio che il vigente regime transitorio ed anche ha futura possibilità di diversa composizione del Collegio per effetto di eventuali nuove nomine di laici regionali *ex* articolo 4, 6, 7 e 15 del d.lgs. n. 373/2003 non influisca sulla rilevanza e rilevanza delle questioni sin qui prospettate.

Innanzitutto va osservato che il decreto legislativo n. 373/2003 è entrato in vigore il 29 gennaio 2004 e che, ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto da tale data sono abrogati il d.lgs. n. 654/1948 e il d.P.R. n. 204/1948 per cui, nessuna efficacia può più essere riconosciuta alla anzidetta normativa.

Per quanto invece concerne le nomine effettuate sotto il suo vigore va tuttavia considerato che, con espresso riferimento alle nomine precedenti, la norma transitoria di cui all'art. 15 primo comma del d.lgs. n. 373/2003 consente ai laici componenti della sezione giurisdizionale di rimanere in carica sino al compimento del sessennio a decorrere dal rispettivo giuramento, (sia pure subordinatamente ad una dichiarazione di insussistenza ovvero di intervenuta cessazione delle cause di incompatibilità), mentre il successivo secondo comma consente ai medesimi la permanenza in servizio per sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, ancorché versino in situazioni di incompatibilità o comunque già scaduti.

Pertanto, il regime transitorio di cui al primo e secondo comma dell'art. 15 del d.lgs. n. 373/2003 consente l'esercizio della giurisdizione di questo C.G.A. nella composizione mista, atteso che per i membri laici presenti in questo collegio il sessennio non è ancora scaduto (v. allegati D, D1, E, E1) e neppure è scaduto il termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore del predetto decreto legislativo (29 gennaio 2004).

Conseguentemente, le anzidette questioni di costituzionalità possono essere sollevate anche nei confronti del primo, così come del secondo comma del citato art. 15 ovviamente, *in parte qua*, e cioè con esclusivo riferimento ai membri laici della sezione giurisdizionale (giuristi secondo la definizione del d.lgs. n. 654/1948).

Peraltro va anche sottolineato che si tratta di questioni che riguardano direttamente, e a regime, il modo di essere e di funzionare di questo consiglio.

Esse invero prescindono nel modo più completo dalla varia posizione che possano rivestire gli attuali membri laici di questo Consiglio in relazione al regime transitorio e cioè se proseguono nell'incarico ovvero se vengano sostituiti da altri. Invero, le questioni prospettate in precedenza riguardano la legittimità costituzionale *in apicibus* di una composizione mista di questo Consiglio, questioni nei confronti della quale è irrilevante e ininfluyente la eventualità di nuove nomine di membri laici in sostituzione a in aggiunta agli attuali.

Inoltre, è opportuno richiamare il pacifico e costante insegnamento della Corte costituzionale in tema di autonomia del processo costituzionale secondo cui «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla remissione della questione alla Corte costituzionale» (v. da ultimo Corte cost. ord. n. 110/2000).

Nella medesima ottica è stato chiarito che «la vicenda del processo incidentale di legittimità costituzionale non può essere influenzata da circostanze difatto sopravvenute nel procedimento principale: e ciò in quanto, svolgendosi il processo incidentale nell'interesse pubblico, e non in quello privato, una volta che esso si sia validamente instaurato a norma dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, acquisisce una autonomia che lo pone al riparo dall'ulteriore atteggiarsi della fattispecie, financo nel caso in cui, per qualsiasi causa, fosse venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso (art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte cost.)» (Corte Cost. ord. nn. 300/1984, 383/2002, e v. anche dec. nn. 135/1963, 701/1988, 52/1986).

Quanto poi alla ammissibilità delle questioni anzidette il Collegio si richiama parimenti all'insegnamento della Corte costituzionale (Corte cost. n. 177/1973, 25/1976 e 266/1988). La Corte ha infatti affermato che la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità della composizione del Collegio non può far venir meno, *ex ante*, la ammissibilità e rilevanza della questione (Corte cost. n. 177/1973) poiché, in tal caso, siffatte questioni non potrebbero mai venire sollevate (Corte cost. n. 266/1988).

18. In conclusione, avuto riguardo anche della domanda di rimessione formulata dalla ATI resistente e alla stregua delle considerazioni espone nei precedenti paragrafi, possono essere avanzate nell'ordine e in subordine le seguenti questioni di costituzionalità:

A) dell'art. 4, comma 1, *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15, commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354 convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45, in rapporto all'art. 23 dello Statuto siciliano ed all'art. 102 primo comma e 108

primo comma Cost., in quanto l'art. 23 della Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e in rapporto agli articoli 102 prima comma e 108 primo comma Cost., in quanto il d.lgs. n. 373/2003 citato disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale; nonché, in rapporto agli articoli 3, 24 primo comma, 113 primo comma Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e quindi anche dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;

A1) in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23 primo comma dello statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertium comparationis*, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'art. 24 prima comma della statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23 terzo comma del medesimo statuto, all'art. 10 del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'art. 1 del d.lgs. 18 giugno 1999 n. 200 e agli articoli 90 e 91 seconda comma del T.U. delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670;

A2) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto allo stesso art. 23 primo comma della statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102 secondo comma e 108 primo e secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A3) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23 primo comma della statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla previsione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

III

1. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che tale requisito sussista sia con riferimento all'assetto costituzionale precedente, sia anche con riferimento all'assetto costituzionale quale risulta dopo la modifica del titolo V della Costituzione per effetto della legge costituzionale n. 3/2001.

2. — Va innanzitutto ricordata, alla stregua del pacifico insegnamento della Corte costituzionale, inaugurato con la sua stessa prima decisione (n. 1/1956), che le norme ordinarie, ancorché nate costituzionalmente legittime, possono essere affette da illegittimità costituzionale sopravvenuta per contrasto con nuove norme costituzionali (Corte cost. n. 13/1974).

Ciò vale anche per lo statuto siciliano, approvata con r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455 prima della Costituzione repubblicana, i cui articoli 26 e 27 — come già accennato — sono stati dichiarati incostituzionali malgrado la costituzionalizzazione della statuto fosse intervenuta successivamente (Corte cost. n. 6/1970 cit.).

In altri termini, non sarebbe possibile una lettura delle norme statutarie in senso non conforme alla Costituzione e ai suoi principi fondamentali poiché, in tal caso, le stesse norme statutarie potrebbero risultare affette da incostituzionalità (Corte cost. nn. 30/1971, 31/1971, 32/1971, 12/1972, 175/1973, 1/1977, 18/1982, 183/1983, 170/1984, 1146/1988). Nella specie, peraltro, la norma statutaria in esame, e cioè l'art. 23 primo comma, nel suo tenore letterale e nella sua *ratio*, appare perfettamente coerente con i principi costituzionali in tema di uguaglianza dei cittadini nella tutela dei propri diritti ed interessi, nonché di uniformità dell'esercizio della giurisdizione limitandosi — come più volte osservato — al puro e semplice decentramento degli organi giurisdizionali superiori nella loro composizione ordinaria. Gli interrogativi non riguardano quindi il disposto statutario, ma sol-

tanto la sua attuazione, attuazione che, travalicando tale disposto, ne è stata fornita, dapprima con il decreto legislativo n. 654/1948, ed attualmente, sotto il vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, con il decreto legislativo n. 373/2003.

Ciò premesso, il nuovo Titolo V della Costituzione, ad avviso del Collegio, non solo non fa venir meno le questioni di costituzionalità dianzi prospettate, ma rafforza, se mai, il peso delle argomentazioni di cui sopra.

Mantiene, infatti, identica rilevanza e non manifesta infondatezza la questione rubricata sub A3 concernente la violazione del primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione.

Quanto agli altri profili, può ritenersi anche per essi la perdurante rilevanza ed anzi la maggiore fondatezza per effetto delle disposizioni del nuovo Titolo V.

Com'è noto, l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 dispone che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni del nuovo Titolo V si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (cosiddetta clausola di maggior favore).

Peraltro, in precedenza si è denunciata la incostituzionalità di talune disposizioni del d.lgs. n. 373/2003 in quanto norme di attuazione statutaria *contra legem*, o comunque, *praeter legem* in quanto in contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto siciliano oltretutto con principi e precise disposizioni costituzionali.

Tuttavia, tali principi e tali disposizioni sono contenuti nel Titolo IV della Costituzione e non già nel Titolo V le cui modifiche, pertanto, dovrebbero risultare ininfluenti ai fini qui in esame. Peraltro, per indispensabile completezza, dovrebbero esaminarsi taluni aspetti della riforma, aspetti che comunque non incidono sulle conclusioni dianzi esposte ma, se mai, le rafforzano.

Innanzitutto va premesso che nella specie si tratta di valutare la costituzionalità di una normativa emanata successivamente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. Quindi i canoni circa il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni dovrebbero essere valutati alla stregua del nuovo assetto costituzionale non essendo applicabile il principio di continuità dell'ordinamento (Corte cost. n. 422/2002).

Ciò premesso va osservato che nel vigore della distribuzione delle competenze legislative anteriore alla riforma del Titolo V la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, sin dalla decisione n. 124/1957, la necessità di distinguere lo Stato quale unico ente a fini generali dalle Regioni (ordinarie o a Statuto speciale) «enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati» (Corte cost. n. 66/1964). Da tale esigenza è stato ricavato il corollario della impossibilità di estendere in senso finalistico l'ambito delle materie elencate negli statuti. Pertanto, anche se uno statuto speciale avesse attribuito alla competenza esclusiva regionale il conseguimento di un certo fine, questo avrebbe potuto essere conseguito soltanto nell'ambito delle materie attribuite alla competenza regionale. E così, esemplificando con riferimento alla Regione siciliana, il fine statutario di cui all'art. 14 lettera e) «incremento della produzione agricola e industriale» pur attribuendo alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia, non le consentiva tuttavia di conseguirlo disciplinando il regime delle accise e dell'I.G.E. poiché la materia dei tributi erariali non risultava attribuita alla Regione (Corte cost. n. 124/1957 cit.).

Identiche conclusioni, sempre con riferimento alla Regione siciliana, sono state ribadite con riguardo alla giurisdizione, rilevandosi come la competenza esclusiva «è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli Statuti speciali restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni del tutto obiettive del loro contenuto» (Corte cost. n. 66/1964). Ed inoltre che non sarebbe possibile una esegesi dell'ambito delle varie materie «non suffragata dalla formulazione letterale della disposizione statutaria» (Corte cost. n. 115/1972). La necessità di tracciare la linea di demarcazione tra le competenze statali e quelle regionali «che è necessario tener ferma onde salvaguardare l'interesse all'unità dell'ordinamento» (Corte cost. n. 46/1962) ha portato ad escludere sia una competenza normativa regionale in ambiti connessi alle materie attribuite (Corte cost. n. 46/1962 cit.), sia una esegesi finalistica delle materie attribuite poiché «se così non fosse la competenza legislativa delle Regioni si estenderebbe, potenzialmente, a tutto l'ordinamento giuridico e, per converso, tutta la potestà legislativa dello Stato sarebbe limitata dalla potestà della Regione di regolare qualunque rapporto giuridico nel campo delle attività attribuite alla competenza regionale, in modo diverso dalla legislazione statale» (Corte cost. n. 66/1961).

Il quadro è mutato con il nuovo Titolo V, ma la giurisprudenza costituzionale sembra orientata su una linea di continuità.

Nelle sue prime pronunce sull'argomento la Corte costituzionale infatti, da un lato ha sottolineato le novità del quadro complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni nel quale «sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni come entità costitutive della Repubblica, accanto ai comuni, alle città metropolitane e alle province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine

l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Peraltro, pur nel mutato assetto la Corte non ha mancato di sottolineare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto — lo Stato, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (Corte cost. n. 274/2003).

Come si è visto, nella ripartizione di competenze stabilita dal nuovo art. 117 della Costituzione le Regioni (anche quelle a Statuto speciale) hanno goduto di un significativo ampliamento della loro sfera di competenza legislativa che, ai sensi del quarto comma dell'attuale art. 117, è divenuta generale in via residuale invertendosi l'originario criterio. Si discute quindi sul carattere esclusivo generale di tale competenza, e cioè ci si chiede se una materia non riconducibile al secondo e terzo comma dell'art. 117 rientri, perciò solo, nella competenza generale residuale (v. Corte cost. n. 370/2003). Ci si chiede poi se i limiti a tale competenza siano soltanto quelli generali di cui all'art. 117 primo comma o se ve ne siano anche degli altri. Inoltre, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, ci si interroga se la precedente competenza legislativa primaria sia transitata o meno nella residuale generale dell'art. 117 quarto comma e se ad essa debbano applicarsi i vecchi limiti presenti negli statuti speciali ovvero i nuovi ricavabili dall'art. 117, primo comma, e non solo da questo.

In riferimento alle problematiche dianzi rilevate e di non agevole soluzione, che emergono dal nuovo Titolo V, e con riferimento alla questione in esame, sembra opportuno chiedersi, in primo luogo, se, a fronte, dell'ampliamento delle competenze legislative regionali derivante dalla attribuzione di competenza generale residuale, non debba contrapporsi, anche per le Regioni a Statuto speciale, la riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato così come elencata all'art. 117 secondo comma.

Al riguardo, la Corte ha pronunciato alcune decisioni in cui si afferma che il nuovo Titolo V non si applica alle Regioni a Statuto speciale, se non nelle parti che prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite (v. Corte cost. ord. n. 377/2002 decisioni nn. 408/2002, 533/2002, 48/2003, 103/2003). Tuttavia, in un'altra decisione, concernente la Regione Sardegna, e in materia di caccia in cui tale Regione gode di potestà normativa primaria, le argomentazioni della Corte appaiono molto più articolate in quanto si è affermato (con riferimento espresso al nuovo Titolo V) che «la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere anche sulla materia caccia pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna trattandosi di limiti unificanti che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato» (Corte cost. n. 536/2002).

Sembrerebbe quindi che la Corte costituzionale abbia riconosciuto che nel nuovo assetto delle competenze legislative, delineato dal nuovo Titolo V, le materie riservate in via esclusiva allo Stato si impongono anche alle competenze legislative primarie delle Regioni a Statuto speciale, ma non *in toto*, bensì nel senso più ristretto di poter fissare a quelle autonomie regionali nuovi limiti prima inesistenti. Tale orientamento è stato poi ribadito dalla Corte sia nei confronti (come era ovvio) delle Regioni a Statuto ordinario (decisione n. 227/2003) sia nei confronti della Provincia autonoma di Trento dotata di competenza esclusiva in materia e ciò con riferimento ai preesistenti limiti statutari all'esercizio della competenza anzidetta (decisione n. 226/2003).

In altri termini, nella esegesi della Corte sembra affermarsi il concetto che le esigenze di unitarietà ed uniformità dell'ordinamento (v. anche dec. n. 274/2003 cit.) insite nella elencazione delle competenze esclusive statali e specie in quelle trasversali (e cioè definibili finalisticamente più che per l'oggetto, quali la tutela dell'ambiente, della concorrenza, del risparmio, la determinazione dei livelli essenziali v. Corte cost. nn. 282/2002, 407/2002, 88/2003, 303/2003, 376/2003, 14/2004) sono talmente rilevanti da condizionare *ex novo* anche la operatività della clausola di maggior favore.

Se ciò è esatto, anche qualora lo Statuto siciliano avesse attribuito espressamente alla competenza primaria della Regione la organizzazione, in ambito regionale, della giustizia civile, penale ed amministrativa di ultima istanza (il che non risulta né implicitamente né esplicitamente), ebbene, anche in questo ipotetico caso, la maggiore autonomia statutaria spettante in base alla clausola di maggior favore ne uscirebbe ridimensionata nel senso che non potrebbe più disciplinare, in una forma derogatoria per la sola Regione siciliana, aspetti della organizzazione giudiziaria che, *ex art. 117* secondo comma lettera l), debbono restare necessariamente unitari per l'ordinamento generale della giustizia (composizione dei Collegi, stato giuridico dei magistrati laici e togati etc.). Quanto poi al carattere finalistico della materia «giurisdizione» è sufficiente osservare come questa attenga direttamente,

ex art. 24 Cost., «alla tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» e quindi non sembrerebbe dubitabile che anche essa appartenga alla stessa categoria trasversale e finalistica al pari della tutela del risparmio, della concorrenza, dell'ambiente ed altresì (forse anche nel suo contenuto) a quella dei livelli essenziali di prestazioni, come sembrerebbe già adombrato nella citata decisione Corte cost. n. 150/1993.

Potrebbe invece consolidarsi una diversa esegesi nella applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nel senso cioè che le materie riservate in via esclusiva allo Stato dal nuovo articolo 117 secondo comma non possono costituire od introdurre nuovi limiti ai più ampi poteri normativi primari che, nelle stesse materie, sono previsti negli Statuti speciali, e, che debbono, semmai, soltanto applicarsi i vecchi limiti statutori alla normativa primaria. Tuttavia, anche in questo caso, permarrebbe la rilevanza dei dubbi di costituzionalità dianzi enunciati e la loro non manifesta infondatezza. Invero, la Corte costituzionale, nella decisione n. 48/2003 da un lato ha affermato che l'applicazione della clausola di maggior favore (condotta sulla base di un valutazione comparativa) esclude ovviamente le competenze normative statali, ma ha riconfermato nella specie, per quanto qui interessa, il limite statutario della armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Lo Statuto siciliano, pur anteriore alla Costituzione, prevede similmente (art. 14, primo comma) che la competenza legislativa primaria si esercita nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Non si è mai dubitato quindi che la competenza primaria della Regione siciliana dovesse osservare i principi della Costituzione (Corte cost. nn. 66/1964, 115/1972) così come anche i principi fondamentali delle leggi di riforma economico-sociale (Corte cost. nn. 545/1989, 4/2000, 314/2003). In questo caso i limiti alla possibilità di legiferare in tema di giurisdizione sarebbero rappresentati, oltre che dall'art. 14 primo comma dello Statuto da quelli ricavabili, come sottolinea la Corte costituzionale (dec. n. 274/2003 cit.) dall'art. 5, dall'art. 117 primo comma, dall'art. 120 secondo comma della Costituzione.

In conclusione, quindi, i principi unitari, unificanti ed infrazionabili ricavabili dalla Costituzione, fra i quali va annoverata la uniformità della disciplina della giurisdizione in ogni suo aspetto su tutto il territorio nazionale, si impongono comunque alle Regioni a Statuto speciale in assenza di una espressa deroga statutaria e, dopo la riforma del Titolo V, potrebbero anche limitare la portata di una eventuale espressa deroga statutaria. Tale prevalenza, che prescinde anche dalla clausola di maggior favore, si applica sia con riferimento ai limiti alla normativa primaria già presenti negli Statuti, sia ai nuovi, e ciò sia con riferimento all'assetto antecedente la riforma del Titolo V, sia a quello successivo. In proposito la Corte costituzionale ha affermato che il potere di disciplinare l'esercizio della giurisdizione «alla Regione Sardegna come alle altre Regioni a Statuto speciale od ordinario non spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (cfr. sentenza 115 del 1972; e v. oggi l'art. 117, secondo comma lettera l) della Costituzione come sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)» (Corte cost. n. 29/2003).

Pertanto, sia la riserva di legge statale di cui all'articolo 117 secondo comma lettera l) della Costituzione, sia il disposto dell'articolo 14 primo comma dello Statuto siciliano nonché degli articoli 5, 117 primo comma e 120 secondo comma della Costituzione, inducono tutti a ritenere che i vizi di costituzionalità in precedenza denunciati si dovrebbero ritenere ulteriormente confermati. Al limite, qualora i dubbi di costituzionalità dianzi esposti avessero potuto essere superati con riferimento al precedente assetto costituzionale, gli stessi dovrebbero essere inevitabilmente riconosciuti con riferimento al nuovo.

Pertanto, il combinato disposto degli articoli 5, 102 primo comma, 108 primo comma, 117 primo e secondo comma lettera l) e 120 secondo comma della Costituzione dovrebbe ormai dimostrare in modo inconfutabile che le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 373/2003 sembrano affette da incostituzionalità alla luce della riforma del Titolo V. In altri termini, l'art. 117 secondo comma rafforza, se ce ne fosse bisogno, la necessità di attenersi ad una esegesi strettamente letterale dell'art. 23 dello Statuto siciliano. Invero, nel silenzio totale dello Statuto in materia di organizzazione giudiziaria (oltre all'art. 23 v. anche gli articoli 14 e 17) si osserva, innanzitutto, che non può scattare la clausola di maggior favore non essendo tale materia attribuita alla competenza regionale, e, in secondo luogo, che comunque, qualsiasi iniziativa normativa che dovesse essere assunta in proposito, vuoi in sede di commissione paritetica vuoi autonomamente dallo Stato o dalla Regione, dovrebbe in ogni caso tener conto dell'art. 117 primo comma secondo cui la Costituzione (e quindi la competenza esclusiva statale da esercitare nella materia *de qua* con caratteri di uniformità) costituisce un limite insuperabile a qualsiasi categoria di normazione regionale sia essa primaria che concorrente e sia anche in sede di norme di attuazione che restano pur sempre subordinate alla Costituzione e quindi anche alle esigenze unitarie canonizzate negli articoli 5 e 120 secondo comma.

3. — Pertanto in relazione alle questioni elencate sub A, A1, A2, può essere posta anche la seguente:

A4) in subordine qualora si potesse ritenere la costituzionalità dell'art. 4 comma 1 lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'articolo 6 comma 2 del d.lgs. 373/2003 limitatamente alle parole e all'art. 4 comma 1

lettera d)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004, in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2, si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'art. 117 secondo comma lettera l) della Costituzione, dell'art. 14 primo comma dello Statuto siciliano, dell'art. 5, dell'art. 117 primo comma e dell'art. 120 secondo comma della Costituzione.

Ritenuto pertanto che l'appello non possa essere definito prescindendo dalla risoluzione sulle anzidette questioni di costituzionalità.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 il Collegio, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di costituzionalità:

A) dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del decreto legge 24 dicembre 2003 n. 354 convertito nella legge 26 febbraio 2004 n. 45, in rapporto all'art. 23 dello Statuto siciliano ed all'art. 102 primo comma e 108 primo comma Cost. in quanto l'art. 23 dello Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e in rapporto agli articoli 102 primo comma e 108 primo comma Cost. in quanto il d.lgs. n. 373/2003 citato disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale; nonché, in rapporto agli articoli 3, 24 primo comma, 113 primo comma Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e quindi anche dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;

*A1) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'articolo 6 comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23 primo comma dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertium comparationis*, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'articolo 24 primo comma dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23 terzo comma del medesimo Statuto, all'art. 10 del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'art. 1 del d.lgs. 18 giugno 1999 n. 200 e agli articoli 90 e 91 secondo comma del Testo unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670;*

A2) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'articolo 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto allo stesso art. 23 primo comma dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102 secondo comma e 108 primo e secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A3) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23 primo comma dello Statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

A4) in subordine qualora si potesse ritenere la costituzionalità dell'art. 4 comma 1 lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6 comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4 comma 1 lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004,

in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2, si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'art. 117 secondo comma lettera 1) della Costituzione, dell'art. 14 primo comma dello Statuto siciliano, dell'art. 5, dell'art. 117 primo comma e dell'art. 120 secondo comma della Costituzione;

Sospende ogni pronuncia in rito e in merito 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, nonché ai Presidenti della Camera e del Senato e sia altresì notificata al Presidente della Giunta regionale siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 10 marzo 2004.

Il Presidente: VIRGILIO

L'estensore: TROVATO

04C0632

N. 468

Ordinanza del 1° aprile 2004 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia sul ricorso proposto dal Comune di Catania contro Parmigiani Silvia ed altri

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni del Consiglio di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione Siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. d), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. d)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 24/2003 proposto da Comune di Catania, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Arena e Paolo Patané con domicilio eletto in Palermo, via Torricelli n. 3 presso lo studio dell'avv. Giovanna Condorelli;

Contro Silvia Parmigiani rappresentata e difesa dall'avv. Antonino Mirone con domicilio eletto in Palermo, via Galileo Galilei n. 9 presso lo studio dell'avv. Giovanni Lima; e nei confronti di Matteo Freni, non costituito in giudizio;

Per l'annullamento della sentenza del T.a.r. per la Sicilia - sezione staccata di Catania (sez. III), n. 1582/2002 del 23 settembre 2002, riguardante: concorso pubblico per titoli per la copertura di sette posti di avvocato;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avv. Antonino Mirone per Silvia Parmigiani e visto altresì l'appello incidentale proposto dalla medesima;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Andrea Parlato;

Uditi alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, l'avv. M. Petino, su delega dell'avv. M. Arena, per il comune appellante e l'avv. S. Trimboli, su delega dell'avv. A. Mirone, per Silvia Parmigiani;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con atto di appello ritualmente notificato agli avv.ti Silvia Parmigiani (appellata) e Matteo Freni (controinteressato) il Comune di Catania ha ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sez. int. III, n. 1582/02 del 18 giugno 2002, depositata in segreteria il 23 settembre 2002, notificata il 28 ottobre 2002, con la quale il tribunale suddetto ha accolto parzialmente il ricorso n. 5229/00 proposto dall'avv. Silvia Parmigiani per ottenere l'annullamento, previa sospensione, della deliberazione di G.M. n. 229 del 23 giugno 2000, pubblicata all'Albo Pretorio dal 25 giugno 2000 al 9 luglio 2000.

Il comune appellante così ricapitola i fatti: con bando pubblicato nella G.U.R.S. del 29 ottobre 1994, il sindaco del Comune di Catania ha indetto un concorso pubblico, per titoli, per la copertura di due posti di Avvocato procuratore legale - prima qualifica funzionale - dirigenziale - area legislativa e legale.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia — sezione staccata di Catania — sez. III, con sentenza n. 1982 del 5 aprile 1995, ha annullato, *in parte qua*, il regolamento dei concorsi ed il bando suddetto.

A seguito di tale sentenza, la giunta municipale di Catania, con deliberazioni n. 1058 del 18 giugno 1996, n. 1987 del 12 settembre 1996, n. 2017 del 20 settembre 1996, ha indetto un nuovo concorso per titoli, il cui bando è stato pubblicato nella G.U.R.S. n. 10 - serie concorsi - del 28 settembre 1996, per la copertura questa volta di sette posti di avvocato-procuratore legale (prima qualifica dirigenziale).

A conclusione del concorso la Giunta municipale, con successiva deliberazione n. 2925 del 30 dicembre 1996, ha approvato la graduatoria di merito, quella dei vincitori e l'elenco degli esclusi.

Avverso detti provvedimenti e quelli ad essi connessi e consequenziali, sono stati promossi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, quattro ricorsi avverso il nuovo bando (dall'avv. Giuseppa Sichili, due dall'avv. Riccardo Carpino, dal Consiglio dell'ordine degli avvocati e dei procuratori legali di Catania).

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania - sez. III, con sentenza n. 2522 del 29 maggio 1997, ha accolto i ricorsi annullando, *in parte qua*, gli atti impugnati.

Avverso la predetta sentenza hanno proposto appello il Comune di Catania, gli avvocati Marco Petino, Miranda Nicolosi, Giovanna Muscaglione, Donata Deodati, Silvia Parmigiani e Walter Perez.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con decisione n. 298 del 24 giugno 1999, ha dichiarato inammissibile, per mancanza di legittimazione ad agire, il ricorso proposto dall'Ordine degli avvocati e Procuratori legali della Provincia di Catania, ed ha riformato, per quanto di ragione nei sensi indicati in motivazione, la sentenza impugnata, rigettando gli altri appelli proposti e confermando per il resto la sentenza del giudice di prime cure.

In esecuzione della pronuncia del C.G.A., con deliberazione di G.M. n. 229 del 23 giugno 2000, il Comune di Catania ha approvato una nuova graduatoria di merito per sette posti di avvocato ed ha, conseguentemente, nominato i vincitori del concorso.

L'avv. Parmigiani, con tale deliberazione, è stata collocata al 14° posto della graduatoria con il punteggio di 32,60.

Avverso tale deliberazione l'avv. Parmigiani ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, rubricato al n. 5229/00, lamentando, sostanzialmente la violazione del giudicato formatosi a seguito della decisione di questo Consiglio n. 298/1999.

Il Tribunale medesimo, infine, con la sentenza attualmente impugnata in questa sede ha accolto parzialmente il ricorso n. 5229/2000, considerandone fondato solo il secondo motivo di gravame, ed annullando la deliberazione di G.M. n. 229/00, nella parte in cui non ha motivato in ordine ad eventuali ragioni che giustificassero il mancato scorrimento della graduatoria per contrasto «con quanto affermato dalla stessa (n.d.r. dell'amministrazione) nella deliberazione n. 1334 del 26 giugno 1997, in cui si era dichiarata espressamente la assoluta improcrastinabilità della copertura di ulteriori quattro posti di avvocato» (pagg. 7 - 8 sentenza appellata).

Il Comune di Catania rammenta inoltre che questo Consiglio, con decisione n. 618 del 1° marzo 2001, depositata in segreteria il 3 dicembre 2001, aveva rigettato il ricorso per esecuzione di giudicato n. 1741/2000, proposto dall'avv. Sichili che lamentava che l'amministrazione avrebbe dovuto non già riapprovare, modificandola, la graduatoria del concorso del 1996, bensì disporre per la caducazione della procedura concorsuale e della graduatoria provvedendo alla modifica del bando e dei criteri di massima, ammettendo la presentazione di nuove domande e nuovi titoli e procedendo alla valutazione secondo nuovi criteri.

Nel predetto giudizio si era costituita anche l'avv. Parmigiani chiedendone la declaratoria di inammissibilità.

Questo Consiglio — prosegue l'appellante —, con la decisione sopra richiamata avrebbe egregiamente statuito che «L'amministrazione, formatosi il giudicato, ha l'obbligo di conformarsi alla pronuncia del giudice, adeguando la situazione di fatto e di diritto alle statuizioni nella stessa contenute e solo quando l'amministrazione non esegua il giudicato l'interessato potrà avvalersi del rimedio del giudizio di ottemperanza. Circostanza, questa, che non sussiste nel caso di specie, in cui il Comune di Catania ha dato regolare esecuzione alla decisione n. 298/1999».

Inoltre, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sez. int. III, con ordinanza n. 2201 del 13 ottobre 2000, ha accolto la domanda cautelare spiegata nel ricorso n. 4211/00 ed il Comune di Catania, in esecuzione del pronunciamento cautelare, ha disposto, con deliberazione di G.M. n. 2000/00, l'ammissione con riserva dell'avv. Carlo Panebianco al 7° posto della graduatoria di merito stilata per la più volte citata procedura concorsuale.

Il Tribunale medesimo con successiva sentenza n. 1361 del 18 giugno 2002, depositata in segreteria il 29 luglio 2002, notificata il 2 agosto 2002, ha accolto il ricorso sopra menzionato proposto dall'avv. Carlo Panebianco, per cui, nell'attesa della decisione sull'appello già proposto dall'amministrazione comunale avverso la sentenza n. 1361/02, l'avv. Parmigiani si trova attualmente collocata al 15° posto della graduatoria.

Ciò premesso il comune rileva che la sentenza impugnata del T.a.r. Sicilia - sezione staccata di Catania - sez. III n. 1585/2002 sarebbe errata e, pertanto, dovrebbe essere annullata per i seguenti motivi:

1) inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza di interesse. Contraddittorietà ed erroneità della sentenza impugnata;

2) erroneità della sentenza impugnata sotto diverso profilo.

Dopo avere ampiamente illustrato i motivi di appello, il Comune di Catania, oltre all'annullamento della decisione chiedeva la sospensione della decisione impugnata.

Si è costituita con controricorso l'avv. Silvia Parmigiani la quale ha altresì spiegato appello incidentale.

L'appellata dopo avere anch'essa ricapitolato i fatti ed i cinque motivi del suo ricorso al T.a.r. eccepisce innanzitutto la non integrità del contraddittorio in questo grado di giudizio.

Eccepisce altresì la inammissibilità e deduce comunque l'infondatezza dell'appello avverso il capo di decisione che ha accolto il secondo motivo del proprio ricorso in primo grado.

L'appellata inoltre richiama tutte le censure e le domande assorbite e non esaminate dal T.a.r., e, in via incidentale, impugna la sentenza nella parte le ha, anche implicitamente, respinte.

Ripropone in particolare il primo motivo del proprio ricorso di primo grado, motivo espressamente respinto dal T.a.r.

Conclude chiedendo il rigetto della domanda cautelare, la declaratoria di inammissibilità dell'appello ovvero la sua reiezione per infondatezza, mentre insiste per l'accoglimento dell'appello incidentale e ciò per i motivi e le domande tutte formulate in prime cure.

La domanda di sospensiva è stata motivatamente respinta con ordinanza 29/31 gennaio 2003, n. 86.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente illustrato i propri assunti difensivi.

Da ultimo, con memoria datata 24 febbraio 2004, l'appellata ed appellante incidentale ha insistito nelle precedenti difese ed ha proposto una questione di legittimità costituzionale in merito alla composizione della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio.

D I R I T T O

Il Collegio chiamato a decidere sull'appello in epigrafe ritiene innanzitutto di dover affrontare taluni dubbi di costituzionalità concernenti la composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana come risulta dal d.lgs. n. 373/2003 sollevati dalla difesa dell'appellata ed appellante incidentale nella memoria del 24 febbraio 2004 come segue: «Codesto ecc.mo Consiglio con ordinanza del 29-31 gennaio 2003 ha respinto la domanda di sospensione della sentenza del T.a.r. avanzata dal comune ed ha contestualmente fissato il merito, originariamente previsto per il 23 aprile 2003 e poi ripetutamente rinviato.

In vista dell'udienza pubblica si insiste nelle precedenti difese e si propone la seguente questione di legittimità costituzionalità in merito alla composizione della sezione giurisdizionale del C.G.A. che non è conforme al dettato costituzionale.

Infatti il d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, contenente «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato» è inficiato da alcune illegittimità costituzionali già denunciate da codesto ecc.mo Consiglio con l'ordinanza del 13 maggio 2003 n. 185, e successivamente con il decreto presidenziale del 13 febbraio 2004 n. 77.

In particolare, ai sensi degli artt. 4, primo comma, 6, secondo e terzo comma, 7, primo e secondo comma e 15, primo e secondo comma, della nuova legge, la Sezione giurisdizionale del C.G.A. continua ad essere composta con la presenza di componenti designati dal Presidente della regione in numero di quattro. Ed il collegio giudicante, ai sensi dell'art. 4, comma 2, è composto anche da due dei detti membri designati dal Presidente della Regione.

Pertanto valgono anche nei confronti della nuova legge (artt. 4, primo e secondo comma, 6, terzo, quarto e quinto comma, 7, primo e secondo comma, e 15, primo e secondo comma, d.lgs. n. 373 del 2003) le questioni di costituzionalità già sollevate nei confronti della composizione «mista» del C.G.A. con l'ordinanza del medesimo Consiglio n. 185/2003 e poi con il decreto presidenziale n. 77/2004. In particolare, in relazione alle citate norme del d.lgs. n. 373/2003, denunciano:

la violazione dell'art. 23, comma 1, dello statuto siciliano in relazione al comma 1 della VI disposizione transitoria della Costituzione, che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

la violazione dello stesso art. 23, comma 1 dello Statuto siciliano, in relazione all'art. 102, comma 2, e 108 commi 1 e 2, della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

la violazione dell'art. 23 dello statuto siciliano ed degli artt. 102, comma 1, e 108, comma 1, Cost., in quanto l'art. 23 dello statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e la violazione degli artt. 102, comma 1, e 108, comma 2, Cost., in quanto le norme in esame disciplinano materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale che non è rinvenibile nell'art. 23 dello statuto siciliano;

la violazione dell'art. 23, comma 1, dello statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertia comparationis*, all'art. 24, comma 1, dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23, comma 3, del medesimo Statuto, al d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 concernente l'istituzione di sezioni della Corte dei conti per la regione siciliana, ed agli artt. 90 e 91, comma 2, del testo unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670».

Al riguardo il Collegio osserva che tali questioni, rilevanti ai fini dell'esercizio della giurisdizione e preliminari ad ogni decisione in rito e in merito, non appaiono manifestamente infondate per quanto di seguito verrà esposto.

1. — Lo statuto speciale della regione siciliana, per ragioni storiche, in parte legate al secondo conflitto mondiale, è anteriore alla proclamazione della Repubblica ed alla Costituzione repubblicana in quanto è stato approvato nel 1946 con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e con la espressa riserva, contenuta nel secondo comma dell'articolo unico, di essere sottoposto all'assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato.

Come è noto, tale coordinamento non vi è stato.

Invero, la Costituzione repubblicana è stata pubblicata il 27 dicembre 1947 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1948 ai sensi della XVIII disposizione transitoria e lo statuto siciliano venne convertito in legge costituzionale con l'art. 1, primo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 ed è entrato in vigore ai sensi dell'art. 2 della legge anzidetta, il 10 marzo 1948.

Il coordinamento con la Costituzione non avvenne né in sede di Assemblea costituente e neppure in epoca successiva. Il secondo comma dell'art. 1 della legge Cost. n. 2/1948 prevedeva bensì modifiche allo Statuto, modifiche che avrebbero dovuto essere effettuate entro un biennio con legge ordinaria, d'intesa con la regione, ma, come è noto, l'Alta Corte per la Regione siciliana dichiarò incostituzionale tale disposizione con decisione 10 settembre 1948, n. 4. Pertanto, lo Statuto siciliano è rimasto nel testo originario ed il mancato coordinamento è stato sovente sottolineato dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche costituzionale (v. Corte cost. nn. 38/1957; 6/1970, 115/1972, 113/1993 e, da ultimo, n. 314/2003).

Per quello che concerne la questione in oggetto l'art. 23 dello Statuto siciliano prevede semplicemente che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione» e che «Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno, altresì le funzioni, rispettivamente, consultive, e di controllo amministrativo e contabile».

Il decentramento non ha mai avuto attuazione per quanto concerne le sezioni civili e penali della Cassazione, la quale ha sempre respinto le questioni di costituzionalità in relazione all'art. 25 Cost. argomentando con la natura meramente programmatica della norma statutaria (v. Cass. 12 settembre 1991, n. 9534; 8 aprile 1992, n. 4270). Non sono state decentrate neppure la Commissione tributaria centrale e il Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Il decentramento è stato invece attuato per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti con i coevi decreti legislativi del 6 maggio 1948 rispettivamente n. 654 e n. 655.

Questo Consiglio con ordinanza n. 185/2003 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* prima serie speciale n. 28 del 16 luglio 2003 e con ordinanza n. 303/2003 ha sollevato talune questioni di costituzionalità del d.lgs. n. 654/1948 sotto vari profili in rapporto a numerose disposizioni sia dello Statuto siciliano sia della Costituzione.

Nelle more del giudizio innanzi alla Corte costituzionale è stato emanato il d.lgs. n. 373/2003 il quale, come recita l'art. 14, sostituisce integralmente il d.lgs. n. 645/1948 ed il decreto di modifica dello stesso, e cioè il d.P.R. n. 204/1978.

Non pochi interrogativi posti nelle anzidette ordinanze sono stati superati dalle nuove disposizioni. In particolare, è venuto meno un gruppo di questioni concernenti la supposta violazione di principi costituzionali sia in tema di delega legislativa sia dell'art. 43 dello Statuto siciliano, e ciò poiché il d.lgs. n. 654/1948 sarebbe stato emanato in base a norme di delega a contenuto indeterminato e comunque prescindendo dall'intervento della commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano. Un altro gruppo di censure concerneva altri supposti vizi di costituzionalità dell'art. 2 del d.lgs. n. 654/1948 (come sostituito dal d.P.R. n. 204/1978) in relazione a taluni principi costituzionali per non essere assicurata ai membri laici della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sufficienti garanzie di indipendenza e di imparzialità e per non essere previsto un termine per la loro designazione nonché meccanismi sostitutivi.

Anche tali interrogativi sono stati superati dal d.lgs. n. 373/2003 e, in particolare, dalle previsioni degli articoli 6 e 7 che hanno esteso ai membri laici il regime giuridico e disciplinare, nonché il trattamento economico dei togati e ne hanno previsto la cessazione automatica al termine del sessennio di nomina.

Peraltro, ad avviso del Collegio, e come rilevato dall'appellata, il d.lgs. n. 373/2003 non ha eliminato un dubbio di costituzionalità, già adombrato nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003, e concernente, in particolare, la possibilità che in sede di norme di attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano sia possibile prevedere una composizione mista di laici e togati del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale.

Pertanto, gli articoli 4, primo e secondo comma, e 6 secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 lasciano inalterati gli stessi dubbi di costituzionalità che erano stati già evidenziati in precedenza nelle citate ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003 in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 654/1948 come sostituito dal d.P.R. n. 204/1978.

2. — Al riguardo, si premette in via generale che anche le leggi costituzionali (come ad esempio gli Statuti speciali regionali) sono soggette al sindacato di legittimità costituzionale (v. Corte cost. n. 38/1957 sull'Alta Corte siciliana e n. 6/1970 sulla responsabilità penale avanti all'Alta Corte del presidente della Regione).

A *fortiori* sono denunciabili per incostituzionalità le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale le quali, sotto questo profilo, sono state ritenute sullo stesso piano delle leggi statali (Corte cost. 14 luglio 1956, nn. 14, 15, 16; 16 luglio 1956, n. 20; 19 luglio 1956, n. 22; 26 gennaio 1957, n. 15; 18 maggio 1959, n. 30, etc.) e ciò ancorché le norme di attuazione degli Statuti speciali si ritiene operino ad un livello superiore a quello della legge statale (Corte cost. 18 maggio 1959, n. 30, Corte cost. n. 13/1974).

Per quanto poi concerne la natura ed il contenuto delle norme di attuazione, va rilevato che la giurisprudenza della Corte costituzionale (dec. n. 20/1956 cit.) ha precisato come queste non siano da qualificare alla stregua di norme di mera esecuzione dello Statuto regionale, come se si trattasse di semplici regolamenti esecutivi. Al contrario, esse possono contenere norme primarie, ancorché di «attuazione» degli Statuti, e quindi rivestono carattere legislativo.

Da tale carattere discende la necessità che il loro contenuto non sia in contrasto né con la Costituzione, e neppure con lo Statuto speciale, ma debbono, semmai, essere «in aderenza» al medesimo.

Il concetto di «aderenza» può essere poi sottoposto al controllo della Corte costituzionale proprio con riferimento al contenuto delle norme di attuazione e cioè verificando se le stesse siano contrarie o meno allo Statuto.

Al di là delle ipotesi di norme di attuazione *contra statutum* la Corte costituzionale (sempre nella citata decisione n. 20/1956) si è posta il problema delle norme di attuazione *praeter legem*, o anche apparentemente *secundum legem*, risolvendolo testualmente come segue.

«Se poi le norme di attuazione siano *praeter legem*, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto. Laddove, infine, si tratti di norme *secundum legem*, è ovvio che se esse, nel loro effettivo contenuto e nella loro portata, mantengano questo carattere, non è a parlarsi di illegittimità costituzionale, ma sarebbe pur sempre da dichiararsene la illegittimità nel caso che esse, sotto l'apparenza di norme *secundum legem*, sostanzialmente non avessero tal carattere, ponendosi in contrasto con le disposizioni statutarie e non essendo dettate dalla necessità di dare attuazione a queste disposizioni».

Questo insegnamento è stato mantenuto fermo fino ad ora e, sullo specifico punto, la decisione n. 20/1956 è stata costantemente richiamata dalla successiva giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2001).

3. — Orbene, se si esaminano a confronto le disposizioni dello Statuto siciliano e le norme di attuazione in materia di giurisdizione amministrativa relativamente alla composizione mista del Collegio si evince come queste ultime siano di segno contrario rispetto alle previsioni statutarie e comunque non in aderenza con la lettera e con lo spirito delle previsioni statutarie stesse.

L'art. 23, primo comma dello Statuto, infatti stabilisce semplicemente che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione».

Nello Statuto non è contenuto alcun accenno, come tutta la dottrina costituzionalistica dell'epoca non ha mancato di sottolineare, alla composizione dei Collegi giudicanti e neppure per i Collegi chiamati a decidere in sede consultiva e di controllo (art. 23, secondo comma).

Gli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 non si limitano a dettare norme attuative o che comunque costituiscono la logica e naturale espansione del principio statutario (decentramento degli uffici e trasferimento di personale per consentire la presenza in loco di sezioni delle giurisdizioni superiori per gli affari regionali), ma modificano la struttura ordinaria dell'organo giurisdizionale introducendo un principio del tutto estraneo allo Statuto e contrario, come verrà, in seguito chiarito, a precise norme e principi di rango costituzionale.

D'altra parte è del tutto evidente che la composizione dell'organo giurisdizionale in modo diverso dall'ordinario non può essere considerata, nel silenzio dello Statuto al riguardo, come una necessaria integrazione e specificazione della norma statutaria.

La citata decisione della Corte n. 20 del 1956, è precisa nell'affermare che la legittimità costituzionale delle norme di attuazione è subordinata alla sussistenza di due requisiti.

Innanzitutto occorre la concordanza tra norme di attuazione e Statuti (e nella specie *ictu oculi* tale concordanza non esiste); in secondo luogo le norme di attuazione debbono essere giustificate dalla finalità di dare attuazione allo Statuto.

Neppure tale ultimo requisito sussiste nella specie.

A proposito di quest'ultimo la Corte ha affermato che «l'esigenza delle norme di attuazione si manifesta nel bisogno di dar vita, nell'ambito delle ben definite autonomie regionali ad una organizzazione dei pubblici uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico» (dec. art. 14/1962, 30/1968, 136/1969) ed ha ribadito tale convincimento anche nella decisione 12 luglio 1984 n. 212 nella quale ha anche precisato che «le finalità della attuazione vanno accertate nel contesto delle autonomie regionali e nei principi costituzionali».

Nella citata decisione n. 212/1984 la Corte, nel dichiarare la illegittimità costituzionale della istituzione di una sezione giurisdizionale e delle Sezioni unite della Corte dei conti in Sardegna, ha argomentato con il fatto che né dalla lettera dello Statuto regionale, né dal suo spirito, né dalle sue finalità era in alcun modo ricavabile che si fosse inteso prevedere, neppure per implicito, Sezioni di organi centrali neppure nei limiti degli affari concernenti la Regione e ciò a differenza di quanto stabilito per altre Regioni, richiamando appunto l'art. 23 dello Statuto siciliano e l'art. 90 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

Al riguardo tuttavia non può non sottolinearsi la differenza fondamentale tra lo Statuto siciliano e quello del Trentino-Alto Adige i quali, ai fini in esame, non possono porsi sullo stesso piano.

Infatti, mentre lo Statuto siciliano si limita alla pura e semplice localizzazione in Sicilia delle sezioni delle giurisdizioni superiori, lo Statuto del Trentino-Alto Adige è di ben diverso contenuto.

Innanzitutto, l'art. 90 del Testo Unico delle Leggi Costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 istituisce espressamente il T.R.G.A. e rinvia espressamente alle norme di attuazione per il suo ordinamento. Inoltre, il successivo articolo 91 disciplina espressamente la composizione della sezione giurisdizionale per la provincia di Bolzano del T.R.G.A. così come prevede espressamente che la metà dei componenti la Sezione è nominata dal Consiglio provinciale di Bolzano (art. 91 secondo comma).

Le norme di attuazione dello Statuto del Trentino (d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426) di conseguenza, essendo a ciò espressamente delegate dallo Statuto, disciplinano le modalità di scelta dei magistrati cosiddetti laici, individuando le categorie tra cui questi debbono essere scelti, il ruolo in cui debbono essere collocati, le garanzie che li assistono, lo stato giuridico e il trattamento economico (articoli 2, 4, 5, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426). In proposito, nella decisione n. 137/1998 la Corte costituzionale ha espressamente rilevato come la specialità del T.R.G.A. risieda nella delega contenuta nell'art. 90 dello Statuto speciale da cui legittimamente discendono le norme di attuazione adottate con lo speciale procedimento della commissione paritetica.

Anche il d.lgs. n. 373/2003 di attuazione dello Statuto siciliano contiene, agli articoli 4 e 6, norme di contenuto analogo alle norme di attuazione dello Statuto del Trentino, ma con la fondamentale differenza che lo Statuto siciliano né prevede la istituzione di un organo speciale giurisdizionale a composizione mista e neppure ne delega il suo ordinamento alle norme di attuazione. Nessun accenno — ripetersi — né esplicito né implicito è contenuto nello Statuto siciliano circa la istituzione di un organo giurisdizionale a composizione speciale per la Regione siciliana e neppure circa la necessità che parte del Collegio giudicante sia costituito da magistrati laici di designazione regionale.

Né potrebbe sostenersi che la presenza in Collegio di magistrati laici di designazione regionale costituisca la logica e naturale conseguenza, se non della lettera, almeno dello spirito e delle finalità autonomistiche dello Statuto siciliano.

Un conto infatti è la localizzazione di una funzione, un altro è la organizzazione della funzione. Sono due aspetti del tutto diversi che il legislatore costituzionale può disciplinare diversamente a seconda dei casi così come dimostra lo Statuto del Trentino-Alto Adige (istituzione espressa dell'organo speciale, delega espressa alle norme di attuazione, localizzazione e previsione di giudici laici), quello della Valle d'Aosta (limitata competenza per gli uffici di conciliazione), quello della Regione Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia (nessuna disposizione sulla giurisdizione) e della Sicilia (solo localizzazione degli organi ordinari). La Corte costituzionale — come verrà meglio chiarito in prosieguo — ha sempre rifiutato qualsiasi esegesi finalistica anche delle competenze normative statutarie primarie, sottolineando la necessità di attenersi al tenore letterale degli Statuti (Corte cost. nn. 124/1957, 66/1961, 46/1962, 66/1964, 115/1972).

4. — D'altra parte, la riprova che le deroghe alla organizzazione giurisdizionale nazionale sono e debbono essere contenute negli Statuti si rinviene nello stesso Statuto siciliano.

Innanzitutto va osservato che quando si è voluta una composizione mista, lo Statuto siciliano lo ha espressamente sancito, come risulta dal confronto dell'art. 23 con l'art. 24, primo comma, secondo cui i membri dell'Alta Corte dovevano essere nominati «in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione».

Pertanto, un ulteriore argomento si ricava dal testuale tenore dello stesso art. 23. Invero, l'art. 23 terzo comma dello Statuto siciliano si dà carico di precisare che i magistrati della Corte dei conti sono nominati «d'accordo dai Governi dello Stato e della Regione».

Il legislatore costituzionale ha talmente avvertito l'effetto derogatorio al normale e limitato assetto organizzatorio della designazione del giudice contabile togato, da ritenere necessaria la specificazione nello Statute.

Orbene, di fronte a tale espressa specificazione dello Statuto per una delle magistrature superiori, non si vede come si possa sostenere che invece l'assoluto silenzio dello stesso legislatore circa le altre possa essere interpretato come una implicita delega a disciplinare, in sede di attuazione, la nomina, la composizione, la stessa struttura del giudice amministrativo in una organizzazione giurisdizionale del tutto difforme da quella ordinaria.

La Corte costituzionale ha affermato chiaramente che, anche laddove gli Statuti prevedano in via generica la emanazione di norme di attuazione, sarebbe illogico ritenere che queste ultime debbano essere emanate per tutte le materie statutarie perché in tal modo si porrebbe «all'assurdo di giudicare che esse sono state previste anche in caso in cui il testo statutario avesse avuto in sé piena completezza e non avesse reclamato integrazioni o specificazioni. In tali ipotesi le norme di attuazione non potrebbero mai emanarsi per mancanza di oggetto» (Corte cost. 1° luglio 1969, n. 136).

5. — Neppure potrebbe sostenersi, sotto altro profilo, che nella previsione statutaria siciliana, limitata alla localizzazione, sia implicita la disciplina della organizzazione giurisdizionale.

Al riguardo la Corte costituzionale ha sempre affermato che in materia di ordinamento giudiziario esiste, *ex art. 108 Cost.*, una riserva di legge statale (Corte cost. n. 4/1956, n. 76/1995, n. 134/1998, n. 86/1999).

È stato anche affermato che il disegno del costituente è stato «di procedere bensì per determinate materie ad un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo a favore dell'Ente Regione, ma di escludere dal decentramento tutto il settore giudiziario e di sottrarlo, quindi, a qualsiasi competenza delle Regioni, anche di quelli a Statuto speciale dettando così uno di quei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato che costituiscano limite insuperabile all'attività legislativa delle Regioni» (Corte cost. n. 41/1956, v. anche Corte cost. n. 43/1982).

In questa ottica appare oltremodo significativa la decisione n. 150/1993 in cui si trattava di stabilire la legittimità costituzionale della legge statale n. 374/1991 istitutiva del giudice di pace asseritamente lesiva delle competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta disciplinanti la istituzione degli uffici di conciliazione (art. 41, legge Cost. n. 4/1948).

In quella occasione la Corte ha affermato «Il Titolo VII dello Statuto di autonomia della Valle d'Aosta, rubricato come «Ordinamento degli uffici di conciliazione», prevede nella sua unica norma (l'art. 41) determinate attribuzioni, di natura amministrativa, in favore del Presidente della Giunta, nonché della Giunta stessa, attribuzioni concernenti sia l'istituzione degli uffici di conciliazione (che è disposta con decreto del Presidente della Giunta

previa deliberazione di questa); sia la nomina, la decadenza, la revoca e la dispensa dall'ufficio dei giudici conciliatori e viceconciliatori (che è disposta dal Presidente della Giunta in virtù di delegazione del Presidente della Repubblica); sia, infine, l'esercizio delle funzioni di cancelliere e di usciere (che è autorizzato anch'essa dal Presidente della Giunta).

Orbene, il significato limitativo espresso dal tenore testuale della previsione statutaria riferentesi esclusivamente — sia nella rubrica del titolo, sia nella formulazione della sua unica norma — al giudice conciliatore ed al suo ufficio, e non al «giudice onorario» in generale, trova conforto non solo nella considerazione che la più ampia figura, appunto, del «giudice onorario» — ricomprendente in sé quella del «giudice conciliatore» già all'epoca esistente nell'ordinamento giudiziario — non poteva non essere presente al legislatore costituente, essendo la Carta costituzionale (che tale figura «generale» conosce ed ammette: art. 106, secondo comma, Cost.) antecedente, sia pure di poco, allo Statuto di autonomia, ma trova conferma anche in altre varie e concorrenti ragioni.

La norma statutaria, per il suo contenuto precettivo, incide sull'ordinamento giudiziario e sullo *status* di un giudice dell'ordine giudiziario.

Sotto il primo profilo (incidenza sull'ordinamento giudiziario), va innanzitutto ribadito che in tale materia c'è riserva di legge (art. 108 Cost.) e questa Corte ha già più volte puntualizzato trattarsi di riserva di legge statale, con conseguente esclusione di qualsivoglia interferenza della normativa regionale (sent. n. 767 del 1988, sent. n. 43 del 1982, sent. n. 81 del 1976, sent. n. 4 del 1956). Deve quindi ripetersi che alla legge statale «competete in via esclusiva disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.) i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (articoli 24, primo comma, e 113 Cost.)» (sent. n. 81 del 1976, citata). Tale riserva abbraccia sia la disciplina degli organi giurisdizionali, sia la normativa processuale, anch'essa riservata esclusivamente alla legge statale (sent. n. 505 del 1991, sent. n. 489 del 1991).

Come la legge processuale (secondo il disegno costituzionale del nostro ordinamento), così anche la normativa degli organi giurisdizionali non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendo a tutti essere garantiti pari condizioni e strumenti nel momento di accesso alla fruizione della funzione giurisdizionale, il cui esercizio, è imprescindibilmente neutro, perché insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione, oltre che neutrale, perché svolto in posizione di terzietà rispetto ai poteri dello Stato, non escluso il potere esecutivo delle Regioni.

Pertanto le attribuzioni regionali in materia di giudice conciliatore, in quanto incidenti in materia soggetta a riserva di legge statale, hanno carattere di specialità sicché l'art. 41 della legge Cost. n. 4 del 1948 (Statuto) si pone come deroga a tali principi, consentita soltanto dal rango costituzionale della norma stessa; deroga doppiamente eccezionale perché contempla un'interferenza regionale in materia di esclusiva competenza statale e perché tale interferenza nell'ordinamento giudiziario si realizza a livello non già di legge regionale, bensì esclusivamente di atti dell'esecutivo. Tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel ristretto ambito del suo tenore letterale sicché in Valle d'Aosta è solo il «giudice conciliatore», e non anche il «giudice onorario» *ex* art. 106, secondo comma, Cost., ad essere in qualche misura diverso dal giudice conciliatore sul restante territorio del Paese.

Il rilevato carattere derogatorio si appalesa poi ancora più marcato se si considera il contenuto della norma statutaria, che — seppur su delegazione del Presidente della Repubblica — prevede una serie di provvedimenti di competenza dell'esecutivo della Regione che incidono in radice sullo «*status*» di giudice conciliatore, condizionandone la nomina, la decadenza, la revoca e la dispensa. A ache sotto questo secondo profilo giova richiamare la giurisprudenza di questa Corte che ha evidenziato come la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario è posta «a garanzia dell'indipendenza della magistratura» (sent. n. 72 del 1991); indipendenza che costituisce valore centrale per uno stato di diritto, sicché l'eventuale difetto di presidi a sua difesa può ridondare in vizio di incostituzionalità (sent. n. 6 del 1970); indipendenza che è assicurata in generale, ma anche con specifico riferimento al giudice onorario, dalle competenze del Consiglio superiore della Magistratura, sicché anche per la nomina dei giudici di pace è in generale prevista la previa deliberazione dello stesso (art. 4 della legge n. 374 del 1991).

Quindi, anche sotto questo profilo dell'esigenza di garanzia dell'indipendenza del giudice, la previsione, contenuta nell'art. 41 della legge Cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta), del potere (seppur delegato) del Presidente della giunta di dichiarare la decadenza e la dispensa del giudice conciliatore, e soprattutto il potere di revocarne la nomina, denuncia il suo carattere singolare del tutto eccezionale, anche specie consentito dal rango costituzionale della norma stessa».

Il principio ricavabile dalla anzidetta decisione sembra molto chiaro: innanzitutto nel senso che la deroga alla riserva costituzionale di legge statale in materia di giurisdizione è consentita solo se espressamente prevista da una norma speciale di pari rango costituzionale e, in secondo luogo, che le disposizioni degli Statuti speciali in materia di giurisdizione hanno carattere eccezionale e che quindi, come si esprime la Corte «tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel suo ristretto ambito del tenore letterale». In sostanza la Corte ribadisce per le norme di attuazione il divieto generale di esegesi finalistica delle competenze statutarie di cui alle citate decisioni 124/1957, 66/1961, 46/1962, 66/1964, 115/1972. Non meno importante, ai fini che qui interessano, è la affermazione della necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale della «normativa degli organi giudiziari» che viene ricondotta alla necessità di garantire a tutti i cittadini pari condizioni e strumenti di accesso alla funzione giurisdizionale di cui viene affermato il carattere neutro ed insensibile alle localizzazioni in una piuttosto che in altra Regione. Non può non rilevarsi, in proposito, la stringente analogia di tali affermazioni con quelle concernenti l'attuale tematica dei limiti alle potestà normative regionali derivanti dalle cosiddette materie trasversali (Corte cost. nn. 282/2002, 407/2002, 536/2002, 88/2003, 303/2003) e ciò per la tutela di esigenze unitarie ed infrazionabili.

6. — Se ciò è esatto, se ne deve concludere che le norme di attuazione dello Statuto siciliano di cui agli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 hanno introdotto in Sicilia un istituto eccezionale, quale la possibilità di nomina di magistrati laici, e hanno disciplinato il loro *status* (ed anche, *ex art.* 8 quello dei togati) in modo diverso da quello ordinario e ciò al di fuori di qualsiasi previsione statutaria, in una materia costituzionalmente riservata alla disciplina statale necessariamente uniforme sul punto — come verrà chiarito in prosieguo — e pertanto derogabile solo per espressa previsione di norma equiordinata e cioè di rango costituzionale.

Tale natura non è riconosciuta — ripetesi — alle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale.

Con riferimento al d.lgs. n. 654/1948 (corrispondente per natura al d.lgs. n. 373/2003) la Corte costituzionale ha affermato «che il predetto decreto legislativo ha valore di legge ordinaria» (Corte cost. n. 61/1975).

Inoltre, più in generale, la Corte ha affermato che le norme di attuazione degli Statuti speciali «hanno dunque valore di legge, e per alcuni Statuti, come per quello sardo, è prevista la loro compilazione da parte di una commissione paritetica e occorre sentire il parere di alcuni organi regionali. Sia per ragioni formali che per ragioni sostanziali, esse si pongono dunque su un piano diverso e superiore rispetto alle leggi da emanare nelle materie da esse regolate; ma non per questo si può ad esse attribuire il carattere di leggi costituzionali» (v. Corte cost. n. 30/1959 cit.).

È stato infatti osservato «esse sono, per definizione, norme dettate per «l'attuazione» di norme costituzionali. Se esse risultano conformi della norma costituzionale (*secundum legem*), nessuna questione può essere sollevata; ma se, di contrario, si dimostrano in contrasto con la norma costituzionale, della quale dovrebbero rendere possibile l'attuazione (*contra legem*), non si comprende come e perché potrebbero sottrarsi ad una pronuncia di illegittimità costituzionale. Più delicati possono essere i casi, nei quali, pur non prospettando un manifesto contrasto, la norma di attuazione ponga un precetto nuovo, non contenuto neppure implicitamente nella norma costituzionale (*praeter legem*): casi, che mal si prestano ad essere classificati preventivamente in via generale e che possono richiedere piuttosto decisioni di specie. È chiaro, comunque, che ai fini di tali decisioni, non si potrà prescindere dal criterio fondamentale stabilito della stesso costituente (art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) che ha affidato della Corte costituzionale il compito di garantire che non avvengano invasioni nella sfera di competenza assegnata alla Regione dalla Costituzione. A meno di attribuire alle norme di attuazione natura ed efficacia di vere e proprie norme costituzionali (il che, in verità, non è stato sostenuto neppure dall'Avvocatura generale dello Stato, la competenza della Corte ad esaminarle e a pronunciare sulla legittimità costituzionale di esse non può essere posta in dubbio» (v. Corte cost. n. 14/1956).

In relazione alla necessità che in materia di giurisdizione occorra una deroga espressa di rango costituzionale, va anche ricordato, che la riserva dell'art. 108 della Costituzione concerne «la disciplina di tutto quanto concerne l'Amministrazione della giustizia, sia riguardo alla istituzione dei giudici, che alle loro funzioni ed alle modalità del correlativo esercizio» (v. Corte cost. n. 4/1956).

Tale principio è stato sempre tenuto fermo dalla giurisprudenza della Corte che ne ha fatto rigorosa applicazione numerose volte anche in Sicilia sino al punto di affermare la incostituzionalità anche di norme meramente riproduttive della disciplina nazionale (v. Corte cost. nn. 154/1995, 115/1972), nonché di norme che anche soltanto in via indiretta interferivano con l'esercizio della funzione giurisdizionale (Corte cost. n. 94/1995). In proposito va altresì ricordato che — come già osservato — alle censure di costituzionalità riguardo alla giurisdizione non si è sottratto neppure lo stesso Statuto siciliano di cui sono stati dichiarati incostituzionali gli articoli 26 e 27 sulla giurisdizione penale dell'Alta Corte (Corte cost. n. 6/1970).

Premesso poi che la funzione delle norme di attuazione, in Sicilia, come nelle altre Regioni a Statuto speciali consiste nel rendere possibile il trasferimento alle Regioni delle funzioni e degli uffici nelle materie di competenza (v. Corte cost. nn. 17/1961, 14/1962, 180/1980), va poi sottolineato che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che, nella specie, l'art. 23 dello Statuto siciliano, a differenza dello Statuto del Trentino-Alto Adige non contiene, in materia di composizione dei Collegi e *di status* dei magistrati, né una delega alle norme di attuazione, né alcun accenno alla possibilità di nomina regionale di giudici laici «poiché esso stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le Sezioni per gli affari concernenti la Regione» (Corte cost. n. 189/1992) ed inoltre «l'art. 23 del r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455 attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione» (Corte cost. n. 61/1975).

Se tutto ciò è esatto, l'art. 4, primo comma, lettera *d*), il successivo secondo comma, nonché l'art. 6 del d.lgs. n. 373/2003, laddove prevedono la presenza e la designazione di laici regionali, solo apparentemente rivestono il carattere di norme di attuazione, ma, in realtà, rientrano in quella categoria individuata dalla Corte costituzionale nelle decisioni n. 14/1956 e n. 20/1956 e suscettibili di essere censurate in sede di giudizio incidentale di costituzionalità.

Si tratta di norme che, sotto l'apparenza di norme *secundum legem*, in realtà, in primo luogo contrastano con le disposizioni statutarie e, comunque, non sono dettate dalla necessità di dare attuazione a queste disposizioni.

Ciò si evince con chiarezza poiché il legislatore costituzionale aveva limitato — ripetesì — la autonomia regionale alla sola localizzazione in Sicilia degli organi delle giurisdizioni superiori, così come evidenziato dal tenore letterale dell'art. 23 e come riconosciuto nelle citate decisioni della Corte costituzionale n. 189/1992 e n. 61/1975.

7. — Il d.lgs. n. 373/2003 appare quindi «*contra statutum*» poiché, al pari del d.lgs. n. 654/1948, istituisce in Sicilia «un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria fisionomia e struttura» (Corte cost., n. 25/1976), diverso da quello ordinario, perché composto anche con giudici laici di nomina regionale. Esso quindi ha ampliato enormemente la sfera di autonomia regionale, ma ciò ha fatto vulnerando non solo la lettera, quanto e soprattutto lo spirito della disposizione costituzionale statutaria, che limitava la autonomia regionale nel solo ambito della presenza in Sicilia di sezioni delle magistrature superiori, senza alcuna intenzione di alterarne la struttura e le funzioni (v. in questo senso l'ordinanza 6 marzo 1975 con cui l'Adunanza Plenaria rimise alla Corte costituzionale la questione su cui poi intervenne la dec. n. 25/1976).

L'incostituzionale ampliamento dell'autonomia regionale, dapprima operato con le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 654/1948, e, attualmente, con gli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003, le ha portate di conseguenza a collidere con i principi costituzionali sanciti dall'art. 108 per quanta concerne la riserva di legge statale sulla amministrazione della giustizia e, in particolare, sulla nomina di magistrati laici.

A dimostrazione poi che la materia disciplinata dagli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 rientra nella riserva di legge statale in materia di giurisdizione è sufficiente rammentare l'insegnamento della Corte costituzionale nelle decisioni 585/1989, 224/1999 e 25/1976.

Nella prima, che si riferiva alla Regione Trentino-Alto Adige, si è affermato che, salvo il principio della proporzionale etnica, che non veniva peraltro messo in discussione, spettava allo Stato stabilire le variazioni qualitative e quantitative della pianta organica dei magistrati addetti agli uffici giudiziari della Provincia di Bolzano.

Nella seconda, con riferimento alla Regione Sicilia, si è affermato che anche la disciplina degli incarichi extraistituzionali a magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti operanti in Sicilia rientra nella competenza esclusiva statale in quanto attinente al loro stato giuridico. Ancora più significativa la affermazione contenuta nella decisione n. 25/1976 in cui, con espresso riferimento alla nomina dei componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, la Corte costituzionale ha rilevato che trattasi di «questione che incide in modo diretto sulla giurisdizione dell'organo o, quantomeno, sull'esercizio della medesima».

Se ciò è esatto, sembra evidente che con gli articoli 4 e 6 delle norme di attuazione dianzi citate si sia invasa una sfera di competenza riservata al legislatore statale.

8. — Peraltro, quando anche le disposizioni degli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 volessero qualificarsi non già *contra legem*, ma semplicemente *praeter legem* le conclusioni non muterebbero.

La legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli Statuti speciali *praeter legem* è infatti subordinata — ripetesesi — alla duplice condizione del dovere concordare con le disposizioni statutarie e con il principio dell'autonomia regionale e dell'essere giustificate dalla finalità di dare attuazione allo Statuto.

Nessuna di queste condizioni è ravvisabile nella nomina regionale di giudici laici presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Tale previsione non concorda affatto con lo Statuto (Corte Cost. n. 189/1992 e n. 61/1975 cit.) e neppure concorda con il principio dell'autonomia regionale in quanto, in difetto di apposita deroga di rango costituzionale, la norma di attuazione non può impingere su altri principi costituzionali non conferenti con l'autonomia regionale (Corte cost. n. 150/1993). La Corte costituzionale in proposito ha sempre affermato che «la capacità additive si esprime pur sempre nell'ambito della spirito della Statuto e delle sue finalità e — come s'è pure rilevato — nel rispetto dei principi costituzionali» (Corte costituzionale nn. 212/1984, 213/1998).

La nomina dei giudici laici di designazione regionale neppure è giustificata dalla necessità di darne attuazione allo Statuto.

Tale necessità, com'è costante insegnamento della Corte costituzionale, si concreta nel trasferimento di funzioni e uffici (Corte Cost. nn. 17/1961, 14/1962, 30/1968, 180/1980) al fine di darne vita «nell'ambito delle ben definite autonomie regionali ad una organizzazione degli uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale» (Corte cost. nn. 14/1962, 213/1998 cit.).

Orbene, ai fini del mero trasferimento di una sezione del Consiglio di Stato in Sicilia — poiché tale è l'oggetto dell'art. 23 dello Statuto siciliano (Corte cost. n. 189/1992 e n. 61/1975) — non si vede perché era necessario cambiare la composizione ordinaria della sezione con l'introduzione del Collegio giudicante di giudici laici di designazione regionale. È stato infatti affermato che la norma di attuazione, intanto può porsi in funzione di integrazione della Statute «sempreché sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo» (Corte cost. n. 260/1990). Diversamente, ove il testo statutario sia completo, le norme di attuazione sarebbero prive di oggetto (Corte cost. n. 136/1969 cit.).

Sotto altro profilo neppure potrebbe sostenersi che lo Stato e la Regione, in sede di commissione paritetica, possano d'accordo attribuire alla norma statutaria una portata maggiore di quella risultante dal tenore letterale della stessa.

In altri termini, non è possibile che in sede di commissione paritetica lo Stato autorizzi una limitazione dei suoi poteri, in assenza di qualsiasi previsione statutaria, ed al di là delle finalità tipiche delle norme di attuazione (decentramento), specie poi se rapportate alla chiara previsione statutaria nel medesimo senso.

Va infatti considerato che a tale abdicazione corrisponderebbe un parallelo ampliamento dei poteri regionali e, quindi, in sostanza, una surrettizia modifica dello Statuto speciale.

Gli Statuti speciali, poi, sono norme costituzionali (art. 116, primo comma, Cost.) approvati e modificabili secondo il procedimento speciale di cui all'art. 138, Cost. (v. per la Sicilia l'art. 41-ter dello Statuto, aggiunto dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2).

Non sarebbe quindi ammissibile che una fonte di rango subordinato, quale le norme di attuazione, potesse modificare una normativa di rango costituzionale.

Neppure sembrerebbe possibile sostenere che nel nuovo assetto costituzionale equiordinato (art. 114, primo comma) i vari enti possano esercitare qualsiasi potere loro attribuito purché in forma di collaborazione e cioè anche prescindendo dalla ripartizione di competenze normative di cui all'art. 117. In effetti una simile possibilità non è prevista neppure negli ordinamenti propriamente federali ed a Costituzione flessibile.

Il nuovo Titolo V prevede in molti casi l'intesa tra Stato e Regioni, ma, nessuno di essi, neppure in forza della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, potrebbe sovrapporsi a comunque modificare il regime e le caratteristiche del sistema di cooperazione tipico del procedimento delle norme di attuazione dello Statuto speciale siciliano *in subiecta materia*.

L'art. 116, ultimo comma, l'art. 117, quinto comma e l'art. 118, terzo comma della Costituzione riguardano infatti materie diverse e presuppongono comunque la preesistenza di una legge *ad hoc*.

Neppure sarebbe ipotizzabile una intesa Stato-Regione *ex art.* 118, primo comma. Invero, ai sensi di tale disposizione l'intesa tra Stato e Regioni può solo concorrere a spostare verso l'alto, e ciò in vista di esigenze unitarie, funzioni amministrative tipicamente locali. Tale principio è stato esteso dalla giurisprudenza costituzionale anche alla funzione più propriamente legislativa, ma solo a condizione che quest'ultima avesse ad oggetto esclusivamente la organizzazione e regolazione di quelle stesse funzioni amministrative assunte dallo Stato in forza del principio di sussidiarietà. La deroga al riparto delle competenze legislative sarebbe quindi più apparente che reale, presentandosi invece come una logica conseguenza del nuovo principio costituzionale di sussidiarietà. Peraltro, ove non ricorrano i presupposti della sussidiarietà e non venga previsto un procedimento di coordinamento orizzontale, riprenderebbe vigore, quanto alla distribuzione di competenze legislative, il principio di «rigidità della Costituzione» (Corte cost. n. 303/2003, v. anche Corte cost. n. 376/2003).

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nella fattispecie in esame.

Innanzitutto non sembra previsto dall'art. 118 primo comma che l'attrazione di competenza venga spostata a favore del livello inferiore.

In secondo luogo difetta il presupposto fondamentale del principio di sussidiarietà e cioè l'esigenza di assicurare un esercizio unitario della funzione giurisdizionale amministrativa, esercizio la cui unitarietà verrebbe anzi pregiudicata.

In terzo luogo la materia *de qua* (composizione dei Collegi e stato giuridico dei giudici) sotto nessun profilo può essere fatta rientrare nella categoria delle funzioni amministrative, ma rientra invece nella funzione giurisdizionale (Corte cost. n. 25/1976 e n. 224/1999 cit.).

In conclusione, quindi, il procedimento (e i limiti intrinseci) afferenti la adozione delle norme di attuazione tramite le commissioni paritetiche, continuano ad applicarsi anche nelle ipotesi in cui fosse invocabile (ma non è questo il caso) la cosiddetta clausola di maggior favore (v. in questo senso testualmente l'art. 11 secondo e terzo comma della legge 5 giugno 2003, n. 131).

A ciò deve aggiungersi anche l'ulteriore considerazione (ripetutamente esaminata nei precedenti punti 5 - 6 - 7) secondo cui le deroghe al principio del regime uniforme della organizzazione giurisdizionale su tutto il territorio nazionale debbono comunque essere contenute in norme di rango costituzionale e che il carattere eccezionale di tale deroga non consente di superare il tenore letterale della norma statutaria (Corte cost. n. 150/1993 cit.).

D'altra parte, neppure potrebbe ritenersi che la riserva di legge statale possa essere intesa in senso solamente formale e non anche sostanziale. In altri termini non è possibile sostenere che, ai fini in esame, sia sufficiente la adozione di una legge da parte dello Stato il quale, assolto così l'onere della riserva di legge, potrebbe *ad libitum* dettare composizioni degli organi giurisdizionali differenti da Regione a Regione.

Una simile esegesi sarebbe insostenibile poiché contraria a specifici principi costituzionali ed alla costante interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Invero, se si affermasse il principio, d'anzitutto ipotizzato, che nella materia *de qua* sia ammissibile una riserva di legge in senso soltanto formale, quale ulteriore corollario dovrebbe anche ammettersi che il legislatore statale potrebbe incidere non solo sulla struttura dei Collegi, disciplinandoli diversamente da Regione a Regione, ma potrebbe differenziare a livello regionale anche la struttura dei processi (civile, penale, amministrativo) e ciò, non solo in relazione alle Regioni a Statuto speciale, ma anche con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario.

Verrebbero pregiudicati così i canoni costituzionali di cui agli articoli 3, 24, primo comma, 113, primo comma, 102, primo e secondo comma, 108, primo comma della Costituzione differenziando irragionevolmente l'esercizio della giurisdizione in funzione della residenza e violando così i principi di uguaglianza (art. 3) e della parità di tutela dei diritti ed interessi legittimi (art. 24, primo comma, art. 113, primo comma). Più in generale, verrebbe anche vulnerato il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico il cui valore, già riconosciuto in passato in forza dell'art. 5 della Costituzione, è attualmente ribadito, a livello costituzionale, anche dall'art. 120 secondo comma nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001. La Corte costituzionale ha infatti sempre affermato che «le modalità di esercizio del fondamentale principio della tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una Regione rispetto al restante territorio nazionale» (Corte cost. n. 113/1993) e che esiste una «esigenza di uniformità di tutela in ordine a situazioni soggettive di identica natura» (Corte cost. n. 42/1991).

In altri termini va riconosciuto che la unitarietà della materia giurisdizionale non può non ricomprendere tutti i suoi aspetti, ivi compresi quelli concernenti il reclutamento, la nomina e lo stato giuridico dei giudici (Corte cost. nn. 224/1999, 25/1976 cit.), che, ovviamente, devono restare identici su tutto il territorio nazionale. Sotto questo profilo, pertanto, la normativa statale non potrebbe introdurre differenziazioni a livello regionale senza incorrere in censure e vizi di costituzionalità. L'unica deroga, come più volte sottolineato, è ammessa solo in base ad una disposizione di pari rango costituzionale, da interpretare inoltre, in quanto deroga, in senso strettamente letterale.

Pertanto, e in conclusione su questo punto, l'art. 23 dello Statuto siciliano nella sua chiara previsione, limitata alla sola localizzazione della funzione giurisdizionale, rappresenta un punto fermo e insuperabile di modo che né la commissione paritetica né lo Stato (autonomamente o in sede di commissione paritetica) potrebbero adottare una disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria che incida su aspetti della funzione giurisdizionale diversi dalla pura e semplice localizzazione.

9. — Il Collegio è consapevole della circostanza che la questione della composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è stata ripetutamente affrontata anche dalla Corte costituzionale, ma sempre sotto angoli di valutazione diversi.

Nella decisione n. 25/1976 la Corte costituzionale si è occupata del problema, con riferimento tuttavia soltanto all'art. 5, terzo comma del d.lgs. 654/1948 e cioè all'Istituto dell'appello all'adunanza plenaria delle decisioni emesse in unico grado del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana allora, prima della istituzione dei t.a.r.

In quell'occasione la Corte ha fatto altresì riferimento alla nota decisione delle Sezioni Unite della Cassazione 11 ottobre 1955, n. 2994 dichiarando di condividerla. Nell'anzidetta decisione la Cassazione, non essendo ancora in funzione la Corte costituzionale, si pose il problema della costituzionalità in generale della istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sotto un duplice aspetto: estrinseco ed intrinseco.

Sotto il profilo estrinseco si trattava di accertare l'osservanza a meno del principio di cui all'art. 76 della Costituzione e quindi l'esistenza di una norma di delega, nonché la attribuzione o meno di una competenza legislativa alla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano anziché al Governo. Tale profilo, di cui si è trattato nella ordinanza di questo Consiglio n. 185/2003, non viene più in discussione in relazione al d.lgs. 373/2003.

Sotto il profilo intrinseco, invece, la costituzionalità si pose con preciso riferimento alla questione se il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana dovesse considerarsi o meno un giudice speciale (la cui istituzione era ed è vietata *ex art.* 102, secondo comma della Costituzione) che i ricorrenti ritenevano offrisse minori garanzie rispetto ad una ordinaria sezione del Consiglio di Stato.

A riprova della specialità venivano addotte la diversità del numero dei votanti (5 anziché 7) e la differenza di talune prerogative: inamovibilità dei componenti le sezioni del Consiglio di Stato; temporaneità dei due membri designati dalla Giunta regionale; partecipazione al Collegio esclusa per gli allora referendari del Consiglio di Stato.

La Cassazione, com'è noto, affermò che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana non poteva considerarsi quale giudice speciale, ma soltanto una sezione specializzata del Consiglio di Stato superando in questo modo la eccezione di incostituzionalità.

Né in quella occasione né successivamente è stato posto *ex professo* alla Corte costituzionale il profilo del rapporto tra la lettera e lo spirito dell'art. 23 dello Statuto e le nomine di attuazione che prevedono la designazione regionale di magistrati laici.

Tuttavia, pur non essendo stata sollevata una specifica questione in tal senso, se si esaminano i precedenti, emerge chiaramente, nel pensiero e nelle parole della Corte costituzionale, la consapevolezza che il d.lgs. n. 654/1948 era andato ben al di là della lettera e dello spirito dell'art. 23 dello Statuto.

Invero, nella decisione n. 61/1975 la Corte — come già rilevato — afferma che «l'art. 23 del regio d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione».

Nella decisione n. 25/1976 occupandosi della indipendenza dei membri laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per quanto qui interessa, la Corte ha affermato testualmente che «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. 654/1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura».

Nella decisione dianzi citata la Corte ha confermato l'orientamento della Cassazione circa la natura del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (sezione specializzata del Consiglio di Stato e non giudice speciale, anche se la anzidetta definizione fa pensare più ad un giudice speciale che ad una sezione specializzata) ma, com'è noto, ciò non le ha impedito di dichiarare incostituzionale il d.lgs. n. 654/1948 nella parte in cui (art. 3, terzo comma) prevedeva la possibilità di rinnovo dei giudici laici.

Sotto il profilo della composizione mista il d.lgs. n. 373/2003 non presenta alcuna differenza rispetto al d.lgs. n. 654/1948 dal momento che entrambi, invece di limitarsi a localizzare in Sicilia, per quanto qui interessa, una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ne disciplinano una composizione diversa da quella ordinaria.

10. — Possono pertanto proporsi le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 primo comma lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'art. 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» in rapporto agli articoli 23 e 43 dello Statuto siciliano nonché agli articoli 3, 24, primo comma, 113, primo comma, 108, primo comma, 102, primo e secondo comma e al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione.

I profili relativi al rapporto tra gli anzidetti commi del d.lgs. n. 373/2003 e gli articoli 23 e 43 dello Statuto ed all'art. 108 primo comma della Costituzione sono stati in precedenza esposti nel senso che le anzidette norme di attuazione disciplinano materie riservate alla competenza esclusiva statale.

11. — Quanto al rapporto tra il d.lgs. 373/2003 e gli articoli 3, 24, primo comma, 113, primo comma Cost. va rilevato che nell'esercizio della tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi tutti i cittadini debbono essere posti nelle medesime condizioni non essendo ammissibile un esercizio della giurisdizione diversificato su alcune parti del territorio nazionale (Corte cost. nn. 4/1956, 43/1982, 113/1993, 150/1993) a meno che — ripetesì — ciò non sia legittimato da una deroga di rango costituzionale, deroga peraltro nella specie inesistente. Nel concetto di esercizio diversificato non può poi non ricomprendersi anche una composizione collegiale diversa da quella ordinaria (in questo senso v. testualmente la citata dec. Corte Cost. n. 25/1976) e da ciò la violazione dei parametri costituzionali dianzi indicati.

Circa il rapporto tra il d.lgs. n. 373/2003 e gli articoli 102, primo e secondo comma e 108, primo e secondo comma della Costituzione occorre sottolineare che anche qualificando il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana come sezione specializzata, la istituzione di sezioni specializzate innanzitutto deve essere prevista da una legge statale. Invero, solo la legge statale può disciplinare l'ordinamento della giurisdizione, come si evince dall'art. 102, primo comma per il giudice ordinario e dall'art. 108, primo comma per i giudici speciali.

Esiste, quindi, a livello costituzionale, una ancora più speciale riserva esclusiva di legge statale circa la istituzione di sezioni specializzate, derogabile quindi solo in presenza di norma espressa di pari rilevanza costituzionale (Corte cost. n. 150/1993 cit.).

Nella specie — ripetesì — in nessun comma dell'art. 23 dello Statuto siciliano contenuto il minimo accenno, né implicito né esplicito alla possibilità che in Sicilia vengano istituite sezioni specializzate né del Consiglio di Stato né delle altre magistrature superiori.

Il decentramento puro e semplice (Corte cost. n. 61/1975 e n. 25/1976) non implica affatto di per sé la creazione *ex novo* di sezioni specializzate tanto più che l'unico accenno di specialità contenuto nell'art. 23 riguarda, come già osservato, il concerto tra Stato e Regione, sulla nomina soltanto dei magistrati della Corte dei conti.

Va poi rammentato che la Carta costituzionale prevede la istituzione di sezioni specializzate soltanto nell'ambito della magistratura ordinaria (art. 102, secondo comma) per cui la sezione specializzata viene considerata «non già un *tertium genus* fra la giurisdizione speciale e quella ordinaria, bensì una *species* di quest'ultima (Corte cost. nn. 76/1961, 394/1998 e ordinanza n. 424/1989).

È stato infatti rilevato che, a fronte del divieto di istituire giudici speciali, la deroga costituzionale a favore delle sole Sezioni specializzate, dipende proprio dalla loro compenetrazione istituzionale con il giudice ordinario (Corte cost. nn. 4/1984, 424/1989).

Pertanto, se la istituzione di sezioni specializzate è consentita dalla Costituzione (*ex art.* 102, secondo comma) solo nell'ambito della magistratura ordinaria e ciò in ragione del nesso organico con quest'ultima, se ne dovrebbe anche inferire che, così come non è possibile istituire nuovi giudici speciali, alla stessa stregua non sarebbe possibile istituire sezioni specializzate all'interno dei giudici speciali attualmente esistenti.

La questione non è stata affrontata e risolta nell'unico caso in cui il problema si è posto nei confronti di un giudice speciale già esistente o, meglio, già previsto dalla Costituzione.

Invero, nella decisione n. 49/1968 esaminando la legittimità costituzionale delle sezioni dei t.a.r. per il conenzioso elettorale *ex art.* 2, legge 23 dicembre 1966, n. 1147, la Corte costituzionale da un lato ha escluso il loro carattere di nuovi giudici speciali in quanto «parte degli istituendi t.a.r.» *ex art.* 125, Cost. e non essendo vietata «la gradualità nell'introduzione di nuovi organi di giustizia amministrativa». Peraltro, la Corte neppure ha riconosciuto alla anzidetta sezione elettorale la natura di sezione specializzata degli istituendi t.a.r. pervenendo ad affermare che si trattava di «un'articolazione di Tribunale amministrativo» e che, in quanto tale «non richiede la presenza di giudici togati così come non sembra che la richieda questo stesso Tribunale».

In altri termini, nel pensiero della Corte sembrerebbe che mentre si ammetteva che il giudice speciale da istituire *ex novo*, come i t.a.r., potesse anche essere interamente composto da laici (salvo le garanzie di indipendenza *ex art.* 108, secondo comma, Cost.), lasciava impregiudicato il problema se, nell'ambito dell'istituendo giudice speciale, fosse costituzionale istituire sezioni specializzate in analogia a quanto previsto dall'art. 102, secondo comma per il giudice ordinario.

12. — In ogni caso, quando anche si pervenisse alla conclusione che l'art. 102, secondo comma e l'art. 108, primo comma, Cost. non implicano di per sé il divieto di istituire sezioni specializzate nell'ambito del giudice speciale già esistente, non sembra possa dubitarsi che tale possibilità sia coperta da riserva di legge statale *ex art.* 102, primo comma e 108, primo comma, Cost. e che comunque la riserva di legge statale non potrebbe dettare, *in subiecta materia*, e in assenza di specifiche disposizioni di deroga di rango costituzionale, un regime differenziato da Regione a Regione.

Il vizio di costituzionalità degli articoli 4 e 6 del d.lgs. n. 373/2003 verrebbe pertanto a porsi negli stessi termini dianzi enunciati.

Quanto poi al rapporto tra il d.lgs. 373/2003 e la VI disposizione transitoria della Costituzione, va rammentato che la stessa prevedeva di procedere, entro 5 anni, alla revisione delle giurisdizioni speciali eccettuando espressamente il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e i Tribunali militari. In questa espressa eccezione trova concordanza la formulazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano che si limitava al mero decentramento. Il d.lgs. n. 654/1948 prima, e il d.lgs. n. 373/2003 poi, istituendo una sezione specializzata hanno invece apportato sicuramente una modificazione all'organo giurisdizionale, ponendosi in contrasto oltre che con lo Statuto siciliano anche non il primo comma della VI disposizione transitoria.

A questo proposito l'assenza di coordinamento tra lo Statuto siciliano e la Costituzione si avverte in modo ancora più evidente se si considera che lo Statuto (art. 23, primo comma) prevedeva un decentramento negli organi giurisdizionali centrali, decentramento peraltro neppure generalizzato, ma limitato ai soli «affari concernenti la Regione». Innanzitutto non era e non è agevole stabilire, in sede di giurisdizione (civile, penale, amministrativa e contabile) quali siano gli «affari concernenti la Regione» dal momento che la giurisdizione è un valore e una funzione neutra «insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione» (Corte cost. n. 150/1993 cit.). La riprova di tale difficoltà è dimostrata dal fatto che per le giurisdizioni civili, penali, tributarie e delle acque

pubbliche non è mai stata data attuazione alla previsione statutaria e, che in quella amministrativa si è reso necessario estendere la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana anche ad atti emessi da autorità statali (art. 5, primo comma d.lgs. n. 654/1948; art. 4, terzo comma, d.lgs. n. 373/2003) di modo che attualmente, atteso che in via generale (salvo specifiche eccezioni) la competenza territoriale del giudice amministrativo è derogabile, è possibile conoscere in Sicilia anche di ogni sorta di atti da chiunque emanati. Inoltre, per evitare di compromettere l'unità del sistema giuridico della giustizia amministrativa, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana venne configurato, relativamente agli atti statali, come organo subordinato rispetto al Consiglio di Stato al quale era prevista la possibilità di appellarsi (art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 654/1948).

Vale la pena di ricordare, in proposito, la decisione della Corte costituzionale n. 25/1976. In quella occasione l'appello all'Adunanza Plenaria avverso pronunce del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana su atti statali veniva giustificato con il venir meno, in quel caso, delle «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». L'appello veniva inoltre giustificato non tanto per «attribuire ai ricorrenti davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 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».

Tale competenza di primo grado è venuta meno dapprima in forza di una esegesi pretoria (Adunanza Plenaria n. 21/1978 e n. 18/1979) ed ora risulta espressamente sancita dal citato art. 4, terzo comma del d.lgs. n. 373/2003, ma rimane innegabile il superamento della lettera e dello spirito della norma statutaria che limitava e limita la competenza ai soli «affari concernenti la Regione».

Le anzidette considerazioni dimostrano le difficoltà di adattamento della previsione statutaria anche con riferimento al solo e limitato aspetto della localizzazione. Pertanto, estendere la portata dell'art. 23 sino a modificare la struttura dell'organo giudicante legittima il sospetto di una incostituzionale revisione (sia pure parziale) della giurisdizione del Consiglio di Stato.

13. — In conclusione sui precedenti punti possono per ora essere avanzate nell'ordine e in subordine le seguenti questioni di costituzionalità con riserva di successiva integrazione in prosieguo:

A. dell'art. 4, primo comma, lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'art. 6 secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» in rapporto all'art. 23 dello Statuto siciliano ed all'art. 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto l'art. 23 dello Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia; in rapporto agli articoli 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto il decreto legislativo n. 373/2003 cit. disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale che — come più volte rappresentato — non è rinvenibile nell'art. 23 dello Statuto siciliano; nonché, in rapporto agli articoli 3, 24 primo comma, 113, primo comma, Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante, e quindi dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;

A.1. in subordine dell'art. 4, primo comma, lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'art. 6 secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertium comparationis*, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'art. 24, primo comma dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23 terzo comma del medesimo Statuto, all'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'art. 1 del d.lgs. 18 giugno 1999 n. 200 ed agli articoli 90 e 91, secondo comma del testo unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

A.2. in subordine dell'art. 4, primo comma, lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'art. 6 secondo comma del decreto legislativo n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma uno lettera *d*)» in rapporto allo stesso art. 23 primo comma dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102, secondo comma e 108, primo e secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A.3. in subordine dell'art. 4, primo comma, lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'art. 6 secondo comma del d.lgs. 373/2003, limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato.

14. — La questione sub A1 consente di porre sotto un diverso angolo di visuale l'affermazione, contenuta nella già citata decisione delle Sezioni Unite della Cassazione n. 2994/1955, circa la aderenza del d.lgs. n. 654/1948 allo spirito dell'art. 23 dello Statuto siciliano.

In quella occasione la Cassazione si è preoccupata di chiarire che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per la sua composizione, non è un giudice *capite deminutus* quanto a quantità, qualità e garanzia dei suoi membri.

La Cassazione non si è invece data carico della questione di costituzionalità a monte e cioè se lo Statuto e la Costituzione legittimavano la istituzione (già fortemente criticata dalla dottrina costituzionalistica dell'epoca) di una sezione, sotto molteplici profili, diversa rispetto a una sezione ordinaria del Consiglio di Stato, ma si è limitata ad affermare apoditticamente che «le variazioni morfologiche del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono in funzione di quella stessa esigenza di decentramento che ha giustificato l'istituzione dell'Ente Regione».

A questo proposito è opportuno segnalare, anche a chiarimento del richiamo che è stato operato quale *tertium comparationis*, al d.lgs. n. 655/1948, che, nella stessa data del 6 maggio 1948, venne adottato, oltre al d.lgs. n. 654/1948, anche il d.lgs. n. 655/1948 relativo alla istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti. Com'è noto, il predetto d.lgs. n. 655/1948 non dispone una composizione delle Sezioni diversa da quella ordinaria, ma si è limitato a ribadire (art. 10, primo comma) la previsione statutaria (art. 23, terzo comma) della intesa tra Stato e Regione sulla nomina dei magistrati. Va ulteriormente rimarcato che in sede di modifica delle norme di attuazione del predetto d.lgs. 655/1948, il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, adottato questa volta su determinazione della commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto siciliano, ha introdotto all'art. 1 del d.lgs. n. 655/1948 un secondo comma che testualmente dispone che «la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale».

Orbene, nell'unico caso in cui l'art. 23 dello Statuto siciliano prevedeva, al terzo comma, un accenno di specialità, né le prime norme di attuazione (adottate senza la procedura dell'art. 43 dello Statuto), né le successive (adottate stavolta con il procedimento speciale) hanno ritenuto possibile e legittimo alterare la composizione ordinaria delle sezioni della Corte dei conti.

Sulla base delle argomentazioni addotte dalle Sezioni Unite della Cassazione nella decisione 2994/1955 in merito alle «esigenze del decentramento» non è agevole giustificare come mai, in sede di attuazione della stessa norma statutaria, nei confronti della clausola di una qualche maggiore specialità si sia mantenuta la composizione ordinaria della Corte dei conti, mentre, di fronte alla clausola dell'art. 23, primo comma, del tutto anodina sotto questo profilo, si sia ritenuto di poter istituire una sezione specializzata del Consiglio di Stato.

Comunque, le vicende del coevo d.lgs. n. 655/1948 e come pure le successive determinazioni della commissione paritetica del 1999 allorché è stato introdotto il secondo comma all'art. 1 del predetto d.lgs. n. 655/1948 concernente la Corte dei conti, costituiscono ulteriore riprova del fatto che le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 373/2003, che riproducono, *in parte qua*, quelle di cui al d.lgs. n. 654/1948, sono in palese contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto siciliano.

Nè potrebbe addursi, a giustificare il differente regime tra i due d.lgs. del 6 maggio 1948, e, conseguentemente, del d.lgs. n. 373/2003, l'argomento secondo cui non sarebbe ammissibile che nell'organo controllante (Corte dei conti) siano presenti magistrati designati dal soggetto controllato (Regione). Va infatti sottolineato che l'art. 23 dello Statuto siciliano e il d.lgs. n. 655/1948 prevedono anche la localizzazione in Sicilia della sezione giurisdizionale per i giudizi di conto, responsabilità e pensionistici e che la composizione di tale sezione non è stata mai modificata, neppure dalla recente legge 5 giugno 2003, n. 131. Questa infatti, all'art. 7, ha previsto la mera possibilità che le sole sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano integrate con due componenti di nomina regionale. Non va poi dimenticato che la norma in esame è contenuta in una legge statale di portata generale ed uniforme su tutto il territorio nazionale. Pertanto, qualora si volesse riconoscere identico carattere

giurisdizionale anche alla funzione di controllo della Corte dei conti, la norma sarebbe ugualmente in linea con i principi costituzionali della riserva di legge statale e della uniformità della giurisdizione su ogni parte del territorio nazionale.

In altri termini, se per effetto dell'art. 7 della legge n. 131/2003 (ove applicabile alle Regioni a Statuto speciale) la sezione di controllo della Corte dei conti in Sicilia dovesse essere integrata con consiglieri di designazione regionale, ciò sarebbe dovuto all'efficacia di una legge statale uniforme su tutto il territorio nazionale, e non già in forza di una norma di attuazione dello Statuto siciliano che avesse introdotto un regime derogatorio rispetto a quello ordinario.

Circa poi la attuazione dello Statuto siciliano va ricordato storicamente che la prima commissione paritetica del 1946, nelle prime ed uniche norme da essa «deliberate» non aveva modificato la composizione delle magistrature superiori esistenti e certamente non per superficialità o per ignoranza delle norme statutarie. Invero, il presidente della commissione, come è noto, e come aveva lui stesso dichiarato in una nota 24 maggio 1947, indirizzata all'Assemblea regionale siciliana, era stato uno dei redattori dello Statuto. Tuttavia, né lui, né nessun altro dei padri fondatori dello Statuto (Giovanni Salemi, Mario Mineo, lo stesso Movimento per l'Autonomia della Sicilia) pensarono mai ad organi giurisdizionali superiori a composizione mista paritetica.

Com'è noto lo Statuto siciliano frutto di una commissione nominata con decreto 1° settembre 1945 dall'Alto Commissario per la Sicilia on. Salvatore Aldisio.

La commissione prese a base dei lavori quattro progetti predisposti rispettivamente dal prof. Giovanni Salemi, dall'on.le Giovanni Guarino Amella, dal dott. Mario Mineo e dal Movimento per l'Autonomia della Sicilia.

Per quanto concerne gli organi giurisdizionali il progetto del prof. Salemi all'art. 21, primo comma così recitava: «l'organizzazione giudiziaria è stabilita con legge dello Stato ed è a carico dello Stato».

Il progetto dell'avv. Guarino Amella all'art. 30 si limitava a stabilire che: «Tutti gli organi per la definizione delle controversie nel campo civile, penale, commerciale, amministrativo, tributario e sindacale e in tutti i gradi di giurisdizione, debbono risiedere nella Regione, in modo che tutte le controversie abbiano in Sicilia il loro intero e totale svolgimento».

Il progetto del dott. Mineo all'art. 37 prevedeva semplicemente che: «lo Stato istituirà in Sicilia sezioni autonome di ciascuno dei suoi supremi organi giurisdizionali».

Il progetto del Movimento per l'Autonomia della Sicilia agli articoli 26 e 27 era così formulato: «art. 26 - L'ordinamento giudiziario è stabilito con legge dello Stato.

La creazione di nuovi uffici giudiziari e le modifiche alle circoscrizioni giudiziarie sono però stabilite con provvedimento del Consiglio Regionale.

Art. 27 — L'Amministrazione della giustizia nella Regione è a carico del bilancio dello Stato.

Tutti gli organi per la definizione delle controversie nel campo civile, penale, commerciale, amministrativo, tributario e del lavoro, ed in tutti i gradi di giurisdizione, debbono risiedere nella Regione, in modo che tutte le controversie abbiano in Sicilia il loro intero e totale svolgimento».

Se poi si esaminano i resoconti stenografici della commissione (riportati in un volume, dedicato ai lavori preparatori dello Statuto dal presidente della commissione prof. Giovanni Salemi) e, in particolare quelli delle sedute del 21 dicembre 1945 e del 22 dicembre 1945 si trova documentato che la formula (inserita nell'art. 20) «l'organizzazione giudiziaria è stabilita con legge dello Stato» venne eliminata su proposta del consigliere Taormina il quale «basandosi sul principio che la funzione giurisdizionale è riservata allo Stato propone la soppressione dell'art. 20 ...». «La Consulta respinge l'articolo. Ne dissente solo il cons. Romano Battaglia».

In relazione poi alla stesura dell'art. 21 (poi divenuto il definitivo art. 23) i lavori così riportano: «Scartata la proposta del prof. Di Carlo, di votare al riguardo l'art. 27 del progetto del «Movimento per l'autonomia, si approva nei seguenti termini il primo comma dell'art. 21: «Gli organi giurisdizionali aventi oggi la sede soltanto in Roma saranno istituiti anche in Sicilia per gli affari concernenti la Regione».

Sul secondo comma dello stesso articolo, intervengono il prof. Majorana e il cons. Cartia; l'uno proponendo di non assegnare al Consiglio di Stato in Sicilia la funzione consultiva, al fine di soddisfare meglio alle esigenze dell'autonomia; l'altro per dare alla Corte dei conti una composizione mista, con rappresentanti, cioè dello Stato e della Regione, essendo comune ai due enti l'interesse al controllo contabile.

Si invita il Relatore a presentare la redazione definitiva del detto comma ...

“Il Relatore presenta un'altra formula, più semplice e comprensiva: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione». Essa viene approvata e diventa il primo comma dell'art. 21.

Ritornando al secondo comma dello stesso art. 21, il relatore propone di metterlo in armonia col primo, dicendo: Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti anziché di Consiglio di Stato e la Corte del conti». Al fine di attuare la rappresentanza mista dello Stato e della Regione in seno alla Corte dei conti, suggerisce il seguente nuovo comma: «I magistrati della Corte del conti sono nominati di accordo dai Governi della Stato e della Regione».” (v. all. A pag. 69-70).

Il progetto definitivo venne poi approvato dalla Consulta siciliana, poi dalla Consulta nazionale. Per quanto qui interessa non vennero apportati emendamenti, e venne infine approvato con R. d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455.

Emerge quindi con chiarezza che mai nessuno, in sede di redazione dello Statuto, penso ad una organizzazione delle magistrature superiori diversa da quella disciplinata dalla legge statale e che, se vi fu un accenno di specialità, esso riguardò solo il giudice contabile.

Pertanto, la affermazione delle Sezioni unite 2994/1955 dianzi citata secondo cui «le variazioni morfologiche del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono in funzione di quella stessa esigenza di decentramento che ha giustificato l'istituzione dell'Ente Regione» non solo non trova alcun riscontro, ma anzi è smentita proprio dalle vicende occorse in sede di istituzione dell'Ente Regione e ciò senza considerare che le «variazioni» non sono solo «morfologiche», ma di sostanza.

Anche i lavori preparatori dello Statuto confermano quindi testualmente e sul piano storico quanto più volte in precedenza osservato circa il carattere *contra statutum* del d.lgs. n. 654/1948 e, *in parte qua*, del d.lgs. n. 373/2003.

Se poi ci si chiede come mai, nel 1948 in sede di norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 654/1948 sia stata così radicalmente stravolta la lettera e lo spirito, tanto dello Statuto siciliano, quanto della conforme proposta della prima commissione paritetica, può farsi riferimento a coloro che, in dottrina, attribuiscono storicamente il tenore del decreto legislativo n. 654/1948 ad un accordo personale intercorso tra Ferdinando Rocco e l'on.le Luigi Sturzo, del quale, peraltro, sembra non sia rimasta traccia. A questo proposito non varrebbe richiamarsi, come sovente assume taluna pubblicistica, ad un supposto carattere «*pattizio*» dello Statuto siciliano che lo differenzerebbe perciò solo dagli altri Statuti speciali. Anche se fosse possibile assimilare lo Statuto ad un accordo tra entità equiordinate, al pari cioè di un trattato internazionale, resterebbe comunque indubbio che ai patti occulti, in ogni caso, non potrebbe riconoscersi alcun valore.

A giustificazione della composizione mista del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana confermata dal decreto legislativo n. 373/2003 neppure potrebbe invocarsi una sorta di tacita consuetudine ovvero di convalida per decorso del tempo. Si tratterebbe infatti, in ambedue i casi, di istituti o fonti di integrazioni sconosciute al livello di norme costituzionali e comunque inammissibili in un sistema a costituzione rigida.

In altri termini non sembrerebbe possibile sostenere (come talvolta adombrato) che la sussistenza della composizione mista del C.G.A. per oltre mezzo secolo costituirebbe di per sé una riprova della sua costituzionalità. Innanzitutto, va rammentato che il periodo suindicato non è decorso senza interrogativi. Invero, taluni aspetti di tale composizione mista non hanno superato il vaglio del giudice delle leggi (Corte cost. n. 25/1976) ovvero hanno subito modificazioni, più o meno radicali, a seguito o in prospettiva del giudizio della Corte (v. il d.P.R. n. 204/1978 e lo stesso decreto legislativo n. 373/2003).

In secondo luogo non può ritenersi che la permanenza di una norma nell'ordinamento, per un periodo più o meno lungo, costituisca garanzia di costituzionalità, come dimostrano gli esempi dei Consigli comunali e provinciali in tema di contenzioso elettorale amministrativo (Corte cost. n. 93/1965), dei Consigli di prefettura (Corte cost. n. 55/1966), delle giunte provinciali amministrative (Corte cost. n. 30/1967), della giunta giurisdizionale

amministrativa della Valle d'Aosta (Corte cost. n. 33/1968), del Tribunale superiore delle acque (Corte cost. n. 305/2002), dei Tribunali regionali delle acque (Corte cost. n. 353/2002), della giunta speciale presso la Corte di appello di Napoli (Corte cost. n. 393/2002), etc...

Neppure sembrerebbe ostativo a questi fini, il richiamo al mutato quadro istituzionale introdotto dal decreto legislativo n. 373/2003 ed alla intervenuta assimilazione del regime giuridico ed economico dei membri laici del C.G.A. a quello dei laici nominati in Consiglio di Stato.

In altri termini, non sembrerebbe possibile sostenere che il superamento delle questioni concernenti sia i profili formali (delega in bianco e mancato intervento della Commissione paritetica) sia taluni di quelli sostanziali (indipendenza, imparzialità, regime giuridico ed economico nonché meccanismi di rinnovo dei laici del C.G.A.) valga di per sé a dimostrare la sopravvenuta manifesta infondatezza della questione concernente il contrasto tra la pura localizzazione prevista dall'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano e la composizione mista di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 373/2003.

In sostanza, non potrebbe sostenersi che la anzidetta questione risultava non manifestamente infondata in un quadro normativo in cui ai laici non erano assicurate imparzialità ed indipendenza, mentre non apparirebbe pin tale nell'ambito del decreto legislativo n. 373/2003 in cui tali garanzie sono state assicurate.

Tale argomentazione non sembrerebbe convincente per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto le questioni dianzi esaminate ed elencate non hanno alcun riferimento alla maggiore o minore indipendenza o imparzialità dei laici. Invero, la questione che ne occupa, similmente a quanto ritenuto nelle ordinanze nn. 185/2003 e 303/2003 di questo Consiglio, consiste nell'interrogativo se, in assenza di copertura costituzionale, sia possibile introdurre una forma di giurisdizione differenziata solo su una parte del territorio nazionale.

Su un piano poi più propriamente sostanziale, la circostanza che ai componenti laici sia assicurata, ex decreto legislativo n. 373/2003, lo stesso trattamento giuridico ed economico dei laici nominati in Consiglio di Stato, non elimina il dato di fatto della esistenza di una giurisdizione differenziata.

Al riguardo è sufficiente rilevare innanzitutto che il regime giuridico non è identico poiché, trattandosi di nomine temporanee per un sessennio difetta, ad esempio, quel definitivo allontanamento dalla professione (art. 3, legge n. 303/1998), ovvero dalla amministrazione di provenienza che caratterizza i Consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina politica.

In secondo luogo, ma non meno decisivo a dimostrazione della esistenza di una differenziata singolarità, è sufficiente richiamare il disposto dell'art. 4, secondo comma del decreto legislativo n. 373/2003 secondo cui il collegio giudicante è necessariamente composto con due membri laici di nomina politica regionale, il che comporta una differenziazione, non solo formale, ma anche sostanziale dell'esercizio della giurisdizione (Corte cost. n. 25/1976 cit.).

Nei collegi amministrativi tale tipo di composizione sottintende la necessità che vengano rappresentate esigenze, prospettive, e interessi di natura locale, il che, ovviamente, non ha ragione di essere in un collegio giurisdizionale tenuto soltanto ad applicare le norme dell'ordinamento quale che ne sia la fonte (internazionale, comunitaria, nazionale, regionale, etc.).

L'unico esempio di collegio giurisdizionale amministrativo in cui è stata prevista la composizione mista è rappresentato dal T.R.G.A., ma con norma di rango costituzionale e in base alla dichiarata e specifica finalità di tutela delle minoranze etniche e linguistiche presenti nella Regione (v. artt. 90, 91, 92 d.P.R. n. 670/1972).

Neppure sembrerebbe possibile, a questi fini, richiamarsi all'inciso di cui all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano che fa riferimento agli «affari concernenti la Regione» interpretando cioè la formula come se questa implicitamente sottintenda che il contenzioso amministrativo tra un qualsiasi privato e le autorità amministrative locali siciliane debba essere risolto da un giudice in composizione speciale. Infatti, non sarebbe spiegabile come tale esigenza avesse ragione d'essere solo in Sicilia e, quando anche così fosse, come non sia emersa al livello statutario, ed anzi risulti ignorata nei lavori preparatori dello Statuto.

In proposito neppure sembra probante la argomentazione secondo cui la composizione mista di cui al decreto legislativo n. 654/1948 prima, ed al decreto legislativo n. 373/2003 poi, potrebbe giustificarsi in funzione della autonomia regionale e della intima connessione della giustizia amministrativa con l'amministrazione attiva.

Invero, per quanto concerne la autonomia regionale possono richiamarsi le considerazioni dianzi esposte in merito alla necessità di una esegesi letterale delle norme statutarie concernenti la funzione giurisdizionale (Corte cost. nn. 124/1957, 66/1964, 115/1972, 150/1993 cit.), e quelle circa la funzione delle norme di attuazione degli statuti speciali (Corte cost. nn. 14/1956, 20/1956, 212/1984, 353/2001 cit.).

Quanto alla supposta connessione della giustizia amministrativa con la amministrazione attiva non è dato ravvisare, almeno allo stato attuale della legislazione, una connessione tra il ruolo e la funzione del giudice amministrativo e quello del pubblico amministratore. Se invece la affermazione sottintende che la giustizia amministrativa tocca prevalentemente interessi circoscritti e territorialmente localizzati, sembra evidente che ciò si verifica con la stessa frequenza nei giudizi ordinari civili e penali che traggono causa a presupposto dagli stessi atti amministrativi direttamente impugnabili davanti al giudice amministrativo, ma per questi giudizi civili e penali, come è noto, l'art. 23 della Statuto siciliano non è mai stato attuato neppure nella forma di semplice delocalizzazione.

Del pari ininfluente appare la argomentazione, spesso da più parti prospettata, secondo cui l'attuale generale tendenza al federalismo potrebbe supportare, sul piano costituzionale, la disciplina di cui al decreto legislativo n. 373/2003.

Al riguardo va innanzitutto sottolineata la inattualità, al livello costituzionale, di una scelta propriamente federalistica e, in secondo luogo, come la disciplina del decreto legislativo n. 373/2003 non sarebbe del tutto coerente neppure con tale futura impostazione.

Potrebbe infatti predicarsi, anche in questo caso, quanto già, dianzi osservato in relazione alla portata generale ed uniforme dell'art. 7 della legge n. 131/2003. Invero, anche ammettendo, in ipotesi, una scelta federalistica già in atto, non si comprenderebbe perché questa scelta debba giustificare un esercizio differenziato della giurisdizione che debba valere solo per la giustizia amministrativa, solo per la Regione siciliana, e solo per l'ultimo grado di giudizio.

In altri termini, anche volendo ipotizzare, *de jure condendo* ed in una visione federalistica, una giurisdizione amministrativa diversa da quella attuale, e ciò, in una ottica di collegamento con le autonomie locali, sembrerebbe evidente che tale riforma dovrebbe trovare specifica disciplina in una legge statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione (Corte cost. n. 29/2003 cit.) Inoltre, in base ai principi costituzionali sulla uniformità della giurisdizione su tutto il territorio nazionale, siffatta riforma dovrebbe avere portata generale senza differenziazioni di regime da Regione a Regione (Corte cost. nn. 42/1991, 113/1993, 150/1993 cit.).

Non meno irrilevante è la argomentazione, peraltro meta giuridica, secondo cui sal decreto legislativo n. 373/2003 si sarebbe espresso favorevolmente, nel senso della sua costituzionalità, il Consiglio di Stato nella Adunanza Generale del 2 ottobre 2003.

In proposito va evidenziato che in quella occasione il Consiglio di Stato, preso atto della pendenza della questione di costituzionalità sollevata dall'ordinanza di questo Consiglio n. 185/2003, ha espressamente rilevato «come l'Adunanza Generale non abbia titolo ad interloquire in ordine all'ampia serie di censure sollevate dal C.G.A., anche per un doveroso rispetto istituzionale nei confronti della Corte costituzionale» (Allegato B).

Una assicurazione in questo senso venne invece fornita, come da procedura, dall'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia con nota 11 luglio 2003, prot. n. 1499/-30/21-113. Il Ministero infatti ha testualmente affermato che lo schema trasmesso gli «appare compiessivamente idoneo a superare le censure di costituzionalità che il C. G.A. ha mosso alla vigente normativa, sia per ciò che attiene ad eventuali eccessi di delega, sia per ciò che attiene alla composizione dell'organo giurisdizionale» (Allegato C). Trattasi di formula apodittica alla quale, comunque, non potrebbe essere riconosciuta alcuna efficacia preclusiva dell'attuale giudizio di costituzionalità.

Per le suesposte argomentazioni si ritiene che il quadro normativo offerto dal decreto legislativo n. 373/2003, ancorché sostanzialmente migliorativo rispetto al precedente quanto a talune garanzie di imparzialità, ed indipendenza dei membri laici del C.G.A., non abbia risolto (come già avvertito dai primi commentatori) la questione di fondo concernente la legittimità della istituzione di una forma di esercizio della giurisdizione amministrativa in Sicilia diversa dal resto del territorio nazionale in assenza — ripetesi — di una specifica copertura costituzionale.

Pertanto si ritiene che il nuovo quadro normativo non valga, per ciò solo, a rendere manifestamente infondate le anzidette questioni di costituzionalità che meritano quindi di essere riproposte al vaglio del giudice delle leggi.

Le questioni di costituzionalità dianzi esposte appaiono poi rilevanti ai fini del presente giudizio in quanto la legittimità costituzionale della composizione del Collegio rappresenta un presupposto imprescindibile per l'esercizio della funzione giurisdizionale (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2002).

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che tale requisito sussista sia con riferimento all'assetto costituzionale precedente, sia anche con riferimento all'assetto costituzionale quale risulta dopo la modifica del Titolo V della Costituzione per effetto della legge cost. n. 3/2001.

15. — Al riguardo va innanzitutto ricordato, alla stregua del pacifico insegnamento della Corte costituzionale, inaugurato con la sua stessa prima decisione (n. 1/1956), che le norme ordinarie, ancorché nate costituzionalmente legittime, possono essere affette da illegittimità costituzionale sopravvenuta per contrasto con nuove norme costituzionali (Corte cost. n. 13/1974).

Ciò vale anche per lo Statuto siciliano, approvato con r.d.lgs 15 maggio 1946, n. 455, prima della Costituzione repubblicana, i cui articoli 26 e 27 — come già accennato — sono stati dichiarati incostituzionali malgrado la costituzionalizzazione dello Statuto fosse intervenuta successivamente (Corte cost. n. 6/1970 cit.).

In altri termini, non sarebbe possibile una lettura delle norme statutarie in senso non conforme alla Costituzione e ai suoi principi fondamentali poiché, in tal caso, le stesse norme statutarie potrebbero risultare affette da incostituzionalità (Corte cost. nn. 30/1971, 31/1971, 32/1971, 12/1972, 175/1973, 1/1977, 18/1982, 183/1983, 170/1984, 1146/1988). Nella specie, peraltro, la norma statutaria in esame, e cioè l'art. 23, primo comma, nel suo tenore letterale e nella sua *ratio*, appare perfettamente coerente con i principi costituzionali in tema di uguaglianza dei cittadini nella tutela dei propri diritti ed interessi, nonché di uniformità dell'esercizio della giurisdizione limitandosi — come più volte osservato — al puro e semplice decentramento degli organi giurisdizionali superiori nella loro composizione ordinaria. Gli interrogativi non riguardano quindi il disposto statutario, ma soltanto la sua attuazione, attuazione che, travalicando tale disposto, ne è stata fornita, dapprima con il decreto legislativo n. 654/1948, ed attualmente, sotto il vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, con il decreto legislativo n. 373/2003.

Ciò premesso, il nuovo Titolo V della Costituzione, ad avviso del Collegio, non solo non fa venir meno le questioni di costituzionalità dianzi prospettate, ma rafforza, se mai, il peso delle argomentazioni di cui sopra.

Mantiene, infatti, identica rilevanza e non manifesta infondatezza la questione rubricata sub A3 concernente la violazione del primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione.

Quanto agli altri profili, può ritenersi anche per essi la perdurante rilevanza ed anzi la maggiore fondatezza per effetto delle disposizioni del nuovo Titolo V.

Com'è noto, l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 dispone che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni del nuovo Titolo V si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (cosiddetta clausola di maggior favore).

Peraltro, in precedenza si è denunciata la incostituzionalità di talune disposizioni del decreto legislativo n. 373/2003 in quanto norme di attuazione statutaria *contra legem*, o comunque, *praeter legem* perché in contrasto con la lettera e lo spirito della Statuto siciliano oltretutto con principi e precise disposizioni costituzionali.

Tuttavia, tali principi e tali disposizioni sono contenuti nel Titolo IV della Costituzione e non già nel Titolo V le cui modifiche, pertanto, dovrebbero risultare ininfluenti ai fini qui in esame. Peraltro, per indispensabile completezza, dovrebbero esaminarsi alcuni aspetti della riforma, aspetti che comunque non incidono sulle conclusioni dianzi esposte ma, se mai, le rafforzano.

Innanzitutto va premesso che nella specie si tratta di valutare la costituzionalità di una normativa emanata successivamente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. Quindi i canoni circa il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni dovrebbero essere valutati alla stregua del nuovo assetto costituzionale non essendo applicabile il principio di continuità dell'ordinamento (Corte cost. n. 422/2002).

Cia premesso, va osservato che, come già accennato, nel vigore della distribuzione delle competenze legislative anteriore alla riforma, del Titolo V la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, sin dalla decisione 124/1957, la necessità di distinguere lo Stato quale unico ente a fini generali dalle Regioni (ordinarie o a Statuto speciale) «enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati» (Corte cost. n. 66/1964). Da tale esigenza è stato ricavato il corollario della impossibilità di estendere in senso finalistico l'ambito delle materie elencate negli Statuti. Pertanto, anche se uno Statuto speciale avesse attribuito alla competenza esclusiva regionale il conseguimento di un certo fine, questo avrebbe potuto essere conseguito soltanto nell'ambito delle materie attribuite alla competenza regionale. E così, esemplificando con riferimento alla Regione siciliana, il fine statutario di cui all'art. 14, lettera e) «incremento della produzione agricola e industriale» pur attribuendo alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia, non le consentiva tuttavia di conseguirlo disciplinando il regime delle

accise e dell'I.G.E. poiché la materia dei tributi erariali non risultava attribuita alla regione (Corte cost. n. 124/1957 cit.). Identiche conclusioni, sempre con riferimento alla Regione siciliana, sono state ribadite con riguardo alla giurisdizione, rilevandosi come la competenza esclusiva «è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli Statuti speciali restando escluso che, rispetto a queste, possono valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni del tutto obiettive del loro contenuto» (Corte cost. n. 66/1964). Ed inoltre che non sarebbe possibile una esegesi dell'ambito delle varie materie «non suffragata dalla formulazione letterale della disposizione statutaria» (Corte cost. n. 115/1972). La necessità di tracciare la linea di demarcazione tra le competenze statali e quelle regionali «che è necessario tener ferma anche salvaguardare l'interesse all'unità dell'ordinamento» (Corte cost. n. 46/1962) ha portato ad escludere sia una competenza normativa regionale in ambiti connessi alle materie attribuite (Corte cost. n. 46/1962 cit.), sia una esegesi finalistica delle materie attribuite poiché «se così fosse la competenza legislativa delle Regioni si estenderebbe, potenzialmente, a tutto l'ordinamento giuridico ... e, per converso, tutta la potestà legislativa dello Stato sarebbe limitata dalla potestà della Regione di regolare qualunque rapporto giuridico nel campo delle attività attribuite alla competenza regionale, in modo diverso dalla legislazione statale» (Corte cost. n. 66/1961).

Il quadro è mutato con il nuovo Titolo V, ma la giurisprudenza costituzionale sembra orientata su una linea di continuità.

Nelle sue prime pronunce sull'argomento la Corte costituzionale infatti, da un lato ha sottolineato le novità del quadro complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni nel quale «sono apparsi particolarmente rilevati l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai comuni, alle città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificatamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Peraltro, pur nel mutato assetto la Corte non ha mancato di sottolineare come, «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto — lo Stato, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (Corte cost. n. 274/2003).

Come si è visto, nella ripartizione di competenze stabilita dal nuovo art. 117 della Costituzione le Regioni (anche quelle a Statuto speciale) hanno goduto di un giustificativo ampliamento della loro sfera di competenza legislativa che, ai sensi del quarto comma dell'attuale art. 117, è divenuta generale in via residuale invertendosi l'originario criterio. Si discute quindi sul carattere esclusivo generale di tale competenza, e cioè ci si chiede se una materia non riconducibile al secondo e terzo comma dell'art. 117 rientri, perciò solo, nella competenza generale residuale (v. Corte cost. n. 370/2003). Ci si chiede poi se i limiti a tale competenza siano soltanto quelli generali di cui all'art. 117 primo comma o se ve ne siano anche degli altri. Inoltre, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, ci si interroga se la precedente competenza legislativa primaria sia transitata o meno nella residuale generale dell'art. 117 quarto comma e se ad essa debbano applicarsi i vecchi limiti presenti negli Statuti speciali ovvero i nuovi ricavabili dall'art. 117, primo comma, e non solo da questo.

In riferimento alle problematiche dianzi rilevate e di non agevole soluzione, che emergono dal nuovo Titolo V, e con riferimento alla questione in esame, sembra opportuno chiedersi, in primo luogo, se, a fronte, dell'ampliamento delle competenze legislative regionali derivante dalla attribuzione di competenza generale residuale, non debba contrapporsi, anche per le Regioni a Statuto speciale, la riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato così come elencata all'art. 117, secondo comma.

Al riguardo, la Corte ha pronunciato alcune decisioni in cui si afferma che il nuovo Titolo V non si applica alle Regioni a Statuto speciale, se non nelle parti che prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite (v. Corte cost. ord. n. 377/2002, decisioni nn. 408/2002, 533/2002, 48/2003, 103/2003). Tuttavia, in un'altra decisione, concernente la Regione Sardegna, e in materia di caccia in cui tale Regione gode di potestà normativa primaria, le argomentazioni della Corte appaiono molto più articolate in quanto si è affermato (con riferimento espresso al nuovo Titolo V) che «la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere anche sulla materia caccia pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna trattandosi di limiti unificati che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato» (Corte cost. n. 536/2002).

Sembrerebbe quindi che la Corte costituzionale abbia riconosciuto che nel nuovo assetto delle competenze legislative, delineato dal nuovo Titolo V, le materie riservate in via esclusiva allo Stato si impongono anche alle competenze legislative primarie delle Regioni a Statuto speciale, ma non *in toto*, bensì nel senso più ristretto di poter fissare a quelle autonomie regionali nuovi limiti prima inesistenti. Tale orientamento è stato poi ribadito dalla Corte sia nei confronti (come era ovvio) delle Regioni a Statuto ordinario (decisione n. 227/2003) sia nei confronti della provincia autonoma di Trento dotata di competenza esclusiva in materia e ciò con riferimento ai preesistenti limiti statutari all'esercizio della competenza anzidetta (decisione n. 226/2003).

In altri termini, nella esegesi della Corte sembra affermarsi il concetto che le esigenze di unitarietà ed uniformità dell'ordinamento (v. anche dec. 274/2003 cit.), insite nella elencazione delle competenze esclusive statali e specie in quelle trasversali (e cioè definibili finalisticamente più che per l'oggetto, quali la tutela dell'ambiente, della concorrenza, del risparmio, la determinazione dei livelli essenziali v. Corte cost. nn. 282/2002, 407/2002, 88/2003, 303/2003, 376/2003, 14/2004), sono talmente rilevanti da condizionare *ex novo* anche la operatività della clausola di maggior favore.

Se ciò è esatto, anche qualora lo Statuto siciliano avesse attribuito espressamente alla competenza primaria della Regione la organizzazione, in ambito regionale, della giustizia civile, penale ed amministrativa di ultima istanza (il che non risulta né implicitamente né esplicitamente), ebbene, anche in questo ipotetico caso, la maggiore autonomia statutaria spettante in base alla clausola di maggior favore ne uscirebbe ridimensionata nel senso che non potrebbe più disciplinare, in una forma derogatoria per la sola Regione siciliana, aspetti della organizzazione giudiziaria che, *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *l*), debbono restare necessariamente unitari per l'ordinamento generale della giustizia (composizione dei Collegi, stato giuridico dei magistrati laici e togati etc.). Quanto poi al carattere finalistico della materia «giurisdizione», è sufficiente osservare come questa attenga direttamente, *ex* articolo 24, Cost., «alla tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» e quindi non sembrerebbe dubitabile che anche essa appartenga alla stessa categoria trasversale e finalistica al pari della tutela del risparmio, della concorrenza, dell'ambiente ed altresì (forse anche nel suo contenuto) a quella dei livelli essenziali di prestazioni, come sembrerebbe già adombrato nella citata decisione Corte cost. n. 150/1993.

Potrebbe invece consolidarsi una diversa esegesi nella applicazione dell'articolo 10 della legge Cost. n. 3/2001, nel senso cioè che le materie riservate in via esclusiva allo Stato dal nuovo articolo 117, secondo comma non possono costituire od introdurre nuovi limiti ai più ampi poteri normativi primari che, nelle stesse materie, sono previsti negli Statuti speciali, e che debbono, semmai, soltanto i vecchi limiti statutari alla normativa primaria. Tuttavia, anche in questo caso, permarrrebbe la rilevanza dei dubbi di costituzionalità dianzi enunciati e la loro non manifesta infondatezza. Invero, la Corte costituzionale, nella decisione n. 48/2003 da un lato ha affermato che l'applicazione della clausola di maggior favore (condotta sulla base di una valutazione comparativa) esclude ovviamente le competenze normative statali, ma ha riconfermato nella specie, per quanto qui interessa, il limite statutario della armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Lo Statuto siciliano, pur anteriore alla Costituzione, prevede similmente (articolo 14, primo comma) che la competenza legislativa primaria si esercita nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Non si è mai dubitato quindi che la competenza primaria della Regione siciliana dovesse osservare i principi della Costituzione (Corte cost. nn. 66/1964, 115/1972) così come anche i principi fondamentali delle leggi di riforma economico-sociale (Corte cost. nn. 545/1989, 4/2000, 314/2003). In questo caso i limiti alla possibilità di legiferare in tema di giurisdizione sarebbero rappresentati, oltre che dall'articolo 14, primo comma dello Statuto, da quelli ricavabili, come sottolinea la Corte costituzionale (dec. 274/2003 cit.) dall'articolo 5, dall'articolo 117, primo comma, e dall'articolo 120, secondo comma della Costituzione.

In conclusione, quindi, i principi unitari, unificanti ed infrazionabili ricavabili dalla Costituzione, tra i quali va annoverata la uniformità della disciplina della giurisdizione in ogni suo aspetto su tutto il territorio nazionale, si impongono comunque alle Regioni a Statuto speciale in assenza di una espressa deroga statutaria e, dopo la riforma del Titolo V, potrebbero anche limitare la portata di una eventuale espressa deroga statutaria. Tale prevalenza, che prescinde anche dalla clausola di maggior favore, si applica sia con riferimento ai limiti alla normativa primaria già presenti negli Statuti, sia ai nuovi limiti, e ciò sia con riferimento all'assetto antecedente la riforma del Titolo V, sia a quello successivo. In proposito la Corte costituzionale ha affermato che il potere di disciplinare l'esercizio della giurisdizione «alla Regione Sardegna come alle altre Regioni a Statuto speciale od ordinario non spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (*cf.* sentenza 115 del 1972; e v. oggi l'articolo 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione come sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)» (Corte cost. n. 29/2003).

Pertanto, sia la riserva di legge statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, sia il disposto dell'articolo 14, primo comma dello Statuto siciliano nonché degli articoli 5, 117 primo comma e 120,

secondo comma della Costituzione, inducono tutti a ritenere che i vizi di costituzionalità in precedenza denunciati si dovrebbero ritenere ulteriormente confermati. Al limite, qualora i dubbi di costituzionalità dianzi esposti avessero potuto essere superati con riferimento al precedente assetto costituzionale, gli stessi dovrebbero essere inevitabilmente riconosciuti con riferimento al nuovo.

Pertanto, il combinato disposto degli articoli 5, 102 primo comma, 108, primo comma, 117, primo e secondo comma, lettera *l*) e il secondo comma della Costituzione dovrebbe ormai dimostrare in modo inconfutabile che le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 373/2003 sembrano affette da incostituzionalità alla luce della riforma del Titolo V. In altri termini, l'articolo 117, secondo comma rafforza, se ce ne fosse bisogno, la necessità di attenersi ad una esegesi strettamente letterale dell'articolo 23 dello Statuto siciliano. Invero, nel silenzio totale dello Statuto in materia di organizzazione giudiziaria (oltre all'articolo 23 v. anche gli articoli 14 e 17) si osserva, innanzitutto, che non può scattare la clausola di maggior favore non essendo tale materia attribuita alla competenza regionale, e, in secondo luogo, che comunque, qualsiasi iniziativa normativa che dovesse essere assunta in proposito, vuoi in sede di commissione paritetica vuoi autonomamente dallo Stato o dalla Regione, dovrebbe in ogni caso tener conto dell'articolo 117 primo comma secondo cui la Costituzione (e quindi la competenza esclusiva statale da esercitare nella materia *de qua* con caratteri di uniformità) costituisce un limite insuperabile a qualsiasi categoria di normazione regionale sia essa primaria che concorrente e sia anche in sede di norme di attuazione che restano pur sempre subordinate alla Costituzione e quindi anche alle esigenze unitarie canonizzate negli articoli 5 e 120 secondo comma.

16. Pertanto in relazione alle questioni elencate sub A, A1, A2, A3, può essere posta anche la seguente:

A4. In subordine qualora si potesse ritenere la costituzionalità dell'articolo 4, primo comma, lettera *d*) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lettera *d*)» in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2, si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, dell'articolo 14, primo comma dello Statuto siciliano, dell'articolo 5, dell'articolo 117, primo comma e dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione.

In conclusione, quindi, tutte le questioni di cui ai precedenti punti *sub A* appaiono rilevanti, in quanto, la legittimità costituzionale della composizione del Collegio costituisce, di per sé, un presupposto per l'adozione di qualsivoglia decisione (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2002).

Peraltro, come in precedenza osservato, mentre è possibile adottare una esegesi costituzionalmente corretta sulla base del tenore letterale dell'articolo 23, primo comma dello Statuto siciliano, la tassatività delle disposizioni di cui sopra non consente di adottare, in *subiecta materia*, una esegesi costituzionale corretta né sussiste un diritto giurisprudenziale vivente che la supporti (v. da ultimo Corte cost. ord. 30 gennaio 2003, n. 19).

Il Collegio peraltro ritiene che il vigente regime transitorio ed anche la futura possibilità di diversa composizione del Collegio per effetto di eventuali nuove nomine di laici regionali *ex* articoli 4, 6, 7 e del d.lgs. n. 373/2003 non influisca sulla rilevanza e rilevanza delle questioni sin qui prospettate.

Innanzitutto va osservato che il decreto legislativo n. 373/2003 è entrato in vigore il 29 gennaio 2004 e che, ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto da tale data sono abrogati il d.lgs. n. 654/1948 e il d.P.R. n. 204/1978, per cui nessuna efficacia può più essere riconosciuta alla precedente normativa.

Per quanto invece concerne le nomine effettuate sotto il vigore di quella va tuttavia considerato che, con espresso riferimento alle nomine precedenti, la norma transitoria di cui all'art. 15, primo comma del d.lgs. n. 373/2003 consente ai laici componenti della Sezione giurisdizionale di rimanere in carica sino al compimento del sessennio a decorrere dal rispettivo giuramento, (sia pure subordinatamente ad una dichiarazione di insussistenza ovvero di intervenuta cessazione delle cause di incompatibilità), mentre il successivo secondo comma consente ai medesimi la permanenza in servizio per sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, ancorché versino in situazioni di incompatibilità o comunque già scaduti.

Pertanto, il regime transitorio di cui al primo e secondo comma dell'articolo 15 del d.lgs. n. 373/2003 consente l'esercizio della giurisdizione di questo C.G.A. nella composizione mista, atteso che per i membri laici presenti in questo Collegio il sessennio non è ancora scaduto (v. allegati D, D1 e E, E1) e neppure è scaduto il termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore del predetto decreto legislativo (29 gennaio 2004).

Conseguentemente, le anzidette questioni di costituzionalità possono essere sollevate anche nei confronti del primo, così come del secondo comma del citato articolo 15 ovviamente, *in parte qua*, e cioè con esclusivo riferimento ai membri laici della Sezione giurisdizionale.

Peraltro va anche sottolineato che si tratta di questioni che riguardano direttamente, e a regime, il modo di essere e di funzionare di questo Consiglio.

Esse invero prescindono nel modo più completo dalla varia posizione che possano rivestire gli attuali membri laici di questo Consiglio in relazione al regime transitorio e cioè se proseguano nell'incarico ovvero se vengano sostituiti da altri. Invero, le questioni pro spettate in precedenza concernono la legittimità costituzionale *in apicibus* di una composizione mista di questo Consiglio, questioni nei confronti della quale è irrilevante e ininfluyente la eventualità di nuove nomine di membri laici in sostituzione oin aggiunta agli attuali.

Inoltre, onde fugare eventuali eccezioni di inammissibilità, è opportuno richiamare il pacifico e costante insegnamento della Corte costituzionale in tema di autonomia del processo costituzionale secondo cui «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla remissione della questione alla Corte costituzionale» (v. da ultimo Corte cost. ord. n. 110/2000).

Nella medesima ottica è stato chiarito che «la vicenda del processo incidentale di legittimità costituzionale non può essere influenzata da circostanze di fatto sopravvenute nel procedimento principale: e ciò in quanto, svolgendosi il processo incidentale nell'interesse pubblico, e non in quello privato, una volta che esso si sia validamente instaurato a norma dell'articolo 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, acquisisce una autonomia che lo pone al riparo dall'ulteriore atteggiarsi della fattispecie, financo nel caso in cui, per qualsiasi causa, fosse venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso (articolo 22 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)» (Corte cost. ord. nn. 300/1984, 383/2002, e v. anche dec. nn. 135/1963, 701/1988, 52/1986).

Quanto poi alla ammissibilità delle questioni anzidette il Collegio si richiama parimenti all'insegnamento della Corte costituzionale (Corte cost. nn. 177/1973, 25/1976 e 266/1988). La Corte ha infatti affermato che la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità della composizione del Collegio non può far venir meno, *ex ante*, la ammissibilità e rilevanza della questione (Corte cost. n. 177/1973) poichè, in tal caso, siffatte questioni non potrebbero mai venire sollevate (Corte cost. n. 266/1988).

Il Collegio non può non rilevare infine anche la singolarità della circostanza occorsa in sede di emanazione del decreto legislativo n. 373/2003 in esame, la cui norma di copertura finanziaria è contenuta in un separato decreto-legge e precisamente nell'articolo 6 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 354, la cui entrata in vigore, ai sensi del successivo articolo 9, è stata fissata per il 1° gennaio 2004 ed è stato successivamente convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45.

Dalla relazione tecnica allegata, *ex* articolo 11-*ter*, legge n. 468/1978, al d.l. n. 354/2003 (v. allegato *f*), risulta che il maggior onere complessivo a carico dello Stato, pari ad € 697.500,00, veniva ripartito in € 279.000,00 per compensi e indennità per un presidente di sezione e due consiglieri di Stato fuori ruolo ed in € 418.500,00 per la metà a carico dello Stato del compenso iniziale di consigliere di Stato spettante ai nove componenti laici.

In proposito, il Collegio osserva che la norma di cui sopra non incide sulla rilevanza e rilevanza delle questioni di costituzionalità dianzi adombrate, in quanto ne rappresenta semplicemente i conseguenziali sviluppi sul piano della finanza statale, ma condiziona tuttavia la operatività delle disposizioni della cui costituzionalità si dubita. Di qui la necessità di denunciarne la incostituzionalità sia pure in via derivata e *in parte qua*.

Va infine ricordato che, *ex* articolo 27 della legge n. 87/1953 è possibile una declaratoria di incostituzionalità derivata.

Pertanto dalle censure rubricate sub A, A1, A2, A3, A4 dovrebbe derivatamente discendere la incostituzionalità anche dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003, convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45, peraltro limitatamente alla parte in cui assicura la copertura finanziaria dello Stato in misura pari alla metà dello stipendio iniziale di consigliere di Stato per quattro componenti laici della Sezione giurisdizionale e quindi per € 186.000,00.

17. Con riferimento, poi, alle questioni in precedenza ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, va rammentato in relazione ai possibili effetti delle pronunce di incostituzionalità che «l'eventuale vuoto di disciplina che verrebbe a prodursi in conseguenza della dichiarazione d'illegittimità costituzionale (vuoto di disciplina che spetterebbe in ogni caso al legislatore colmare)» non può incidere sulla ammissibilità delle questioni di costituzionalità (Corte cost. n. 266/1988 cit.).

A tale proposito va conclusivamente sottolineato che dall'eventuale accoglimento di taluna delle questioni di costituzionalità dianzi esposte e ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, non discenderebbe la eliminazione della presenza in Sicilia del giudice amministrativo di appello ma, come già sottolineato nelle ordinanze nn. 185/2003 e 303/2003, solamente la sostituzione della sezione giurisdizionale del C.G.A. a composizione mista con una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato a composizione ordinaria.

18. Ritenuto pertanto che l'appello non possa essere definito prescindendo dalla risoluzione delle anzidette questioni di costituzionalità.

P. Q. M.

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il Collegio, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di costituzionalità:

dell'articolo 4, primo comma, lettera d) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6 secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, primo e secondo comma limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'articolo 23 dello Statuto siciliano ed all'articolo 102, primo comma e 108, primo comma, Cost. in quanto l'articolo 23 dello Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia; e in rapporto agli articoli 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto il d.lgs. n. 373/2003 cit. disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale; nonché, in rapporto agli articoli 3, 24 primo comma, 113, primo comma Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e quindi anche dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;

A1. in subordine dell'articolo 4, primo comma, lettera d) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, primo e secondo comma limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'articolo 23, primo comma dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale tertium comparationis, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'articolo 24, primo comma dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'articolo 23, terzo comma del medesimo Statuto, all'art. 10 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'articolo 1 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, ed agli articoli 90 e 91, secondo comma del T.U. delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

A2. in subordine dell'articolo 4, primo comma, lettera d) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, primo e secondo comma limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto allo stesso articolo 23, primo comma dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'articolo 102, secondo comma e 108, primo e secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A3. in subordine dell'articolo 4, primo comma, lettera d) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma uno, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, primo e secondo comma limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'articolo 23, primo comma dello Statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

A4. in subordine, qualora si potesse ritenere la costituzionalità dell'articolo 4, primo comma, lettera d) e del successivo secondo comma, nonché dell'articolo 6, secondo comma del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'articolo 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2 si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'articolo 117, secondo comma lettera l) della Costituzione, dell'articolo 14 primo comma dello Statuto siciliano, dell'articolo 5, dell'articolo 117, primo comma e dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione;

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, nonché ai Presidenti della Camera e del Senato e sia altresì notificata al Presidente della Giunta regionale siciliana e al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 10 marzo 2004.

Il Presidente ed estensore: VIRGILIO

N. 469

Ordinanza del 1° aprile 2004 emessa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia sul ricorso proposto da Cooperativa Acquario a r.l. ed altri contro D'Alba Giovanna in Masarà ed altri

Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati in sede giurisdizionale - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle Sezioni del Consiglio di Stato - Violazione dei principi costituzionali sulla funzione giurisdizionale in assenza di deroghe per la Regione siciliana con norme di rango costituzionale - Ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio di tutela giurisdizionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 108, primo e secondo comma, 113, primo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23.

Subordinatamente - Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia - Ingiustificata diversa disciplina rispetto alla composizione dell'Alta Corte nonché a quella delle sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana e del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione Trentino-Alto Adige.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Statuto Regione siciliana, art. 23 in relazione all'art. 24, primo comma e all'art. 23, terzo comma, del medesimo Statuto e del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e agli artt. 90 e 91, secondo comma, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali nonché del divieto di istituzione di sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in legge 26 febbraio 2004, n. 45.
- Costituzione, artt. 102, secondo comma, e 108, primo e secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione del divieto di revisione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma, limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, VI disposizione transitoria; Statuto Regione siciliana, art. 23, primo comma.

In subordine: Giustizia amministrativa - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana - Composizione e funzionamento - Componenti laici della Sezione giurisdizionale - Designazione da parte del Presidente della Regione siciliana - Possibilità di permanenza in carica per un sessennio dalla data del giuramento - Conseguente permanenza di una composizione mista di magistrati laici e togati - Contrasto con lo Statuto regionale che non prevede una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare nella Regione siciliana - Violazione delle norme costituzionali sull'uniformità dell'esercizio della giurisdizione e dell'organizzazione della giustizia sul territorio nazionale.

- D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, artt. 4, primo comma, lett. *d*), e secondo comma, 6, secondo comma limitatamente alle parole «e all'articolo 4, comma 1, lett. *d*)», nonché, *in parte qua*, art. 15, primo e secondo comma, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, art. 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, primo comma, secondo comma, lett. *l*), e 120, secondo comma; Statuto Regione siciliana, art. 14, primo comma.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello n. 715/2002, proposto da Cooperativa Acquario a r.l., Cooperativa House e Cooperativa Likelia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Giovanni Pitruzzella e Massimiliano Mangano, con domicilio eletto in Palermo, via Nunzio Morello n. 40, presso lo studio dei medesimi;

Contro le signore Giovanna D'Alba in Masarà e Giuseppa D'Alba in Barone, rappresentate e difese dall'avv. Salvatore Raimondi, con domicilio eletto in Palermo, presso lo studio del medesimo, in via Nicolò Turrisi n. 59; nei confronti:

del Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria Impinna, con domicilio eletto, in Palermo, via Lungarini n. 2, presso l'Ufficio dell'Avvocatura comunale;

dell'Assessorato regionale al territorio e ambiente della Regione Sicilia, in persona dell'assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege*, in Palermo, via A. De Gasperi n. 81;

per la riforma della sentenza n. 940/2002, in data 10 aprile 2002, del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, Palermo, I;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione delle signore Giovanna D'Alba in Masarà e Giuseppa D'Alba in Barone, del Comune di Palermo e dell'Assessorato regionale al territorio e ambiente della Regione Sicilia;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Pier Giorgio Trovato; uditi, alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, l'avv. S. Trimboli, su delega dell'avv. G. Pitruzzella, per le cooperative appellanti, l'avv. S. Raimondi per le signore Giovanna D'Alba in Masarà e Giuseppa D'Alba in Barone e l'avv. dello Stato Rubino per l'Assessorato regionale territorio ed ambiente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

1. — Le signore Giovanna D'Alba in Masarà e Giuseppa D'Alba in Barone, proprietarie di terreni in località Cardillo, nel comune di Palermo, impugnarono avanti al Tribunale amministrativo regionale della Sicilia alcuni atti del Comune di Palermo e della Regione Sicilia, concernenti la localizzazione, nelle aree di loro proprietà, di un programma costruttivo predisposto da alcune cooperative edilizie (Cooperativa Acquario a r.l, Cooperativa House e Cooperativa Likelia).

Più esattamente erano impugnati:

la deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 187 del 26 settembre 1997, avente ad oggetto la individuazione e la localizzazione dei comparti di aree e degli edifici relativi agli interventi di edilizia economica e popolare ai sensi dell'art. 25 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 22;

la successiva deliberazione consiliare n. 232 del 23 ottobre 1997, recante modifiche e integrazioni alla precedente deliberazione n. 187 del 1997;

il decreto n. 1/DRU, in data 7 gennaio 1998, con il quale l'assessore regionale territorio e ambiente aveva nominato un commissario *ad acta*, presso il Comune di Palermo, al fine di provvedere sulla richiesta di approvazione del programma costruttivo proposto dalle cooperative sopra menzionate;

la deliberazione commissariale n. 57 in data 28 marzo 1998 di approvazione del programma costruttivo proposto dalle cooperative;

la determinazione dirigenziale comunale n. 217, in data 30 luglio 1999, con la quale si autorizzava il tecnico incaricato delle procedure espropriative ad accedere ai luoghi per la redazione dello stato di consistenza;

la deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 225 del 3 agosto 1999, recante atto di indirizzo sull'applicazione della legge regionale n. 22 del 1999 e della delibera consiliare n. 187 del 1997;

il provvedimento assessorile, di estremi sconosciuti, di approvazione della delibera commissariale n. 57 del 28 marzo 1998.

Erano dedotte le seguenti dodici censure:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 8 della legge regionale 30 aprile 1991, 10, in relazione all'omesso prescritto avviso dell'avvio del procedimento relativo alle deliberazioni consiliare n. 187 del 1997 e commissariale n. 57 del 1998;

2) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e seguenti della legge 18 aprile 1962, n. 167, dell'art. 16 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, dell'art. 2 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 86, come sostituito dall'art. 25 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 22, nonché eccesso di potere per sviamento e contraddittorietà, sul rilievo che con la deliberazione n. 187/1997 l'amministrazione comunale aveva sostanzialmente adottato un atto avente portata ed efficacia analoghe a quelle di un PEEP, senza il rispetto delle prescritte formalità, poste anche a garanzia dei proprietari delle aree interessate;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge regionale 28 gennaio 1986, n. 1 e dell'art. 2 della legge regionale n. 86/1981, come sostituito dall'art. 25 della legge regionale n. 22/1996, osservandosi che la deliberazione commissariale n. 57 del 1998 non effettuava alcuna valutazione del fabbisogno abitativo per il successivo biennio;

4) violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 5 della legge regionale n. 1/1986 e dell'art. 2 della legge regionale n. 86/1981, come sostituito dall'art. 25 della legge regionale n. 22/1996, sul rilievo che il fabbisogno abitativo era stato ritenuto negativo, per il successivo decennio, nella relazione alla variante generale del piano regolatore generale del 1994;

5) violazione dell'art. 2 della legge regionale n. 86/1981, come sostituito dall'art. 25 della legge regionale n. 22/1996, eccesso di potere per perplessità della motivazione e contraddittorietà, affermandosi che la delibera consiliare n. 187 del 1997 sembra fare applicazione del comma 4 dell'art. 25 della legge regionale n. 22/1996, mentre la delibera commissariale sembra fare riferimento ai commi 1 e 3 del medesimo art., senza che sussistano i presupposti per l'applicazione di alcuna delle due norme;

6) eccesso di potere per contraddittorietà, sostenendosi che la localizzazione del programma costruttivo delle cooperative controinteressate su aree libere contrasta con l'indirizzo manifestato dalla Amministrazione comunale di privilegiare il recupero del patrimonio edilizio esistente;

7) violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma sesto, della legge regionale n. 86/1981, in quanto il programma costruttivo avrebbe dovuto prevedere le aree per le opere di urbanizzazione secondaria del tutto assenti nella zona né previste in sede propria dal P.R.G.;

8) violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge regionale n. 1/1986 e dell'art. 4 della legge regionale n. 86/1981, laddove il termine per la conclusione delle procedure espropriative era stato fissato in un quinquennio a fronte di una validità biennale del programma;

9) violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 86/1981, come sostituito dall'art. 25 della legge regionale n. 22/1996, eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione, rilevandosi che la delibera commissariale n. 57/1998 era stata adottata senza esperimento di alcuna attività istruttoria e senza motivazione in ordine al sacrificio imposto ai proprietari delle aree espropriande;

10) violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 86/1981 come sostituito dall'art. 25 della legge regionale n. 22/1996; violazione dell'art. 1 della legge regionale 24 luglio 1977, n. 25 e dell'art. 2 della legge regionale 21 agosto 1984, n. 66, sull'assunto che la nomina del commissario sarebbe illegittima per inapplicabilità del termine di cui all'art. 25 comma quinto della legge regionale n. 22/1996;

11) violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge regionale n. 25/1997 e dell'art. 5 della legge regionale n. 1/1986, in quanto l'area interessata dal programma costruttivo sarebbe soggetta a vincolo da parte della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali, della quale non sarebbe stato acquisito il prescritto parere;

12) violazione e falsa applicazione dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e dell'art. 7 della legge regionale n. 86/1981, sul rilievo che una porzione dell'area ricompresa nel programma doveva essere utilizzata in regime di proprietà.

Con motivi aggiunti, le ricorrenti poi, per i motivi già fatti valere con il ricorso introduttivo del giudizio impugnavano in via derivata, anche l'atto dirigenziale n. 156, in data 16 luglio 2001, con il quale l'Amministrazione comunale di Palermo aveva disposto la occupazione d'urgenza dei loro terreni.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, le ricorrenti — premesso di avere ricevuto successivamente alla data di notifica del ricorso introduttivo una nota della Amministrazione comunale nel quale veniva rilevata la illegittimità della delibera commissariale n. 57 del 1998 e comunicato l'avvio di un nuovo procedimento tendente alla approvazione del programma costruttivo — deducevano le seguenti ulteriori censure:

13) violazione dell'art. 2, primo comma, della legge regionale n. 10/1991, in quanto l'Amministrazione non avrebbe completato il procedimento di riapprovazione del programma costruttivo come invece preannunziato nella relativa comunicazione di avvio del procedimento;

14) eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione, non comprendendosi le ragioni per le quali l'Amministrazione aveva superato le rilevate illegittimità della delibera commissariale n. 57 del 1998 e aveva dato corso alla occupazione d'urgenza;

15) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge regionale n. 86/1981, sul rilievo che l'Amministrazione intendeva dare esecuzione al programma costruttivo pur successivamente alla scadenza del termine biennale di validità.

Si costituivano in giudizio l'Amministrazione regionale, il Comune di Palermo e la Cooperativa Acquario.

Quest'ultima eccepiva, tra l'altro, l'inammissibilità sia del ricorso principale che di quelli per motivi aggiunti, sul rilievo che il primo non era stato notificato al commissario *ad acta* (autorità che aveva approvato il programma costruttivo) e che né il ricorso introduttivo né i motivi aggiunti erano stati notificati ritualmente alle cooperative controinteressate.

Con sentenza interlocutoria n. 940 in data 10 aprile 2002, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, Palermo, I, ha riconosciuto la sussistenza delle irritalità dedotte dalla Cooperativa Acquario, ma ha rimesso in termini le ricorrenti per la rituale notifica sia al commissario *ad acta* sia alle Cooperative. Ha poi disposto incompetenti istruttori.

2. — La sentenza è stata appellata dalle Cooperative Acquario, House e Likelia, che hanno puntualmente contestato la determinazione del Tribunale amministrativo regionale in ordine alla remissione in termini e hanno chiesto l'annullamento della sentenza, con la declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo del primo grado e dei relativi motivi aggiunti.

Si sono costituite in giudizio le signore D'Alba, che hanno svolto puntuali controdeduzioni.

Si sono costituite in giudizio anche le Amministrazioni, regionale e comunale.

Sia le cooperative che le signore D'Alba hanno ulteriormente illustrato le proprie tesi in memoria difensiva.

3. — In particolare le resistenti, con memoria depositata il 19 gennaio 2004, hanno eccepito profili di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2; dell'art. 6, commi 3, 4 e 5 e dell'art. 7 del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, laddove si prevede la composizione mista della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, con la presenza nel collegio (oltre a magistrati del Consiglio di Stato) anche di componenti di designazione regionale.

Più esattamente l'eccezione viene sollevata sotto i seguenti profili:

1) in rapporto all'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano ed in rapporto al comma 1 della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

2) in rapporto all'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102, comma 2, e 108, commi 1 e 2 della Costituzione, non essendo consentito istituire sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

3) in rapporto all'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano e all'art. 102, comma 1, e 108, comma 1, della Costituzione, in quanto l'art. 23 dello Statuto siciliano non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e in rapporto agli artt. 102, comma 1, e 108, comma 2, della Costituzione, in quanto disciplina riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale che non è rinvenibile nell'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano;

4) in rapporto all'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertia comparationis*, all'art. 24, comma 1, dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23, comma 3, del medesimo Statuto, al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, ed agli artt. 90 e 91, comma 2, del Testo unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Trentino Alto Adige).

La difesa delle resistenti ha richiamato le precedenti ordinanze (in particolare la ordinanza n. 185 del 13 maggio 2003) con le quali il Consiglio di giustizia amministrativa aveva rimesso alla Corte costituzionale alcune questioni di costituzionalità del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, attuativo dello Statuto siciliano e concernente la istituzione del Consiglio medesimo, ed ha osservato come il sopravvenuto decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, che ha abrogato il d.lgs. n. 654/1948, abbia «fatto venire meno soltanto alcune, peraltro le meno rilevanti, questioni di costituzionalità sollevate da codesto Consiglio con ordinanza n. 185 del 13 maggio 2003 e con ordinanze successive, mentre non ha fatto venire meno quelle più importanti».

Infatti è rimasta ferma la composizione mista. Per quanto concerne la Sezione giurisdizionale, il Collegio viene composto, come già secondo le disposizioni di cui all'abrogato d.lgs. n. 654 del 1948, come modificato con d.P.R. n. 204 del 1978; della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa fanno parte oltre che il Presidente dello stesso ed il Presidente assegnato alla Sezione giurisdizionale ed a quattro consiglieri di Stato, quattro componenti designati dal Presidente della Regione e nominati con d.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 4, comma 1, e 6, comma 2 e 3). Il Collegio giudicante è composto da uno dei due presidenti della Sezione, da due Consiglieri di Stato e da due dei membri designati dal Presidente della Regione.

Non appare dubbio che, sotto tale profilo, le nuove disposizioni sono affette dalle medesime ragioni di incostituzionalità che sono poste a base delle citate ordinanze di codesto Consiglio.

Dopo queste premesse, la difesa delle resistenti ha richiamato molte delle tesi sviluppate nella ordinanza n. 185/2003 di questo Consiglio, e ha evidenziato, con annotazioni e considerazioni aggiuntive, come le stesse siano valide anche nel nuovo assetto ordinamentale *ex* d.lgs. n. 373/2003.

Sul punto le altre parti costituite nell'odierno grado di giudizio non hanno svolto considerazioni.

4. — Alla pubblica udienza del 10 marzo 2004, uditi i difensori delle parti, l'appello è passato in decisione. Il difensore delle resistenti, in particolare, ha insistito nelle eccezioni di incostituzionalità già sollevate nell'ultima memoria difensiva.

D I R I T T O

1. — Il Collegio, chiamato a decidere sull'appello in epigrafe, avuto riguardo anche alle eccezioni sollevate dalla difesa delle resistenti signore Giovanna D'Alba in Masarà e Giuseppa D'Alba in Barone, ritiene innanzitutto di dover affrontare taluni dubbi di costituzionalità relativamente al decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, nella parte in cui prevede una composizione mista (per la presenza non solo di magistrati del Consiglio di Stato, ma anche di componenti designati dal Presidente della Regione siciliana) della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

2. — In via di premessa va rilevato che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è stato istituito in attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale con l'art. 1, primo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), a norma del quale:

gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione;

le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile;

i magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione.

i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Quanto alla sua attuazione, l'art. 43 dello Statuto siciliano stabilisce che una Commissione paritetica (di quattro membri nominati dai Governi regionale e statale), determinerà le norme per l'attuazione del presente Statuto.

Si tratta di procedura legislativa rinforzata prevista anche per altre Regioni a statuto speciale.

Per consolidato insegnamento della Corte costituzionale la relativa competenza si esercita non solo in occasione del primo passaggio di funzioni, ma anche successivamente (Corte cost. 180/1980; 212/1984).

È stato altresì sottolineato che in sede di attuazione non può prescindersi dallo speciale procedimento posto, con norma di rilievo costituzionale, a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti alla commissione paritetica (Corte cost. 206/1975; 95/1984; 137/1998).

3. — L'art. 23 dello Statuto, come emerge dal testo sopra riportato e per quel che qui rileva, contempla la localizzazione in Sicilia, per gli affari concernenti la Regione, di sezioni degli organi giurisdizionali centrali.

In punto di fatto, il decentramento non è mai stato realizzato per la Corte di cassazione, la quale ha sempre respinto le questioni di costituzionalità delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario, nella parte in cui non prevedono l'istituzione di due sezioni, civile e penale, della Corte di cassazione con sede in Palermo, sul rilievo che la norma statutaria siciliana ha natura programmatica e non assume rilevanza nell'ordinamento in relazione al principio di cui all'art. 25 cost. (v. Cass. 12 settembre 1991, n. 9534; 8 aprile 1992, n. 4270).

Non sono state decentrate neppure la Commissione tributaria centrale e il Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Il decentramento è stato invece attuato per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti con i coevi decreti legislativi del 6 maggio 1948 rispettivamente n. 654 e n. 655.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato, le disposizioni attuative, con la istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sono state a suo tempo oggetto di dubbi di costituzionalità e di modifiche normative (cfr. d.P.R. 5 aprile 1978, n. 204), che però non sono sembrate a questo Consiglio sufficienti ad escludere ogni perplessità in proposito.

4. — Questo Consiglio, infatti, con ordinanza n. 185/2003, in data 13 maggio 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - prima serie speciale - n. 28 del 16 luglio 2003 ha sollevato talune questioni di costituzionalità del d.lgs. n. 654/1948 sotto vari profili in rapporto a numerose disposizioni sia dello Statuto siciliano sia della Costituzione.

Tali questioni sono state successivamente sollevate anche con ordinanza n. 303/2003, in data 9 settembre 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - prima serie speciale - n. 45 del 12 novembre 2003.

Nelle more dei giudizi innanzi alla Corte costituzionale è stato emanato il d.lgs. n. 373/2003 il quale, come recita l'art. 14, sostituisce integralmente il d.lgs. n. 654/1948 ed il decreto di modifica dello stesso, e cioè il d.P.R. n. 204/1978.

Non pochi interrogativi posti nelle anzidette ordinanze di questo Consiglio sono stati superati dalle nuove disposizioni.

In particolare, è venuto meno un gruppo di questioni concernenti la supposta violazione di principi costituzionali sia in tema di delega legislativa sia dell'art. 43 dello Statuto siciliano, e ciò poiché il d.lgs. n. 654/1948 sarebbe stato emanato in base a norme di delega a contenuto indeterminato e comunque prescindendo dall'intervento della commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano.

Un altro gruppo di censure concerneva altri supposti vizi di costituzionalità dell'art. 2 del d.lgs. n. 654/1948 (come sostituito dal d.P.R. n. 204/1978) in relazione a taluni principi costituzionali per non essere assicurate ai

membri laici della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sufficienti garanzie di indipendenza e di imparzialità e per non essere previsto un termine per la loro designazione nonché meccanismi sostitutivi.

Anche tali interrogativi sono stati superati dal d.lgs. n. 373/2003 e, in particolare, dalle previsioni degli artt. 6 e 7 che hanno esteso ai membri laici il regime giuridico e disciplinare, nonché il trattamento economico dei togati e ne hanno previsto la cessazione automatica al termine del sessennio di nomina.

Peraltro il d.lgs. n. 373/2003 non ha eliminato un dubbio di costituzionalità, già adombrato nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003, e concernente, in particolare, la questione se in sede di norme di attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano sia possibile prevedere una composizione mista di laici e togati del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale.

Vengono in rilievo le seguenti disposizioni del d.lgs. n. 373/2003:

l'art. 4, comma 1, laddove, nel disciplinare la composizione della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa, oltre al presidente del consesso, al presidente assegnato alla Sezione giurisdizionale e a quattro consiglieri di Stato, alla lettera *d*) si prevedono quattro componenti in possesso dei requisiti di cui all'art. 106, terzo comma, della Costituzione per la nomina a consigliere di Cassazione ovvero di cui all'art. 19, primo comma, numero 2) della legge 27 aprile 1982, n. 186;

l'art. 4, comma 2, in forza del quale il collegio giudicante è composto da uno dei due presidenti della Sezione, da due consiglieri di Stato e da due dei membri indicati nella lettera *d*) del comma 1;

l'art. 6, comma 2, laddove si demanda al Presidente della Regione Sicilia la designazione dei componenti di cui all'art. 4, comma 1, lettera *d*);

l'art. 15, commi 1 e 2, laddove in via transitoria si disciplina la permanenza in carica dei membri laici (giuristi) della Sezione giurisdizionale.

In via derivata tale dubbio di costituzionalità si riflette in parte sull'art. 6 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354 convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45, in forza del quale per assicurare il funzionamento del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, anche mediante potenziamento della sua composizione, è autorizzata la spesa di euro 700.000 a decorrere dall'anno 2004.

Le questioni hanno costituito già oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con decreti presidenziali n. 77 in data 13 febbraio 2004 e n. 81 in data 26 febbraio 2004, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* - prima serie speciale - n. 12 del 24 marzo 2004.

5. — Tali questioni sono rilevanti ai fini dell'esercizio della giurisdizione e preliminari ad ogni decisione in rito e in merito, in quanto la legittimità costituzionale della composizione del Collegio costituisce, di per sé, un presupposto per l'adozione di qualsivoglia decisione (v. da ultimo Corte cost. n. 353/2002).

Esse, poi, non appaiono manifestamente infondate per quanto di seguito verrà esposto.

II

1. — Osserva anzitutto il Collegio che l'art. 23 dello Statuto siciliano, norma di rango costituzionale, non prevede alcuna deroga né alla composizione ordinaria degli organi giurisdizionali da localizzare in Sicilia, né, in via di principio, alla nomina dei rispettivi componenti.

Nel primo comma si dispone infatti semplicemente che gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

In particolare non è contemplata, come conseguenza del decentramento, alcuna diversa composizione, rispetto a quella ordinaria, della Sezione regionale giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Nell'art. 23 è prevista un'unica eccezione alla organizzazione ordinaria, a carattere funzionale e non strutturale, laddove al quarto comma si prevede la partecipazione della Sezione giurisdizionale alla funzione consultiva in materia di ricorsi straordinari (i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato; cfr. art. 23, comma quarto dello Statuto).

Si tratta di eccezione, che, come appare evidente, è estranea alla composizione della Sezione giurisdizionale e alle modalità di nomina dei suoi componenti, e che riguarda esclusivamente la sua partecipazione ad alcune fun-

zioni consultive del consenso: i pareri in sede di decisione dei ricorsi straordinari contro atti amministrativi regionali non sono demandati alla sola Sezione consultiva del Consiglio, come avviene nella organizzazione ordinaria del Consiglio di Stato, ma alle Sezioni regionali riunite, giurisdizionale e consultiva.

Il rilievo letterale è confermato dal dato storico. Dagli atti relativi ai lavori preparatori emerge con chiarezza che mai nessuno, in sede di redazione dello Statuto, pensò ad una organizzazione delle magistrature superiori diversa da quella disciplinata dalla legge statale e che, se vi fu un accenno di specialità, esso riguarda solo il giudice contabile (cfr. per una dettagliata ricostruzione del quadro storico l'ordinanza n. 185/2003 di questo Consiglio).

Anche il dato sistematico converge con quello letterale e storico della interpretazione.

Elementi di partecipazione regionale nella provvista dell'organo decentrato sono previsti statutariamente solo per la Corte dei conti (art. 23, comma terzo).

Il d.lgs. n. 373/2003, nella parte in cui disciplina una composizione mista della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa, con la nomina di componenti regionali, non può dunque considerarsi *secundum statutum*.

2. — Si tratta quindi di stabilire se, pur non essendo prevista dall'art.23 dello Statuto siciliano, la composizione mista della Sezione giurisdizionale di questo Consiglio possa ritenersi comunque correttamente introdotta con norme contenute in un decreto legislativo attuativo dello Statuto.

Come noto i decreti legislativi di attuazione statutaria da un lato hanno il valore di legge statale, rinforzata (per la Sicilia *ex* art. 43 dello Statuto) quanto alla procedura dall'intervento di una Commissione paritetica Stato-Regioni (cfr. Corte cost. 14 luglio 1956, nn. 14, 15, 16; 16 luglio 1956, n. 20; 19 luglio 1956, n. 22; 26 gennaio 1957, n. 15; 18 maggio 1959, n. 30; 18 maggio 1959, n. 30, Corte cost. n. 13/1974); dall'altro sono espressione di una competenza separata e riservata rispetto alle leggi statali ordinarie (cfr. Corte cost. n. 180/1980, n. 237/1983, n. 212/1984, n. 137/1998), in quanto il loro contenuto è circoscritto dalla finalità attuativa dello Statuto.

In approfondimento di questi principi va ricordato che, da un lato, con riferimento al d.lgs. n. 654/1948 (corrispondente per natura al d.lgs. n. 373/2003) la Corte costituzionale ha affermato «che il predetto decreto legislativo ha valore di legge ordinaria» (Corte cost. n. 61/1975).

Inoltre, più in generale, la Corte ha affermato che le norme di attuazione degli Statuti speciali «hanno... valore di legge, e per alcuni Statuti, come per quello sardo, è prevista la loro compilazione da parte di una commissione paritetica e occorre sentire il parere di alcuni organi regionali. Sia per ragioni formali che per ragioni sostanziali, esse si pongono dunque su un piano diverso e superiore rispetto alle leggi da emanare nelle materie da esse regolate; ma non per questo si può ad esse attribuire il carattere di leggi costituzionali» (v. Corte cost. n. 30/1959 cit.).

Dall'altro la Corte costituzionale ha sottolineato che, anche laddove gli Statuti prevedano in via generica la emanazione di norme di attuazione, sarebbe illogico ritenere che queste ultime debbano essere emanate per tutte le materie statutarie perché in tal modo si perverrebbe «all'assurdo di giudicare che esse sono state previste anche in caso in cui il testo statutario avesse avuto in sé piena completezza e non avesse reclamato integrazioni o specificazioni. In tali ipotesi le norme di attuazione non potrebbero mai emanarsi per mancanza di oggetto» (Corte cost. 1° luglio 1969, n. 136).

Si pone in tal modo il problema del limite contenutistico delle norme attuative degli Statuti regionali, problema che va risolto in base ad un principio di aderenza.

La Corte costituzionale (nella citata decisione n. 20/1956) ha affermato al riguardo che se poi le norme di attuazione siano *praeter legem*, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto.

Questo insegnamento è stato mantenuto fermo fino ad ora e, sullo specifico punto, la decisione n. 20/1956 è stata costantemente richiamata dalla successiva giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo Corte Cost. n. 353/2001).

3. — La necessaria aderenza, allo Statuto, delle norme integrative nella specie non sembra ravvisabile.

Come detto, essa può ritenersi sussistente ove si configurino i seguenti requisiti: la concordanza delle integrazioni con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione e la necessità della loro emanazione ai fini di dare attuazione allo Statuto.

Sotto il primo profilo (concordanza con le disposizioni statutarie), va osservato che lo Statuto siciliano, non solo non prevede la istituzione di una Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato a composizione mista, ma neppure delega alle norme di attuazione la disciplina dell'ordinamento di detta Sezione.

Né potrebbe sostenersi (quanto alla concordanza col principio della autonomia regionale), che la presenza in Collegio di magistrati laici di designazione regionale costituisca la logica e naturale conseguenza, se non della lettera, almeno dello spirito e delle finalità autonomistiche dello Statuto siciliano.

Un conto infatti è la localizzazione di una funzione, un altro è la organizzazione della funzione. Sono due aspetti del tutto diversi che il legislatore costituzionale può disciplinare diversamente a seconda dei casi così come dimostra lo Statuto del Trentino Alto Adige (istituzione espressa dell'organo speciale, delega espressa alle norme di attuazione, localizzazione e previsione di giudici laici), quello della Valle d'Aosta (limitata competenza per gli uffici di conciliazione), quello della Regione Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia (nessuna disposizione sulla giurisdizione).

Per la Sicilia, come detto, in via di principio è prevista solo la localizzazione degli organi ordinari, mentre appare estranea alla previsione statutaria e alle autonomie regionali in essa affermate una diversa composizione degli organi giurisdizionali centrali.

Esiste quindi un limite interno all'art. 23 dello Statuto che impedisce all'attuazione di incidere sugli assetti giurisdizionali della Sezione decentrata.

In questa prospettiva l'autonomia regionale non trova nell'art. 23, né per dato letterale né per dato logico e sistematico, sviluppi che consentano e tanto meno rendano necessari assetti normativi quali quelli contenuti nelle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 373/2003.

Tale decreto legislativo ha quindi ampliato la sfera di autonomia regionale, ma ciò ha fatto vulnerando non solo la lettera, quanto e soprattutto lo spirito della disposizione costituzionale statutaria, che riguardava solo la presenza in Sicilia di sezioni delle magistrature superiori, senza alcuna intenzione di alterarne, in via di principio, la struttura e le funzioni (v. in questo senso l'ordinanza 6 marzo 1975 con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rimise alla Corte costituzionale la questione su cui poi intervenne la dec. n. 25/1976).

Queste considerazioni escludono anche il terzo requisito legittimante la normazione attuativa *praeter legem* (la necessità della sua emanazione in relazione alla finalità di attuazione dello Statuto).

In conclusione dunque il decreto legislativo n. 373/2003 appare «*contra statutum*» poiché, al pari del d.lgs. n. 654/1948, istituisce in Sicilia «un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria fisionomia e struttura» (Corte cost. n. 25/1976), diverso da quello ordinario, in quanto composto anche con giudici laici di designazione regionale.

4. — Merita di essere richiamata, per un approfondimento sul punto, la decisione 12 luglio 1984, n. 212 della Corte costituzionale che, nel dichiarare la illegittimità costituzionale della istituzione di una sezione giurisdizionale e delle Sezioni unite della Corte dei conti in Sardegna, ha argomentato con il fatto che né dalla lettera dello Statuto regionale, né dal suo spirito, né dalle sue finalità era in alcun modo ricavabile che si fosse inteso prevedere, neppure per implicito, Sezioni di organi centrali neppure nei limiti degli affari concernenti la Regione e ciò a differenza di quanto stabilito per altre Regioni, richiamando appunto l'art. 23 dello Statuto siciliano e l'art. 90 dello Statuto del Trentino Alto Adige.

Al riguardo tuttavia non può non sottolinearsi la differenza fondamentale tra lo Statuto siciliano e quello del Trentino Alto Adige i quali, ai fini in esame, non possono porsi sullo stesso piano.

Infatti, mentre lo Statuto siciliano si limita alla pura e semplice localizzazione in Sicilia delle sezioni delle giurisdizioni superiori, lo Statuto del Trentino Alto Adige è di ben diverso contenuto.

Innanzitutto, l'art. 90 del Testo Unico delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nell'istituire il Tribunale regionale di giustizia amministrativa (T.R.G.A.) con una sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, espressamente rinvia alle norme di attuazione per il suo ordinamento (secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo) sia per la sede di Trento che per quella di Bolzano (cfr. Consiglio di Stato, V, 13 novembre 1995, n. 1546). Inoltre, il successivo art. 91, sempre espressamente, disciplina la composizione della sezione giurisdizionale per la provincia di Bolzano del T.R.G.A. così come prevede che la metà dei componenti la Sezione è nominata dal Consiglio provinciale di Bolzano (art. 91, secondo comma).

Le norme di attuazione dello Statuto del Trentino Alto Adige (d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426) di conseguenza, essendo a ciò espressamente delegate dallo Statuto, disciplinano le modalità di scelta dei magistrati cosiddetti laici, individuando le categorie tra cui questi debbono essere scelti, il ruolo in cui debbono essere collocati, le garanzie che li assistono, lo stato giuridico e il trattamento economico (artt. 1, 2, 4, 5, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426).

In proposito, nella decisione 137/1998 la Corte costituzionale ha espressamente rilevato come la specialità del T.R.G.A. risieda nella delega contenuta nell'art. 90 dello Statuto speciale da cui legittimamente discendono le norme di attuazione adottate con lo speciale procedimento della commissione paritetica.

Il d.lgs. n. 373/2003 di attuazione dello Statuto siciliano contiene, agli artt. 4 e 6, norme di contenuto analogo alle norme di attuazione dello Statuto del Trentino, ma con la fondamentale differenza che l'art. 23 dello Statuto siciliano non prevede alcuna delega attuativa, né (a parte il decentramento) deroghe all'ordinamento statale della giurisdizione amministrativa.

5. — Per contro, come emerge in particolare dal dato sistematico, tali deroghe dovrebbero essere contemplate nello Statuto siciliano.

Al riguardo va osservato che quando si è voluta una composizione mista, lo Statuto siciliano lo ha espressamente sancito, come risulta dal confronto dell'art. 23 con l'art. 24, primo comma, secondo cui i membri dell'Alta Corte dovevano essere nominati «in pari numero dalle assemblee legislative della Stato e della Regione».

Inoltre, come accennato, un ulteriore argomento si ricava dal testuale tenore dello stesso art. 23 dello Statuto. Invero, il terzo comma si dà carico di precisare che i magistrati della Corte dei conti sono nominati «d'accordo dai Governi della Stato e della Regione».

Il legislatore costituzionale ha talmente avvertito l'effetto derogatorio, al normale e limitato assetto organizzativo, della designazione del giudice contabile togato, da ritenere necessaria la specificazione nello Statuto.

Orbene, di fronte a tale espressa specificazione dello Statuto per una delle magistrature superiori, non si vede come si possa sostenere che invece l'assoluto silenzio dello stesso legislatore circa le altre possa essere interpretato come una implicita delega a disciplinare, in sede di attuazione, la nomina, la composizione, la stessa struttura del giudice amministrativo in una organizzazione giurisdizionale del tutto difforme da quella ordinaria.

Inoltre, ai fini del mero trasferimento di una sezione del Consiglio di Stato in Sicilia — poiché tale è l'oggetto dell'art. 23 dello Statuto siciliano (Corte cost. n. 189/1992 e n. 61/1975) — non si vede perché fosse necessario cambiare la composizione ordinaria della Sezione con l'introduzione nel Collegio giudicante di giudici laici di designazione regionale. È stato infatti affermato che la norma di attuazione, intanto può porsi in funzione di integrazione dello Statuto «sempreché sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo» (Corte Cost. n. 260/1990). Diversamente, ove il testo statutario sia completo, le norme di attuazione sarebbero prive di oggetto (Corte Cost. n. 136/1969 cit.).

6. — Neppure potrebbe sostenersi, sotto altro profilo, che, nella previsione statutaria siciliana, limitata alla localizzazione, sia implicita la disciplina della organizzazione giurisdizionale. Al contrario i principi costituzionali emergenti dagli artt. 102, comma primo, e (in particolare) 108 comma prima, portata ad affermare che, in relazione alla riserva di legge statale sancita in materia di organizzazione giudiziaria, la previsione di decentramento ex art. 23 dello Statuto siciliano è eccezionale e non è suscettibile di interpretazioni estensive.

In particolare la Corte costituzionale ha sempre affermato che in materia di ordinamento giudiziario esiste, ex art. 108 Cost., una riserva di legge statale (Corte Cost. n. 4/1956, n. 76/1995, n. 134/1998, n. 86/1999). Tale riserva concerne «la disciplina di tutto quanto concerne l'Amministrazione della giustizia, sia riguardo alla istituzione dei giudici, che alle loro funzioni ed alle modalità del correlativo esercizio» (v. Corte Cost. n. 4/1956).

La riserva in questione esclude in via di principio che le Regioni, al di fuori di speciali disposizioni derogatorie, di rango costituzionale, possano incidere sulla legislazione statale di settore, sia attraverso la propria legislazione, sia attraverso determinazioni paritetiche in sede di attuazione degli statuti speciali.

Il rigoroso limite all'intervento regionale in materia di giurisdizione è sottolineato in varie decisioni della Corte costituzionale.

È stato così affermato che il disegno del costituente è stato «di procedere bensì per determinate materie ad un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo a favore dell'Ente Regione, ma di escludere dal decentramento tutto il settore giudiziario e di sottrarlo, quindi, a qualsiasi competenza delle Regioni, anche di quelle a Statuto speciale dettando così uno di quei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato che costituiscano limite insuperabile all'attività legislativa delle Regioni» (Corte cost. n. 4/1956, v. anche Corte cost. n. 43/1982).

Quanto alla legislazione regionale, tale principio è stato sempre tenuto fermo dalla giurisprudenza della Corte che ne ha fatto rigorosa applicazione numerose volte anche in Sicilia sino al punto di affermare la incostituzionalità anche di norme soltanto meramente riprodottrici della disciplina nazionale (v. Corte cost. nn. 154/1995, 115/1972), nonché di norme che anche soltanto in via indiretta interferivano con l'esercizio della

funzione giurisdizionale (Corte Cost. n. 94/1995). In proposito va altresì ricordato che alle censure di costituzionalità riguardo alla giurisdizione non si è sottratto neppure lo stesso Statuto siciliano di cui sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 26 e 27 sulla giurisdizione penale dell'Alta Corte (Corte Cost. n. 6/1970).

Neppure potrebbe sostenersi che lo Stato e la Regione, in sede di commissione paritetica, possano d' accordo attribuire alla norma statutaria una portata maggiore di quella risultante dal tenore letterale della stessa.

In altri termini, non è possibile che in sede di commissione paritetica lo Stato autorizzi una limitazione dei suoi poteri, in assenza di qualsiasi previsione statutaria, ed al di là delle finalità tipiche delle norme di attuazione (decentramento), specie poi se rapportate alla chiara previsione statutaria nel medesimo senso.

Va infatti considerato che a tale abdicazione corrisponderebbe un parallelo ampliamento dei poteri regionali e, quindi, in sostanza, una surrettizia modifica dello Statuto speciale.

Gli Statuti speciali sono norme costituzionali e non è ammissibile che una fonte di rango subordinato, quale le norme di attuazione, possa modificare una normativa di rango costituzionale.

Neppure sembrerebbe possibile sostenere che nel nuovo assetto costituzionale equordinato (art. 114, prima comma) i vari enti possano esercitare qualsiasi potere loro attribuito purché in forma di collaborazione e cioè anche prescindendo dalla ripartizione di competenze normative di cui all'art. 117.

In effetti una simile possibilità non è prevista neppure negli ordinamenti propriamente federali ed a Costituzione flessibile.

Il nuovo Titolo V prevede in molti casi l'intesa tra Stato e Regioni, ma, nessuno di essi, neppure in forza della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001, potrebbe sovrapporsi o comunque modificare il regime e le caratteristiche del sistema di cooperazione tipico del procedimento delle norme di attuazione dello Statuto speciale siciliano *in subiecta materia*.

L'art. 116, ultimo comma, l'art. 117, quinto comma e l'art. 118, terzo comma, della Costituzione riguardano infatti materie diverse e presuppongono comunque la preesistenza di una legge *ad hoc*.

Neppure sarebbe ipotizzabile una intesa Stato-Regione *ex art.* 118, primo comma.

Invero, ai sensi di tale disposizione l'intesa tra Stato e Regioni può solo concorrere a spostare verso l'alto, e ciò in vista di esigenze unitarie, funzioni amministrative tipicamente locali. Tale principio è stato esteso dalla giurisprudenza costituzionale anche alla funzione più propriamente legislativa, ma solo a condizione che quest'ultima avesse ad oggetto esclusivamente la organizzazione e regolazione di quelle stesse funzioni amministrative assunte dallo Stato in forza del principio di sussidiarietà. La deroga al riparto delle competenze legislative sarebbe quindi più apparente che reale presentandosi invece come una logica conseguenza del nuovo principio costituzionale di sussidiarietà. Peraltro, ove non ricorrano i presupposti della sussidiarietà e non venga previsto un procedimento di coordinamento orizzontale, riprenderebbe vigore quanto alla distribuzione di competenze legislative il principio di «rigidità della Costituzione» (Corte Cost. n. 303/2003, v. anche Corte Cost. n. 376/2003).

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nella fattispecie in esame.

Innanzitutto non sembra previsto dall'art. 118, primo comma, che l'attrazione di competenza venga spostata a favore del livello inferiore.

In secondo luogo difetta il presupposto fondamentale del principio di sussidiarietà e cioè l'esigenza di assicurare un esercizio unitario della funzione giurisdizionale amministrativa, esercizio la cui unitarietà verrebbe anzi pregiudicata.

In terzo luogo la materia *de qua* (composizione dei Collegi e stato giuridico dei giudici) sotto nessun profilo può essere fatta rientrare nella categoria delle funzioni amministrative, ma rientra invece nella funzione giurisdizionale (Corte Cost. n. 25/1976 e n. 224/1999 cit.).

In conclusione, quindi, il procedimento (e i limiti intrinseci) afferenti la adozione delle norme di attuazione tramite le commissioni paritetiche, continuano ad applicarsi anche nelle ipotesi in cui fosse invocabile (ma non è questo il caso) la cosiddetta clausola di maggior favore (v. in questo senso testualmente l'art. 11, secondo e terzo comma della legge 5 giugno 2003, n. 131).

7. — In un approfondimento del tema (rapporto tra autonomia regionale e riserva di legge statale in materia di giurisdizione) appare oltremodo significativa la sentenza n. 150/1993 in cui si trattava di stabilire la legittimità costituzionale della legge statale n. 374/1991 istitutiva del giudice di pace asseritamente lesiva delle competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta disciplinanti la istituzione degli uffici di conciliazione (art. 41, legge cost. 4/1948).

In quella occasione la Corte ha affermato che:

La norma statutaria, per il suo contenuto precettivo, incide sull'ordinamento giudiziario e sullo «status» di un giudice dell'ordine giudiziario.

Sotto il primo profilo (incidenza sull'ordinamento giudiziario), va innanzitutto ribadito che in tale materia c'è riserva di legge (art. 108 Cost.) e questa Corte ha già più volte puntualizzato trattarsi di riserva di legge statale, con conseguente esclusione di qualsivoglia interferenza della normativa regionale (sent. n. 767 del 1988, sent. n. 43 del 1982, sent. n. 81 del 1976, sent. n. 4 del 1956). Deve quindi ripetersi che alla legge statale «compete in via esclusiva disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti (art. 3 Cost.) i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113 Cost.)» (sent. n. 81 del 1976, citata). Tale riserva abbraccia sia la disciplina degli organi giurisdizionali, sia la normativa processuale, anch'essa riservata esclusivamente alla legge statale (sent. n. 505 del 1991, sent. n. 489 del 1991).

Come la legge processuale (secondo il disegno costituzionale del nostro ordinamento), così anche la normativa degli organi giurisdizionali non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale, dovendo a tutti essere garantiti pari condizioni e strumenti nel momento di accesso alla fruizione della funzione giurisdizionale, il cui esercizio è imprescindibilmente neutro, perché insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione, oltre che neutrale, perché svolto in posizione di terzietà rispetto ai poteri dello Stato, non escluso il potere esecutivo delle Regioni.

Pertanto le attribuzioni regionali in materia di giudice conciliatore, in quanto incidenti in materia soggetta a riserva di legge statale, hanno carattere di specialità sicché l'art. 41 della legge cost. n. 4 del 1948 (Statuto) si pone come deroga a tali principi, consentita soltanto dal rango costituzionale della norma stessa; deroga doppiamente eccezionale perché contempla un'interferenza regionale in materia di esclusiva competenza statale e perché tale interferenza nell'ordinamento giudiziario si realizza a livello non già di legge regionale, bensì esclusivamente di atti dell'esecutivo. Tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel ristretto ambito del suo tenore letterale sicché in Valle d'Aosta è solo il «giudice conciliatore», e non anche il «giudice onorario» ex art. 106, secondo comma, Cost., ad essere in qualche misura diverso dal giudice conciliatore sul restante territorio del Paese.

Il rilevato carattere derogatorio si appalesa poi ancora più marcato se si considera il contenuto della norma statutaria, che — seppur su delegazione del Presidente della Repubblica — prevede una serie di provvedimenti di competenza dell'esecutivo della Regione che incidono in radice sullo «status» di giudice conciliatore, condizionandone la nomina, la decadenza, la revoca e la dispensa.

Anche sotto questo secondo profilo giova richiamare la giurisprudenza di questa Corte che ha evidenziato come la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario è posta «a garanzia dell'indipendenza della magistratura» (sent. n. 72 del 1991); indipendenza che costituisce valore centrale per uno stato di diritto, sicché l'eventuale difetto di presidi a sua difesa può ridondare in vizio di incostituzionalità (sent. n. 6 del 1970); indipendenza che è assicurata in generale, ma anche con specifico riferimento al giudice onorario, dalle competenze del Consiglio superiore della Magistratura, sicché anche per la nomina dei giudici di pace è in generale prevista la previa deliberazione dello stesso (art. 4 della legge n. 374 del 1991).

Quindi, anche sotto questo profilo dell'esigenza di garanzia dell'indipendenza del giudice, la previsione, contenuta nell'art. 41 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta), del potere (seppur delegato) del Presidente della giunta di dichiarare la decadenza e la dispensa del giudice conciliatore, e soprattutto il potere di revocarne la nomina, denuncia il suo carattere singolare e del tutto eccezionale, nella specie consentito dal rango costituzionale della norma stessa».

Il primo principio ricavabile dalla anzidetta decisione sembra molto chiaro innanzitutto nel senso che la deroga alla riserva costituzionale di legge statale in materia di giurisdizione è consentita solo se espressamente prevista da una norma speciale di pari rango costituzionale e, in secondo luogo, nel senso che le disposizioni degli Statuti speciali in materia di giurisdizione hanno carattere eccezionale e che quindi, come si esprime la Corte «tale connotazione di eccezionalità non può che confinare la norma statutaria nel suo ristretto ambito del tenore letterale».

Nella specie, per contro, l'art. 23 dello Statuto siciliano, a differenza dello Statuto del Trentino Alto Adige non contiene, in materia di composizione dei Collegi e di *status* dei magistrati, né una delega alle norme di attuazione, né alcun accenno alla possibilità di nomina regionale di giudici laici «poiché esso stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le Sezioni per gli affari concernenti la Regione» (Corte Cost. n. 189/1992) ed inoltre «l'art. 23 del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione» (Corte Cost. n. 61/1975).

Non meno importante, ai fini che qui interessano, è la ulteriore affermazione contenuta nella sentenza n. 150/1993 circa la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale della «normativa degli organi giudiziari» che viene ricondotta alla necessità di garantire a tutti i cittadini pari condizioni e strumenti di accesso alla funzione giurisdizionale di cui viene affermato il carattere neutro ed insensibile alle localizzazioni in una piuttosto che in altra Regione.

Il tema verrà ripreso più avanti (paragrafo 9), ma sin d'ora non può non rilevarsi, in proposito, la stringente analogia di tali affermazioni con quelle concernenti la attuale tematica dei limiti alle potestà normative regionali derivanti dalle cosiddette materie trasversali (Corte Cost. nn. 282/2002, 407/2002, 536/2002, 88/2003, 303/2003) e ciò per la tutela di esigenze unitarie ed infrazionabili.

8. — A dimostrazione poi che la materia disciplinata dagli artt. 4 e 6 del d.lgs. 373/2003 rientra nella riserva di legge statale in materia di giurisdizione è utile rammentare anche l'insegnamento della Corte costituzionale nelle decisioni 585/1989, 224/1999 e 25/1976.

Nella prima, che si riferiva alla Regione Trentino-Alto Adige, si è affermato che, salvo il principio della proporzionale etnica, che non veniva peraltro messo in discussione, spettava allo Stato stabilire le variazioni qualitative e quantitative della pianta organica dei magistrati addetti agli uffici giudiziari della Provincia di Bolzano.

Nella seconda, con riferimento alla Regione Sicilia, si è affermato che anche la disciplina degli incarichi extraistituzionali a magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti operanti in Sicilia rientra nella competenza esclusiva statale in quanto attinente al loro stato giuridico.

Ancora più significativa la affermazione contenuta nella decisione 25/1976 in cui, con espresso riferimento alla nomina dei componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana la Corte costituzionale ha rilevato che trattasi di «questione che incide in modo diretto sulla giurisdizione dell'organo o, quanto meno, sull'esercizio della medesima».

9. — D'altra parte neppure potrebbe ritenersi che la riserva di legge statale possa essere intesa in senso solamente formale e non anche sostanziale. In altri termini non è possibile sostenere che, ai fini in esame, sia sufficiente la adozione di una legge da parte dello Stato il quale, assolto così l'onere della riserva di legge, potrebbe *ad libitum* dettare composizioni degli organi giurisdizionali differenti da Regione a Regione.

Una simile esegesi sarebbe insostenibile poiché contraria a specifici principi costituzionali ed alla costante interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Invero, se si affermasse il principio, d'anzitutto ipotizzato, che nella materia *de qua* sia ammissibile una riserva di legge in senso soltanto formale, quale ulteriore corollario dovrebbe anche ammettersi che il legislatore statale potrebbe incidere non solo sulla struttura dei Collegi, disciplinandoli diversamente da Regione a Regione, ma potrebbe differenziare a livello regionale anche la struttura dei processi (civile, penale, amministrativo) e ciò, non solo in relazione alle Regioni a Statuto speciale, ma anche con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario.

Verrebbero pregiudicati così i canoni costituzionali di cui agli artt. 3, 24 primo comma, 113 primo comma, 102 primo e secondo comma, 108 primo comma della Costituzione differenziando irragionevolmente l'esercizio della giurisdizione in funzione della residenza e violando così i principi di uguaglianza (art. 3) e della parità di tutela dei diritti ed interessi legittimi (art. 24, primo comma, art. 113 primo comma). Più in generale, verrebbe anche vulnerato il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico il cui valore, già riconosciuto in passato in forza dell'art. 5 della Costituzione, è attualmente ribadito, a livello costituzionale, anche dall'art. 120 secondo comma nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001. La Corte costituzionale ha infatti sempre affermato che «le modalità di esercizio del fondamentale principio della tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una Regione rispetto al restante territorio nazionale» (Corte Cost. n. 113/1993) e che esiste una «esigenza di uniformità di tutela in ordine a situazioni soggettive di identica natura» (Corte Cost. n. 42/1991).

In altri termini va riconosciuto che la unitarietà della materia giurisdizionale non può non ricomprendere tutti i suoi aspetti, ivi compresi quelli concernenti il reclutamento la nomina e lo stato giuridico dei giudici (Corte Cost. nn. 224/1999, 25/1976 cit.), che, ovviamente, devono restare identici su tutto il territorio nazionale. Sotto questo profilo, pertanto, la normativa statale non potrebbe introdurre differenziazioni a livello regionale senza incorrere in censure e vizi di costituzionalità.

L'unica deroga, come più volte sottolineato, è ammessa solo in base ad una disposizione di pari rango costituzionale, da interpretare inoltre, in quanto deroga, in senso strettamente letterale.

Pertanto, e in conclusione su questo punto, l'art. 23 dello Statuto siciliano nella sua chiara previsione, limitata alla sola localizzazione della funzione giurisdizionale, rappresenta un punto fermo e insuperabile di modo

che né la commissione paritetica né lo Stato (autonomamente o in sede di commissione paritetica) potrebbero adottare una disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria che incida su aspetti della funzione giurisdizionale diversi dalla pura e semplice localizzazione.

10. — Il Collegio è consapevole della circostanza che la questione della composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è stata ripetutamente affrontata anche dalla Corte costituzionale, ma sempre sotto angoli di valutazione diversi.

Nella decisione n. 25/1976 la Corte costituzionale si è occupata del problema, con riferimento tuttavia soltanto all'art. 5, terzo comma del d.lgs. n. 654/1948 e cioè all'istituto dell'appello all'Adunanza Plenaria delle decisioni emesse (prima della istituzione dei T.A.R.) in unico grado del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

In quell'occasione la Corte ha fatto altresì riferimento alla nota decisione delle Sezioni Unite della Cassazione 11 ottobre 1955, n. 2994 dichiarando di condividerla. Nella anzidetta decisione la Cassazione, non essendo ancora in funzione la Corte costituzionale, si pose il problema della costituzionalità in generale della istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sotto un duplice aspetto: estrinseco ed intrinseco.

Sotto il profilo estrinseco si trattava di accertare l'osservanza o meno del principio di cui all'art. 76 della Costituzione e quindi l'esistenza di una norma di delega, nonché la attribuzione o meno di una competenza legislativa alla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano anziché al Governo. Tale profilo, di cui si è trattato nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003 di questo Consiglio, non viene in discussione in relazione al d.lgs. n. 373/2003.

Sotto il profilo intrinseco, invece, la costituzionalità si pose con preciso riferimento alla questione se il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana dovesse considerarsi a meno un giudice speciale (la cui istituzione era ed è vietata *ex art.* 102, secondo comma della Costituzione) che i ricorrenti ritenevano offrisse minori garanzie rispetto ad una ordinaria sezione del Consiglio di Stato.

A riprova della specialità venivano addotte la diversità del numero dei votanti (5 anziché 7) e la differenza di talune prerogative: inamovibilità dei componenti le sezioni del Consiglio di Stato; temporaneità dei due membri designati dalla Giunta regionale; partecipazione al Collegio esclusa per gli allora referendari del Consiglio di Stato.

La Cassazione, com'è noto, affermò che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana non poteva considerarsi quale giudice speciale, ma soltanto una sezione specializzata del Consiglio di Stato superando in questo modo la eccezione di incostituzionalità.

Né nella decisione n. 25/1976 né successivamente è stato posto *ex professo* alla Corte costituzionale il profilo del rapporto tra la lettera e lo spirito dell'art. 23 dello Statuto e le norme di attuazione che prevedono la designazione regionale di magistrati laici.

Tuttavia, pur non essendo stata sollevata una specifica questione in tal senso, se si esaminano i precedenti, emerge chiaramente, nel pensiero e nelle parole della Corte costituzionale, la consapevolezza che il d.lgs. n. 654/1948 era andato ben al di là della lettera e dello spirito dell'art. 23 dello Statuto.

Invero, nella decisione n. 61/1975 la Corte — come già rilevato — afferma che «l'art. 23 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 attiene soltanto al decentramento degli organi giurisdizionali centrali per gli affari concernenti la Regione».

Nella stessa decisione 25/1976 occupandosi della indipendenza dei membri laici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per quanto qui interessa, la Corte ha affermato testualmente che «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. 654/1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura».

Nella decisione dianzi citata la Corte, come detto, ha confermato l'orientamento della Cassazione circa la natura del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (sezione specializzata del Consiglio di Stato e non giudice speciale, anche se la anzidetta definizione fa pensare più ad un giudice speciale che ad una sezione specializzata) ma, com'è noto, ciò non le ha impedito di dichiarare incostituzionale il d.lgs. n. 654/1948 nella parte in cui (art. 3, terzo comma) prevedeva la possibilità di rinnovo dei giudici laici.

11. — D'altra parte, in relazione agli artt. 102, primo e secondo comma e 108, primo e secondo comma della Costituzione, occorre sottolineare che anche qualificando il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana come sezione specializzata, la istituzione di sezioni specializzate innanzitutto deve essere prevista da una legge statale, come si evince dall'art. 102, primo comma per il giudice ordinario e dall'art. 108, primo comma per i giudici speciali.

Esiste, quindi, a livello costituzionale, una ancora più speciale riserva esclusiva di legge statale circa la istituzione di sezioni specializzate, derogabile solo in presenza di norma espressa di pari rilevanza costituzionale (Corte Cost. n. 150/1993 cit.).

Nella specie — ripetesesi — in nessun comma dell'art. 23 dello Statuto siciliano è contenuto il minimo accenno, né implicito né esplicito alla possibilità che in Sicilia vengano istituite sezioni specializzate né del Consiglio di Stato né delle altre magistrature superiori.

Il decentramento puro e semplice (Corte Cost. n. 61/1975 e n. 25/1976) non implica affatto di per sé la creazione *ex nova* di sezioni specializzate tanto più che l'unico accenno di specialità contenuto nell'art. 23 riguarda, come già osservato, il concerto tra Stato e Regione, sulla nomina soltanto dei magistrati della Corte dei conti.

Va poi rammentato che la Carta costituzionale prevede la istituzione di sezioni specializzate soltanto nell'ambito della magistratura ordinaria (art. 102, secondo comma) per cui la sezione specializzata viene considerata «non già un *tertium genus* fra la giurisdizione speciale e quella ordinaria, bensì una *species* di quest'ultima» (Corte Cost. nn. 76/1961, 394/1998 e ordinanza n. 424/1989).

È stato infatti rilevato che, a fronte del divieto di istituire giudici speciali, la deroga costituzionale a favore delle sole Sezioni specializzate, dipende proprio dalla loro compenetrazione istituzionale con il giudice ordinario (Corte Cost. nn. 4/1984, 424/1989).

Pertanto, se la istituzione di sezioni specializzate è consentita dalla Costituzione (*ex art.* 102, secondo comma) solo nell'ambito della magistratura ordinaria e ciò in ragione del nesso organico con quest'ultima, se ne dovrebbe anche inferire che, così come non è possibile istituire nuovi giudici speciali, alla stessa stregua non sarebbe possibile istituire sezioni specializzate all'interno dei giudici speciali attualmente esistenti.

In ogni caso, quando anche si pervenisse alla conclusione che l'art. 102, secondo comma e l'art. 108, primo comma Cost. non implicano di per sé il divieto di istituire sezioni specializzate nell'ambito del giudice speciale già esistente, non sembra possa dubitarsi che tale possibilità sia coperta da riserva di legge statale *ex art.* 102, primo comma e 108, primo comma Cost. e che comunque la riserva di legge statale non potrebbe dettare, *in subiecta materia*, e in assenza di specifiche disposizioni di deroga di rango costituzionale, un regime differenziato da Regione a Regione.

12. — Un ulteriore approfondimento merita l'affermazione, contenuta nella già citata decisione delle Sezioni Unite della Cassazione n. 2994/1955, circa la aderenza del d.lgs. n. 654/1948 allo spirito dell'art. 23 dello Statuto siciliano.

In particolare nella circostanza la Cassazione si è preoccupata di chiarire che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, per la sua composizione, non è un giudice *capite deminutus* quanto a quantità, qualità e garanzia dei suoi membri.

La Cassazione non si è invece data carico della questione di costituzionalità a monte e cioè se lo Statuto e la Costituzione legittimavano la istituzione (già fortemente criticata dalla dottrina costituzionalistica dell'epoca) di una sezione, sotto molteplici profili, diversa rispetto a una sezione ordinaria del Consiglio di Stato, ma si è limitata ad affermare che «le variazioni morfologiche del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sono in funzione di quella stessa esigenza di decentramento che ha giustificato l'istituzione dell'Ente Regione».

Tale indirizzo è stato successivamente ripreso in altre decisioni delle Sezioni unite, che con riguardo alle disposizioni del d.l. 6 maggio 1948, n. 654, sull'istituzione ed il funzionamento del consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, hanno ritenuto manifestamente infondate la questione di illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 102, 103, 108 e 125 cost., nonché in relazione all'art. 23 dello statuto della regione siciliana (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), nella parte in cui le medesime introdurrebbero un nuovo organo di giustizia amministrativa, distinta dal Consiglio di Stato, con l'assegnazione di funzioni giurisdizionali a persone estranee all'amministrazione della giustizia, atteso che il suddetto consiglio di giustizia della regione siciliana non è giudice speciale autonomo, bensì, pur con alcune peculiarità attinenti al suo funzionamento ed alla sua composizione, una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, considerato come giurisdizione speciale unitaria, e che inoltre la partecipazione di estranei a collegi giudicanti non trova nella Costituzione alcuna limitazione agli organi giurisdizionali ordinari, con esclusione di quelli speciali, sempreché venga rispettato il requisito dell'indipendenza dei

magistrati (cfr. in particolare Cassazione civile, sez. un., 19 ottobre 1983, n. 6127; cfr. anche Cassazione civile, sez. un., 19 aprile 1984, n. 2565, ove si sottolinea che la peculiare composizione del Consiglio trova giustificazione nelle esigenze connesse all'autonomia della Sicilia).

Le ragioni che portano il Collegio a non condividere i suesposti indirizzi sono state già esposte nei paragrafi precedenti: le anomalie e disarmonie nella composizione del Consiglio di giustizia amministrativa, alle quali fanno riferimento i cennati indirizzi giurisprudenziali (cfr. ad esempio Cass. sez.un. n. 6127/1983), non sono in aderenza con l'art. 23 dello Statuto siciliano.

In particolare, come già detto, dagli atti relativi ai lavori preparatori emerge con chiarezza che mai nessuno, in sede di redazione dello Statuto, pensò di collegare il decentramento giurisdizionale ad una organizzazione delle magistrature superiori diversa da quella disciplinata dalla legge statale e che, se vi fu un accenno di specialità, esso riguardò solo il giudice contabile.

Coerentemente con il dato storico, quello letterale e logico della interpretazione portano ad ammettere *ex art. 23* dello Statuto una specialità nelle modalità di provvista unicamente per la Corte dei conti.

Quanto a quest'ultima, ad ulteriore integrazione di quanto già esposto, è opportuno sottolineare, anche a chiarimento del richiamo che è stato operato quale *tertium comparationis*, al d.lgs. n. 655/1948, che, nella stessa data del 6 maggio 1948, venne adottato, oltre al decreto legislativo n. 654/1948, anche il d.lgs. n. 655/1948 relativo alla istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti. Com'è noto, il predetto d.lgs. n. 655/1948 non dispone una composizione delle Sezioni diversa da quella ordinaria, ma si limita a ribadire (art. 10, primo comma) la previsione statutaria (art. 23, terzo comma) della intesa tra Stato e Regione sulla nomina dei magistrati. Va ulteriormente rimarcato che in sede di modifica delle norme di attuazione del predetto d.lgs. n. 655/1948, il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, adottato questa volta su determinazione della commissione paritetica *ex art. 43* dello Statuto siciliano, ha introdotto all'art. 1 del d.lgs. n. 655/1948 un secondo comma che testualmente dispone che «la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale».

Orbene, nell'unico caso in cui l'art. 23 dello Statuto siciliano prevedeva, al terzo comma, un accenno di specialità, né le prime norme di attuazione (adottate senza la procedura dell'art. 43 dello Statuto), né le successive (adottate stavolta con il procedimento speciale) hanno ritenuto possibile e legittimo alterare la composizione ordinaria delle sezioni della Corte dei conti.

Sulla base delle argomentazioni addotte dalle Sezioni Unite della Cassazione nella decisione 2994/1955 in merito alle «esigenze del decentramento» non è agevole giustificare come mai, in sede di attuazione della stessa norma statutaria, nei confronti della clausola di una qualche maggiore specialità si sia mantenuta la composizione ordinaria della Corte dei conti, mentre, di fronte alla clausola dell'art. 23, primo comma, del tutto anodina sotto questo profilo, si sia ritenuto di poter istituire una sezione specializzata del Consiglio di Stato.

Comunque, le vicende del coevo d.lgs. n. 655/1948 e come pure le successive determinazioni della commissione paritetica del 1999 allorché è stato introdotto il secondo comma all'art. 1 del predetto d.lgs. n. 655/1948 concernente la Corte dei conti, costituiscono ulteriore riprova del fatto che le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 373/2003, che riproducono, *in parte qua*, quelle di cui al d.lgs. n. 654/1948, appaiono in palese contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto siciliano.

Né potrebbe addursi, a giustificare il differente regime tra i due decreti legislativi del 6 maggio 1948, e, conseguentemente, del d.lgs. n. 373/2003, l'argomento secondo cui non sarebbe ammissibile che nell'organo controllante (Corte dei conti) siano presenti magistrati designati dal soggetto controllato (Regione). Va infatti sottolineato che l'art. 23 dello Statuto siciliano e il d.lgs. n. 655/1948 prevedono anche la localizzazione in Sicilia della sezione giurisdizionale per i giudizi di conto, responsabilità e pensionistici e che la composizione di tale sezione non è stata mai modificata, neppure dalla recente legge 5 giugno 2003, n. 131. Questa infatti, all'art. 7, ha previsto la mera possibilità che le sole sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano integrate con due componenti di nomina regionale. Non va poi dimenticato che la norma in esame è contenuta in una legge statale di portata generale ed uniforme su tutto il territorio nazionale. Pertanto, qualora si volesse riconoscere identico carattere giurisdizionale anche alla funzione di controllo della Corte dei conti, la norma sarebbe ugualmente in linea con i principi costituzionali della riserva di legge statale e della uniformità della giurisdizione su ogni parte del territorio nazionale.

In altri termini se per effetto dell'art. 7 della legge n. 131/2003 (ove applicabile alle regioni a statuto speciale) la sezione di controllo della Corte dei conti in Sicilia dovesse essere integrata con consiglieri di designazione regionale, ciò sarebbe dovuto all'efficacia di una legge statale uniforme su tutto il territorio nazionale, e non già in forza di una norma di attuazione dello Statuto siciliano che avesse introdotto un regime derogatorio rispetto a quello ordinario.

13. — Un ulteriore dubbio di costituzionalità circa le richiamate disposizioni del d.lgs. n. 373/2003 emerge ove si consideri la VI disposizione transitoria della Costituzione.

La stessa prevedeva di procedere, entro 5 anni, alla revisione delle giurisdizioni speciali eccettuando espressamente il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e i Tribunali militari. In questa espressa eccezione trova concordanza la formulazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano che si limitava al mero decentramento. Il d.lgs. n. 654/1948 prima, e il d.lgs. n. 373/2003 poi, istituendo una sezione specializzata (ove tale venga considerato questo Consiglio) hanno invece apportato sicuramente una modificazione all'organo giurisdizionale, ponendosi in contrasto oltre che con lo Statuto siciliano anche con il primo comma della VI disposizione transitoria.

A questa proposito l'assenza del coordinamento, previsto dal r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, e mai avvenuto, tra lo Statuto siciliano e la Costituzione si avverte in modo ancora più evidente se si considera che lo Statuto (art. 23, primo comma) contemplava un decentramento negli organi giurisdizionali centrali, decentramento peraltro neppure generalizzato, ma limitato ai soli «affari concernenti la Regione». Innanzitutto non era e non è agevole stabilire, in sede di giurisdizione (civile, penale amministrativa e contabile) quali siano gli «affari concernenti la Regione» dal momento che la giurisdizione è un valore e una funzione neutra «insensibile alla localizzazione in questa o quella Regione» (Corte Cost. n. 150/1993 cit.). La riprova di tale difficoltà è dimostrata dal fatto che per le giurisdizioni civili, penali, tributarie e delle acque pubbliche non è mai stata data attuazione alla previsione statutaria e che in quella amministrativa si è reso necessario estendere la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana anche ad atti emessi da autorità statali (art. 5, primo comma, d.lgs. n. 654/1948; art. 4, terzo comma, d.lgs. n. 373/2003) di modo che attualmente, atteso che la competenza territoriale del giudice amministrativa è derogabile, è possibile conoscere in Sicilia anche di ogni sorta di atti da chiunque emanati. Inoltre, per evitare di compromettere l'unità del sistema giuridico della giustizia amministrativa, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana venne configurato, relativamente agli atti statali, come organo subordinato rispetto al Consiglio di Stato al quale era previsto la possibilità di appellarsi (art. 5, terzo comma, d.lgs. n. 654/1948).

Vale la pena di ricordare, in proposito, la decisione della Corte costituzionale n. 25/1976. In quella occasione l'appello all'Adunanza Plenaria avverso pronunce del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana su atti statali veniva giustificato con il venir meno, in quel caso, delle «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». L'appello veniva inoltre giustificato non tanto per «attribuire ai ricorrenti davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 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».

Tale competenza di primo grado è venuta meno dapprima in forza di una esegesi pretoria (Adunanza Plenaria n. 21/1978 e n. 18/1979) ed ora risulta espressamente sancita dal citato art. 4, terzo comma, del d.lgs. n. 373/2003, ma rimane innegabile il superamento della lettera e dello spirito della norma statutaria che limitava e limita la competenza ai soli «affari concernenti la Regione».

Le anzidette considerazioni dimostrano le difficoltà di adattamento della previsione statutaria anche con riferimento al solo e limitato aspetto della localizzazione. Pertanto, estendere la portata dell'art. 23 sino a modificare la struttura dell'organo giudicante legittima il sospetto di una incostituzionale revisione (sia pure parziale) della giurisdizione del Consiglio di Stato.

14. — A giustificazione della composizione mista del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana confermata dal decreto legislativo n. 373/2003 neppure potrebbe invocarsi una sorta di tacita consuetudine ovvero di convalescenza per decorso del tempo. Si tratterebbe infatti, in ambedue i casi, di istituti a fonti di integrazioni sconosciute al livello di norme costituzionali e comunque inammissibili in un sistema a costituzione rigida.

In altri termini non sembrerebbe passibile sostenere (come talvolta adombrato) che la sussistenza della composizione mista del C.G.A. per oltre mezzo secolo costituirebbe di per sé una riprova della sua costituzionalità. Innanzitutto, va rammentato che il periodo suindicato non è decorso senza interrogativi. Invero, taluni aspetti di tale composizione mista non hanno superato il vaglia del giudice delle leggi (Corte Cost. 25/1976) ovvero hanno subito modificazioni, più o meno radicali, a seguito o in prospettiva del giudizio della Corte (v. il d.P.R. n. 204/1978 e lo stesso decreto legislativo n. 373/2003).

In secondo luogo non può ritenersi che la permanenza di una norma nell'ordinamento, per un periodo più o meno lungo, costituisca garanzia di costituzionalità, come dimostrano gli esempi delle giunte provinciali amministrative (Corte Cost. n. 30/1967) del Tribunale superiore delle acque (Corte Cost. n. 305/2002) dei Tribunali regionali delle acque (Corte Cost. n. 353/2002), della Giunta speciale presso la Corte di appello di Napoli (Corte Cost. n. 393/2002).

Infine, mentre è possibile adattare una esegesi costituzionalmente corretta sulla base del tenore letterale dell'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano, la tassatività delle disposizioni di cui sopra non consente di adattare, *in subiecta materia*, una esegesi contraria né sussiste un diritto giurisprudenziale vivente che la supporti (v. da ultimo Corte Cost. ord. 30 gennaio 2003, n. 19).

15. — Neppure sembrerebbe ostativo a questi fini, il richiamo al mutato quadro istituzionale introdotto dal decreto legislativo n. 373/2003 ed alla intervenuta assimilazione del regime giuridico ed economico dei membri laici del C.G.A. a quello dei laici nominati in Consiglio di Stato.

In altri termini, non sembrerebbe possibile sostenere che il superamento delle questioni concernenti sia i profili formali (delega in bianco e mancato intervento della Commissione paritetica) sia taluni di quelli sostanziali (indipendenza, imparzialità, regime giuridico ed economico nonché meccanismi di rinnovo dei laici del C.G.A.) valga di per sé a dimostrare la sopravvenuta manifesta infondatezza della questione concernente il contrasto tra la pura localizzazione prevista dall'art. 23, primo comma, dello Statuto siciliano e la composizione mista di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 373/2003.

In sostanza, non potrebbe sostenersi che la anzidetta questione risultava non manifestamente infondata in un quadro normativo in cui ai laici non erano assicurate imparzialità ed indipendenza, mentre non apparirebbe più tale nell'ambito del decreto legislativo n. 373/2003 in cui tali garanzie sono state assicurate.

Tale argomentazione non sembrerebbe convincente per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto le questioni dianzi esaminate ed elencate non hanno alcun riferimento alla maggiore o minore indipendenza a imparzialità dei laici. Invero, la questione che ne occupa, similmente a quanto ritenuto nelle ordinanze n. 185/2003 e n. 303/2003 di questo Consiglio, consiste nell'interrogativo se, in assenza di copertura costituzionale, sia possibile introdurre una forma di giurisdizione differenziata solo su una parte del territorio nazionale.

Su un piano poi più propriamente sostanziale, la circostanza che ai componenti laici sia assicurato, *ex* decreto legislativo n. 373/2003, lo stesso trattamento giuridico ed economico dei laici nominati in Consiglio di Stato, non elimina il dato di fatto della esistenza di una giurisdizione differenziata.

Al riguardo è sufficiente rilevare innanzitutto che il regime giuridico non è identico poiché, trattandosi di nomine temporanee per un sessennio, difetta, ad esempio, quel definitivo allontanamento dalla professione (art. 3, legge n. 303/1998), ovvero dalla amministrazione di provenienza che caratterizza i Consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina politica.

In secondo luogo, ma non meno decisivo a dimostrazione della esistenza di una differenziata singolarità, si può richiamare il disposto dell'art. 4, secondo comma del decreto legislativo n. 373/2003 secondo cui il collegio giudicante è necessariamente composto con due membri laici di nomina politica regionale, il che comporta una differenziazione, non solo formale, ma anche sostanziale dell'esercizio della giurisdizione (Corte cost. n. 25/1976 cit.).

Nei collegi amministrativi tale tipo di composizione sottintende la necessità che vengano rappresentate esigenze, prospettive, e interessi di natura locale, il che, ovviamente, non ha ragione di essere in un collegio giurisdizionale tenuto soltanto ad applicare le norme dell'ordinamento quale che ne sia la fonte (internazionale, comunitaria, nazionale, regionale etc.).

L'unico esempio di collegio giurisdizionale amministrativo in cui è stata prevista la composizione mista è rappresentata dal T.R.G.A., ma con norma di rango costituzionale e in base alla dichiarata e specifica finalità di tutela delle minoranze etniche e linguistiche presenti nella regione (v. artt. 90, 91, 92 d.P.R. n. 670/1972).

Neppure sembrerebbe possibile, a questi fini, richiamarsi all'incisa di cui all'art. 23, primo comma, dello Statuto siciliano che fa riferimento agli «affari concernenti la Regione» interpretando cioè la formula come se questa implicitamente sottintenda che il contenzioso amministrativo tra un qualsiasi privato e le autorità amministrative locali siciliane debba essere risolto da un giudice in composizione speciale. Infatti, non sarebbe spiegabile come tale esigenza avesse ragion d'essere solo in Sicilia e, quando anche così fosse, come non sia emersa al livello statuario, ed anzi risulti ignorata nei lavori preparatori dello Statuto.

In proposito neppure sembra probante la argomentazione secondo cui la composizione mista di cui al decreto legislativo n. 654/1948 prima, ed al decreto legislativo n. 373/2003 poi, potrebbe giustificarsi in funzione della autonomia regionale e della intima connessione della giustizia amministrativa con l'amministrazione attiva.

Invero, per quanto concerne la autonomia regionale possono richiamarsi le considerazioni dianzi esposte in merito alla necessità di una esegesi letterale delle norme statutarie concernenti la funzione giurisdizionale (Corte Cost. nn. 124/1957, 66/1964, 115/1972, 150/1993 cit.), e quelle circa la funzione delle norme di attuazione degli statuti speciali (Corte Cost. nn. 14/1956, 20/1956, 212/1984, 353/2001 cit.).

Quanta alla supposta connessione della giustizia amministrativa con la amministrazione attiva non è dato ravvisare, almeno allo stato attuale della legislazione, una connessione tra il ruolo e la funzione del giudice amministrativo e quello del pubblico amministratore. Se invece la affermazione sottintende che la giustizia amministrativa tocca prevalentemente interessi circoscritti e territorialmente localizzati, sembra evidente che ciò si verifica con la stessa frequenza nei giudizi ordinari civili e penali che traggono causa o presupposto dagli stessi atti amministrativi direttamente impugnabili davanti al giudice amministrativo, ma per questi giudizi civili e penali, come è noto, l'art. 23 della Statuto siciliano non è mai stata attuata neppure nella forma di semplice delocalizzazione.

Del pari ininfluente appare la argomentazione, spesso da più parti prospettata, secondo cui l'attuale generale tendenza al federalismo potrebbe supportare, sul piano costituzionale, la disciplina di cui al decreto legislativo n. 373/2003.

Al riguardo va innanzitutto sottolineata la inattualità, al livello costituzionale, di una scelta propriamente federalistica e, in secondo luogo, come la disciplina del decreto legislativo n. 373/2003 non sarebbe del tutto coerente neppure con tale futura impostazione.

Potrebbe infatti predicarsi, anche in questo caso, quanto già dianzi osservato in relazione alla portata generale ed uniforme dell'art. 7 della legge n. 131/2003. Invero, anche ammettendo, in ipotesi, una scelta federalistica già in atto, non si comprenderebbe perché questa scelta debba giustificare un esercizio differenziato della giurisdizione che debba valere solo per la giustizia amministrativa, solo per la Regione siciliana, e solo per l'ultimo grado di giudizio.

In altri termini, anche volendo ipotizzare, *de jure condendo* ed in una visione federalistica, una giurisdizione amministrativa diversa da quella attuale, e ciò, in una ottica di collegamento con le autonomie locali, sembrerebbe evidente che tale riforma dovrebbe trovare specifica disciplina in una legge statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione (Corte Cost. n. 29/2003 cit.). Inoltre, in base ai principi costituzionali sulla uniformità della giurisdizione su tutto il territorio nazionale, siffatta riforma dovrebbe avere portata generale senza differenziazioni di regime da Regione a Regione (Corte Cost. nn. 42/1991, 113/1993, 150/1993 cit.).

Non meno irrilevante è la argomentazione, peraltro meta giuridica, secondo cui sul decreto legislativo n. 373/2003 si sarebbe espresso favorevolmente, nel senso della sua costituzionalità, il Consiglio di Stato nella Adunanza Generale del 2 ottobre 2003.

In proposito va evidenziato che in quella occasione il Consiglio di Stato, preso atto della pendenza della questione di costituzionalità sollevata dall'ordinanza di questo Consiglio n. 185/2003, ha espressamente rilevato «come l'Adunanza Generale non abbia titolo ad interloquire in ordine all'ampia serie di censure sollevate dal C.G.A., anche per un doveroso rispetto istituzionale nei confronti della Corte costituzionale» (Allegato *A*).

Una assicurazione in questo senso venne invece fornita, come da procedura, dall'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia con nota 11 luglio 2003, prot. n. 1499/-30/21-113. Il Ministero infatti ha testualmente affermato che lo schema trasmessogli «appare complessivamente idoneo a superare le censure di costituzionalità che il C.G.A. ha mosso alla vigente normativa, sia per ciò che attiene ad eventuali eccessi di delega, sia per ciò che attiene alla composizione dell'organo giurisdizionale» (Allegato *B*). Trattasi di formula apodittica alla quale, comunque, non potrebbe essere riconosciuta alcuna efficacia preclusiva dell'attuale giudizio di costituzionalità.

Per le suesposte argomentazioni si ritiene che il quadro normativo offerto dal decreto legislativo n. 373/2003, ancorché sostanzialmente migliorativo rispetto al precedente, quanto a talune garanzie di imparzialità ed indipendenza dei membri laici del C.G.A., non abbia risolto la questione di fondo concernente la legittimità della istituzione di una forma di esercizio della giurisdizione amministrativa in Sicilia diversa dal resto del territorio nazionale in assenza — ripetesì — di una specifica copertura costituzionale.

Pertanto si ritiene che il nuovo quadro normativo non valga, per ciò solo a rendere manifestamente infondate le anzidette questioni di costituzionalità che meritano quindi di essere riproposte al vaglio del giudice delle leggi.

16. — Il Collegio, a questo punto, non può non rilevare anche la singolarità della circostanza occorsa in sede di emanazione del decreto legislativo n. 373/2003 in esame, la cui norma di copertura finanziaria è contenuta in un separato decreto-legge e precisamente nell'art. 6 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 354, la cui entrata in vigore, ai sensi del successivo art. 9, è stata fissata per il 1° gennaio 2004 ed è stata successivamente convertita nella legge 26 febbraio 2004, n. 45.

Dalla relazione tecnica allegata, *ex art. 11-ter* legge n. 468/1978, al d.l. n. 354/2003 (v. allegato C), risulta che il maggior onere complessivo a carico dello Stato, pari ad € 697.500,00, veniva ripartito in € 279.000 per compensi e indennità per un presidente di sezione e due consiglieri di Stato fuori ruolo ed in € 418.500 per la metà a carico dello Stato del compenso iniziale di consigliere di Stato spettante ai nove componenti laici.

In proposito, il Collegio osserva che la norma di cui sopra non incide sulla rilevanza e rilevanza delle questioni di costituzionalità dianzi adombrate, in quanto ne rappresenta semplicemente i conseguenziali sviluppi sul piano della finanza statale, ma condiziona tuttavia la operatività delle disposizioni della cui costituzionalità si dubita.

Di qui la necessità di denunciarne la incostituzionalità sia pure in via derivata e *in parte qua*.

Va infine ricordato che, *ex art. 27* della legge n. 87/1953, è possibile una declaratoria di incostituzionalità derivata.

Pertanto dalle censure rubricate di costituzionalità come sopra ritenute non manifestamente infondate dovrebbe derivatamente discendere la incostituzionalità anche dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003, convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45, peraltro limitatamente alla parte in cui assicura la copertura finanziaria dello Stato in misura pari alla metà dello stipendio iniziale di consigliere di Stato per quattro componenti non togati e quindi per € 186.000.

17. — Ritiene ancora il Collegio che il vigente regime transitorio ed anche la futura possibilità di diversa composizione del Collegio per effetto di eventuali nuove nomine di laici regionali *ex artt. 4, 6, 7 e 15* del d.lgs. n. 373/2003 non influisca sulla rilevanza e rilevanza delle questioni sin qui prospettate.

Innanzitutto va osservato che il decreto legislativo n. 373/2003 è entrato in vigore il 29 gennaio 2004 e che, ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto da tale data sono abrogati il d.lgs. n. 654/1948 e il d.P.R. n. 204/1948 per cui, nessuna efficacia può più essere riconosciuta alla anzidetta normativa.

Per quanto invece concerne le nomine effettuate sotto il suo vigore va tuttavia considerato che, con espresso riferimento alle nomine precedenti, la norma transitoria di cui all'art. 15, prima comma del d.lgs. n. 373/2003 consente ai laici componenti della Sezione giurisdizionale di rimanere in carica sino al compimento del sessennio a decorrere dal rispettivo giuramento, (sia pure subordinatamente ad una dichiarazione di insussistenza ovvero di intervenuta cessazione delle cause di incompatibilità), mentre il successivo secondo comma consente ai medesimi la permanenza in servizio per sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, ancorché versino in situazioni di incompatibilità o comunque già scaduti.

Pertanto, il regime transitorio di cui al primo e secondo comma dell'art. 15 del d.lgs. n. 373/2003 consente l'esercizio della giurisdizione di questo C.G.A. nella composizione mista, atteso che per i membri laici presenti in questo Collegio il sessennio non è ancora scaduto (v. allegato D, D1, E, E1) e neppure è scaduto il termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore del predetto decreto legislativo (29 gennaio 2004).

Conseguentemente, le anzidette questioni di costituzionalità possono essere sollevate anche nei confronti del primo, così come del secondo comma del citato art. 15 ovviamente, *in parte qua*, e cioè con esclusivo riferimento ai membri laici della Sezione giurisdizionale (giuristi secondo la definizione del d.lgs. n. 654/1948).

Peraltro va anche sottolineato che si tratta di questioni che riguardano direttamente, e a regime, il modo di essere e di funzionare di questo Consiglio.

Esse invero prescindono nel modo più completo dalla varia posizione che possano rivestire gli attuali membri laici di questo Consiglio in relazione al regime transitorio e cioè se proseguano nell'incarico ovvero se vengano sostituiti da altri. Invero, le questioni prospettate in precedenza riguardano la legittimità costituzionale *in apicibus* di una composizione mista di questo Consiglio, questioni nei confronti della quale è irrilevante e ininfluyente la eventualità di nuove nomine di membri laici in sostituzione a in aggiunta agli attuali.

Inoltre, è opportuno richiamare il pacifico e costante insegnamento della Corte costituzionale in tema di autonomia del processo costituzionale secondo cui «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla remissione della questione alla Corte Costituzionale» (v. da ultima Corte Cost. ord. n. 110/2000).

Nella medesima ottica è stato chiarito che «la vicenda del processo incidentale di legittimità costituzionale non può essere influenzata da circostanze di fatto sopravvenute nel procedimento principale: e ciò in quanto,

svolgendosi il processo incidentale nell'interesse pubblico, e non in quello privato, una volta che esso si sia validamente instaurato a norma dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, acquisisce una autonomia che la pone al riparo dall'ulteriore atteggiarsi della fattispecie, financo nel caso in cui, per qualsiasi causa, fosse venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso (art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)» (Corte Cost. ord. nn. 300/1984, 383/2002, e v. anche dec. nn. 135/1963, 701/1988, 52/1986).

Quanto poi alla ammissibilità delle questioni anzidette il Collegio si richiama parimenti all'insegnamento della Corte costituzionale (Corte Cost. nn. 177/1973, 25/1976 e 266/1988). La Corte ha infatti affermato che la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità della composizione del Collegio non può far venir meno, *ex ante*, la ammissibilità e rilevanza della questione (Corte Cost. n. 177/1973) poiché, in tal caso, siffatte questioni non potrebbero mai venire sollevate (Corte Cost. n. 266/1988).

18. — In conclusione, avuto riguardo anche alla domanda di rimessione formulata dalle resistenti e alla stregha delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi, possono essere avanzate nell'ordine e in subordine le seguenti questioni di costituzionalità:

a) dell'art. 4, comma 1, lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15, commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito nella legge 26 febbraio 2004, n. 45, in rapporto all'art. 23 dello Statuto siciliano ed all'art. 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto l'art. 23 dello Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e in rapporto agli artt. 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto il d.lgs. n. 373/2003 citato disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale; nonché, in rapporto agli artt. 3, 24 primo comma, 113 primo comma Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e quindi anche dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;

a1) in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6 comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15, commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertia comparationis*, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'art. 24, primo comma dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23, terzo comma del medesimo Statuto, all'art. 10 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'art. 1 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e agli articoli 90 e 91 secondo comma del T.U. delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

A2) in subordine dell'art. 4 comma 1 lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto allo stesso art. 23, primo comma dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102, secondo comma e, 108 primo e secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire Sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A3) in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

III

1. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene che tale requisito sussista sia con riferimento all'assetto costituzionale precedente, sia anche con riferimento all'assetto costituzionale quale risulta dopo la modifica del Titolo V della Costituzione per effetto della legge Cost. n. 3/2001.

2. — Va innanzitutto ricordato, alla stregua del pacifico insegnamento della Corte costituzionale, inaugurato con la sua stessa prima decisione (n. 1/1956), che le norme ordinarie, ancorché nate costituzionalmente legittime, possono essere affette da illegittimità costituzionale sopravvenuta per contrasto con nuove norme costituzionali (Corte Cost. n. 13/1974).

Ciò vale anche per lo Statuto siciliano, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 prima della Costituzione repubblicana, i cui artt. 26 e 27 — come già accennato — sono stati dichiarati incostituzionali malgrado la costituzionalizzazione dello Statuto fosse intervenuta successivamente (Corte Cost. n. 6/1970 cit.).

In altri termini, non sarebbe possibile una lettura delle norme statutarie in senso non conforme alla Costituzione e ai suoi principi fondamentali poiché, in tal caso, le stesse norme statutarie potrebbero risultare affette da incostituzionalità (Corte Cost. nn. 30/1971, 31/1971, 32/1971, 12/1972, 175/1973, 1/1977, 18/1982, 183/1983, 170/1984, 1146/1988). Nella specie, peraltro, la norma statutaria in esame, e cioè l'art. 23, primo comma, nel suo tenore letterale e nella sua *ratio*, appare perfettamente coerente con i principi costituzionali in tema di uguaglianza dei cittadini nella tutela dei propri diritti ed interessi, nonché di uniformità dell'esercizio della giurisdizione limitandosi — come più volte osservato — al puro e semplice decentramento degli organi giurisdizionali superiori nella loro composizione ordinaria. Gli interrogativi non riguardano quindi il disposto statutario, ma soltanto la sua attuazione, attuazione che, travalicando tale disposto, ne è stata fornita, dapprima con il decreto legislativo 654/1948, ed attualmente, sotto il vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, con il decreto legislativo 373/2003;

Ciò premesso, il nuovo Titolo V della Costituzione, ad avviso del Collegio, non solo non fa venir meno le questioni di costituzionalità dinanzi prospettate, ma rafforza, se mai, il peso delle argomentazioni di cui sopra.

Mantiene, infatti, identica rilevanza e non manifesta infondatezza la questione rubricata sub A3 concernente la violazione del primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione.

Quanto agli altri profili, può ritenersi anche per essi ha perdurante rilevanza ed anzi ha maggiore fondatezza per effetto delle disposizioni del nuovo Titolo V.

Com'è noto, l'art. 10 della legge Cost. n. 3/2001 dispone che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni del nuovo Titolo V si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (cosiddetta clausola di maggior favore).

Peraltro, in precedenza si è denunciata la incostituzionalità di talune disposizioni del d.lgs. 373/2003 in quanto norme di attuazione statutaria *contra legem*, o comunque, *praeter legem* in quanto in contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto siciliano oltretutto con principi e precise disposizioni costituzionali.

Tuttavia, tali principi e tali disposizioni sono contenuti nel Titolo IV della Costituzione e non già nel Titolo V le cui modifiche, pertanto, dovrebbero risultare ininfluenti ai fini qui in esame. Peraltro, per indispensabile completezza, dovrebbero esaminarsi taluni aspetti della riforma, aspetti che comunque non incidono sulle conclusioni dianzi esposte ma, se mai, le rafforzano.

Innanzitutto va premesso che nella specie si tratta di valutare la costituzionalità di una normativa emanata successivamente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. Quindi i canoni circa: il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni dovrebbero essere valutati alla stregua del nuovo assetto costituzionale non essendo applicabile il principio di continuità dell'ordinamento (Corte Cost. n. 422/2002).

Ciò premesso va osservato che nel vigore della distribuzione delle competenze legislative anteriore alla riforma del Titolo V la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, sin dalla decisione 124/1957, la necessità di distinguere lo Stato quale unico ente a fini generali dalle Regioni (ordinarie o a Statuto speciale) «enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati» (Corte Cost. n. 66/1964). Da tale esigenza è stato ricavato il corollario della impossibilità di estendere in senso finalistico l'ambito delle materie elencate negli Statuti. Pertanto, anche se uno Statuto speciale avesse attribuito alla competenza esclusiva regionale il conseguimento di un certo fine, questo avrebbe potuto essere conseguito soltanto nell'ambito delle materie attribuite alla competenza regionale. E così, esemplificando con riferimento alla Regione siciliana, il fine statutario di cui all'art. 14 lettera e) «incremento della produzione agricola e industriale» pur attribuendo alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia, non le consentiva tuttavia di conseguirlo disciplinando il regime delle accise e dell'I.G.E.

poiché ha materia dei tributi erariali non risultava attribuita alla Regione (Corte Cost. n. 124/1957 cit.). Identiche conclusioni, sempre con riferimento alla Regione siciliana, sono state ribadite con riguardo alla giurisdizione, rilevandosi come la competenza esclusiva «è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli Statuti speciali restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni del tutto obiettive del loro contenuto» (Corte Cost. n. 66/1964). Ed inoltre che non sarebbe possibile una esegesi dell'ambito delle varie materie «non suffragata dalla formulazione letterale della disposizione statutaria» (Corte Cost. n. 115/1972). La necessità di tracciare la linea di demarcazione tra le competenze statali e quelle regionali «che è necessario tener ferma onde salvaguardare l'interesse all'unità dell'ordinamento» (Corte Cost. n. 46/1962) ha portato ad escludere sia una competenza normativa regionale in ambiti connessi alle materie attribuite (Corte Cost. n. 46/1962 cit.), sia una esegesi finalistica delle materie attribuite poiché «se così non fosse la competenza legislativa delle Regioni si estenderebbe, potenzialmente, a tutto l'ordinamento giuridico e, per converso, tutta la potestà legislativa dello Stato sarebbe limitata dalla potestà della Regione di regolare qualunque rapporto giuridico nel campo delle attività attribuite alla competenza regionale, in modo diverso dalla legislazione statale» (Corte Cost. n. 66/1961).

Il quadro è mutato con il nuovo Titolo V, ma la giurisprudenza costituzionale sembra orientata su una linea di continuità.

Nelle sue prime pronunce sull'argomento la Corte costituzionale infatti, da un lato ha sottolineato le novità del quadro complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni nel quale «sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai comuni, alle città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificatamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Peraltro, pur nel mutato assetto la Corte non ha mancato di sottolineare come, «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto — lo Stato, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (Corte cost. n. 274/2003).

Come si è visto, nella ripartizione di competenze stabilita dal nuovo art. 117 della Costituzione le Regioni (anche quelle a Statuto speciale) hanno goduto di un significativo ampliamento della loro sfera di competenza legislativa che, ai sensi del quarto comma dell'attuale art. 117, è divenuta generale in via residuale invertendosi l'originario criterio. Si discute quindi sul carattere esclusivo generale di tale competenza, e cioè ci si chiede se una materia non riconducibile al secondo e terzo comma dell'art. 117 rientri, perciò solo, nella competenza generale residuale (v. Corte cost. 370/2003). Ci si chiede poi se i limiti a tale competenza siano soltanto quelli generali di cui all'art. 117, primo comma o se ve ne siano anche degli altri. Inoltre, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, ci si interroga se la precedente competenza legislativa primaria sia transitata o meno nella residuale generale dell'art. 117, quarto comma e se ad essa debbano applicarsi i vecchi limiti presenti negli Statuti speciali ovvero i nuovi ricavabili dall'art. 117, primo comma, e non solo da questo.

In riferimento alle problematiche dianzi rilevate e di non agevole soluzione, che emergono dal nuovo Titolo V, e con riferimento alla questione in esame, sembra opportuno chiedersi, in primo luogo, se, a fronte, dell'ampliamento delle competenze legislative regionali derivante dalla attribuzione di competenza generale residuale, non debba contrapporsi, anche per le Regioni a Statuto speciale, la riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato così come elencata all'art. 117, secondo comma.

Al riguardo, la Corte ha pronunciato alcune decisioni in cui si afferma che il nuovo Titolo V non si applica alle Regioni a Statuto speciale, se non nelle parti che prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite (v. Corte cost. ord. n. 377/2002 decisioni nn. 408/2002, 533/2002, 48/2003, 103/2003). Tuttavia, in un'altra decisione, concernente la regione Sardegna, e in materia di caccia in cui tale Regione gode di potestà normativa primaria, le argomentazioni della Corte appaiono molto più articolate in quanto si è affermato (con riferimento espresso al nuovo Titolo V) che «la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere anche sulla materia caccia pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna trattandosi di limiti unificanti che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato» (Corte cost. n. 536/2002).

Semberebbe quindi che la Corte Costituzionale abbia riconosciuto che nel nuovo assetto delle competenze legislative, delineato dal nuovo Titolo V, le materie riservate in via esclusiva allo Stato si impongono anche alle competenze legislative primarie delle Regioni a Statuto speciale, ma non *in toto*, bensì nel senso più ristretto di poter fissare a quelle autonomie regionali nuovi limiti prima inesistenti. Tale orientamento è stato poi ribadito dalla Corte sia nei confronti (come era ovvio) delle Regioni a Statuto ordinario (decisione 227/2003) sia nei confronti della provincia autonoma di Trento dotata di competenza esclusiva in materia e ciò con riferimento ai preesistenti limiti statutari all'esercizio della competenza anzidetta (decisione 226/2003).

In altri termini, nella esegesi della Corte sembra affermarsi il concerto che le esigenze di unitarietà ed uniformità dell'ordinamento (v. anche dec. 274/2003 cit.) insite nella elencazione delle competenze esclusive statali e specie in quelle trasversali (e cioè definibili finalisticamente più che per l'oggetto, quali la tutela dell'ambiente, della concorrenza, del risparmio, la determinazione dei livelli essenziali v. Corte Cost. nn. 282/2002, 407/2002, 88/2003, 303/2003, 376/2003, 14/2004) sono talmente rilevanti da condizionare *ex novo* anche la operatività della clausola di maggior favore.

Se ciò è esatto, anche qualora lo Statuto siciliano avesse attribuito espressamente alla competenza primaria della Regione la organizzazione, in ambito regionale, della giustizia civile, penale ed amministrativa di ultima istanza (il che non risulta né implicitamente né esplicitamente), ebbene, anche in questo ipotetico caso, la maggiore autonomia statutaria spettante in base alla clausola di maggior favore ne uscirebbe ridimensionata nel senso che non potrebbe più disciplinare, in una forma derogatoria per la sola Regione siciliana, aspetti della organizzazione giudiziaria che, ex art. 117 secondo comma lettera l), debbono restare necessariamente unitari per l'ordinamento generale della giustizia (composizione dei Collegi, stato giuridico dei magistrati laici e togati etc.). Quanto poi al carattere finalistico della materia «giurisdizione» è sufficiente osservare come questa attenga direttamente, ex art. 24 Cost., «alla tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» e quindi non sembrerebbe dubitabile che anche essa appartenga alla stessa categoria trasversale e finalistica al pari della tutela del risparmio, della concorrenza, dell'ambiente ed altresì (forse anche nel suo contenuto) a quella dei livelli essenziali di prestazioni, come sembrerebbe già adombrato nella citata decisione Corte cost. 150/1993.

Potrebbe invece consolidarsi una diversa esegesi nella applicazione dell'art. 10 della legge cost. 3/2001, nel senso cioè che le materie riservate in via esclusiva allo Stato dal nuovo art. 117, secondo comma non possono costituire od introdurre nuovi limiti ai più ampi poteri normativi primari che, nelle stesse materie, sono previsti negli Statuti speciali, e, che debbono, semmai, soltanto applicarsi i vecchi limiti statutari alla normativa primaria. Tuttavia, anche in questo caso, permarrrebbe la rilevanza dei dubbi di costituzionalità, dianozi enunciati e la loro non manifesta infondatezza. Invero, la Corte costituzionale, nella decisione 48/2003 da un lato ha affermato che l'applicazione della clausola di maggior favore (condotta sulla base di una valutazione comparativa) esclude ovviamente le competenze normative statali, ma ha riconfermato nella specie, per quanto qui interessa, il limite statutario della armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Lo Statuto siciliano, pur anteriore alla Costituzione, prevede similmente (art. 14, primo comma) che la competenza legislativa primaria si esercita nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Non si è mai dubitato quindi che la competenza primaria della Regione siciliana dovesse osservare i principi della Costituzione (Corte cost. n. 66/1964, 115/1972) così come anche i principi fondamentali delle leggi di riforma economicosociale (Corte cost. nn. 545/1989, 4/2000, 314/2003). In questo caso i limiti alla possibilità di legiferare in tema di giurisdizione sarebbero rappresentati, oltre che dall'art. 14 primo comma dello Statuto da quelli ricavabili, come sottolinea la Corte costituzionale (dec. 274/2003 cit.) dall'art. 5, dall'art. 117, primo comma, dall'art. 120, secondo comma della Costituzione.

In conclusione, quindi, i principi unitari, unificanti ed infrazionabili ricavabili dalla Costituzione, tra i quali va annoverata la uniformità della disciplina della giurisdizione in ogni suo aspetto su tutto il territorio nazionale, si impongono comunque alle Regioni a Statuto speciale in assenza di una espressa deroga statutaria e, dopo la riforma del Titolo V, potrebbero anche limitare la portata di una eventuale espressa deroga statutaria. Tale prevalenza, che prescinde anche dalla clausola di maggior favore, si applica sia con riferimento ai limiti alla normativa primaria già presenti negli Statuti, sia ai nuovi, e ciò sia con riferimento all'assetto antecedente la riforma del Titolo V, sia a quello successivo. In proposito la Corte costituzionale ha affermato che il potere di disciplinare l'esercizio della giurisdizione «alla Regione Sardegna come alle altre Regioni a Statuto speciale od ordinario non spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (cfr. sentenza 115 del 1972; e v. oggi l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione come sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)» (Corte cost. n. 29/2003).

Pertanto, sia la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma lettera l) della Costituzione, sia il disposto dell'art. 14, primo comma dello Statuto siciliano nonché degli artt. 5, 117 primo comma e 120, secondo comma della Costituzione, inducono tutti a ritenere che i vizi di costituzionalità in precedenza denunciati si dovrebbero ritenere ulteriormente confermati. Al limite, qualora i dubbi di costituzionalità dianozi esposti avessero potuto essere superati con riferimento al precedente assetto costituzionale, gli stessi dovrebbero essere inevitabilmente riconosciuti con riferimento al nuovo.

Pertanto, il combinato disposto degli artt. 5, 102 primo comma, 108 primo comma, 117 primo e secondo comma, lettera *l*) e 120, secondo comma della Costituzione dovrebbe ormai dimostrare in modo inconfutabile che le norme di attuazione di cui al D.Lgs. 373/2003 sembrano affette da incostituzionalità alla luce della riforma del Titolo V. In altri termini, l'art. 117 secondo comma rafforza, se ce ne fosse bisogno, la necessità di attenersi ad una esegesi strettamente letterale dell'art. 23 dello Statuto siciliano. Invero, nel silenzio totale dello Statuto in materia di organizzazione giudiziaria (oltre all'art. 23 v. anche gli artt. 14 e 17) si osserva, innanzitutto, che non può scattare la clausola di maggior favore non essendo tale materia attribuita alla competenza regionale, e, in secondo luogo, che comunque, qualsiasi iniziativa normativa che dovesse essere assunta in proposito, vuoi in sede di commissione paritetica vuoi autonomamente dallo Stato o dalla Regione, dovrebbe in ogni caso tener conto dell'art. 117, primo comma secondo cui la Costituzione (e quindi la competenza esclusiva statale da esercitare nella materia *de qua* con caratteri di uniformità) costituisce un limite insuperabile a qualsiasi categoria di normazione regionale sia essa primaria che concorrente e sia anche in sede di norme di attuazione che restano pur sempre subordinate alla Costituzione e quindi anche alle esigenze unitarie canonizzate negli artt. 5 e 120, secondo comma.

3. — Pertanto in relazione alle questioni elencate sub A, A1, A2, può essere posta anche la seguente: A 4 in subordine qualora si potesse ritenere ha costituzionalità dell'art. 4, comma 1, lettera *d*) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera *d*)» nonché, *in parte qua*, dell'art. 15, commi 1 e 2, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, *in parte qua*, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004, in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2, si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione, dell'art. 14, primo comma dello Statuto siciliano, dell'art. 5, dell'art. 117, primo comma e dell'art. 120, secondo comma della Costituzione.

Ritenuto pertanto che l'appello non possa essere definito prescindendo dalla risoluzione sulle anzidette questioni di costituzionalità.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il Collegio, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di costituzionalità:

A) *dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del decreto legge 24 dicembre 2003 n. 354 convertito nella legge 26 febbraio 2004 n. 45, in rapporto all'art. 23 dello Statuto siciliano ed all'art. 102, primo comma e 108 primo comma Cost, in quanto l'art. 23 dello Statuto non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia, e in rapporto agli articoli 102, primo comma e 108, primo comma Cost. in quanto il d.lgs n. 373/2003 cit. disciplina una materia riservata dalla Costituzione alla legge statale, per cui eventuali deroghe a favore dell'autonomia regionale debbono essere supportate da una espressa previsione di pari rango costituzionale; nonché, in rapporto agli articoli 3, 24 primo comma, 113 primo comma Cost., in quanto introduce una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante e quindi anche dell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale;*

A1) *in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano che non prevede né una sezione specializzata del giudice speciale né una composizione collegiale diversa da quella ordinaria e ciò anche in relazione, quale *tertium comparationis*, (e con riferimento all'art. 3 della Costituzione) all'art. 24, primo comma dello Statuto siciliano concernente la composizione dell'Alta Corte, nonché all'art. 23, terzo comma del medesimo Statuto, all'art. 10 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 concernente la istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, all'art. 1 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 ed agli articoli 90 e 91, secondo comma del T.U. delle leggi costituzionali di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;*

A2) *in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15, commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto allo*

stesso art. 23, primo comma dello Statuto siciliano, nonché in rapporto all'art. 102 secondo comma e 108 primo e Secondo comma della Costituzione, non essendo consentito istituire Sezioni specializzate nell'ambito dei giudici speciali;

A3) in subordine dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 del decreto legislativo medesimo, limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004 in rapporto all'art. 23, primo comma dello Statuto siciliano ed in rapporto al primo comma della VI disposizione transitoria della Costituzione che esclude dalla revisione la giurisdizione del Consiglio di Stato;

A4) in subordine qualora si potesse ritenere la costituzionalità dell'art. 4, comma 1, lettera d) e del successivo comma 2, nonché dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 373/2003 limitatamente alle parole «e all'art. 4, comma 1, lettera d)» nonché, in parte qua, dell'art. 15 commi 1 e 2 limitatamente alla possibile permanenza dei membri laici della Sezione giurisdizionale e, derivatamente, in parte qua, dell'art. 6 del d.l. n. 354/2003 convertito in legge n. 45/2004, in relazione alle questioni sollevate ai precedenti punti sub A, A1, A2, si ripropongono le stesse questioni in rapporto anche al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, dell'art. 14, primo comma dello Statuto siciliano, dell'art. 5, dell'art. 117, primo comma e dell'art. 120, secondo comma della Costituzione;

Sospende ogni pronuncia in rito e in merito e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria ha presente ordinanza sia notificata alle parti in giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera e del Senato e sia altresì notificata al Presidente della Giunta regionale siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo, nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2004.

L'estensore: TROVATO

04C0634

N. 470

*Ordinanza del 26 novembre 2003 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di Selva Lorenzo ed altro*

Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Interventi di ristrutturazione di ampliamento e di nuova costruzione, anche se non disciplinati da piani attuativi comunque denominati, che contengano precise disposizioni plano-urbanistiche, tipologiche, formali e costruttive, o da strumenti urbanistici generali, recanti precise disposizioni plano-volumetriche - Previsione della procedura di denuncia di inizio di attività (DIA) anziché della concessione edilizia - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con i principi fondamentali in materia stabiliti dalla normativa statale (artt. 22, terzo e quarto comma e 44, comma 2-bis, d.lgs. n. 380/2001) - Violazione della riserva di legge statale in materia penale - Violazione del principio di tassatività e determinatezza delle fattispecie penali - Violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Lombardia 19 novembre 1999, n. 22, art. 4, comma 3, interpretato dall'art. 3, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 18, in relazione al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 22, commi 3 e 4, e 44, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 25, 97 e 117.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sondrio nel procedimento a carico di Selva Lorenzo e Zoia Luciano Guido avverso la sentenza del Tribunale di Sondrio del 4 marzo 2003:

Visti gli atti, la sentenza denunciata ed il ricorso;

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal consigliere F. Novarese, Selva Lorenzo e Zoia Luciano Guido sono stati imputati del reato di cui all'art. 20, lett. *b*), legge n. 47 del 1985 perchè, in qualità rispettivamente di committente e direttore dei lavori, realizzavano nel comune di Tirano un capannone industriale prefabbricato, ad uso carico e scarico merci, nonché deposito materiale, con opere murarie di fondazione (n. 3 basamenti) e n. 4 pilastri dell'altezza di m 4,50 in cemento armato senza concessione edilizia, ma con denuncia di inizio attività.

Il tribunale di Sondrio in composizione monocratica con sentenza del 4 marzo 2003 assolveva gli imputati dalla contravvenzione ascritta perchè il fatto non sussiste, in quanto l'art. 4, terzo comma della legge regionale della Lombardia 19 novembre 1999 n. 22, oggetto di interpretazione autentica con legge regionale del 23 novembre 2001, n. 18, ha esteso la d.i.a. agli interventi edilizi di ristrutturazione, di ampliamento e di nuova costruzione cioè, in pratica, a tutti gli interventi edilizi senza alcuna necessità della presenza di piani attuativi o di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche.

Avverso detta pronuncia ha proposto ricorso in Cassazione *per saltum ex art. 569 c.p.p.* il procuratore della Repubblica presso il predetto tribunale deducendo quali motivi il contrasto con le leggi dello Stato ed in particolare con la legge n. 443 del 2001, come modificata dalla legge n. 166 del 2002 e come trasfusa sul punto dal d.lgs. n. 301 del 2002 nel d.P.R. n. 380 del 2001 c.d. Testo Unico dell'Edilizia (da ora in poi T.U.E.D.), giacché la legislazione regionale non può derogare al principio fondamentale, in base al quale occorre prevedere due titoli edilizi differenti: uno espresso cioè la concessione edilizia ora permesso di costruire ed uno «tacito» la c.d. d.i.a., e può stabilire nuove ipotesi di d.i.a. ed ampliare quelle esistenti sempre nel rispetto della normativa statale ed in particolare dei parametri e degli interventi indicati nell'art. 22, terzo comma T.U.E.D. alle lettere *a*), *b*) e *c*), giacché il controllo di merito preventivo, effettuato in seguito al rilascio del permesso di costruire, è più penetrante di quello con d.i.a. ed attiene, anche, alle norme di sicurezza ed incolumità pubbliche in modo da lasciare una maggiore discrezionalità tecnica alla p.a. rispetto all'asseverazione di conformità del progetto alle norme urbanistiche e di sicurezza effettuata da un professionista incaricato dalla parte, tanto più che i tempi ristretti, contemplati dalla normativa per il procedimento della d.i.a., non consentono ai comuni, soprattutto se di grandi dimensioni, alcun controllo.

Aggiungeva il p.m. ricorrente che la necessità del permesso di costruire e la natura esclusivamente procedimentale della d.i.a., prevista non per gli interventi minori dal terzo comma dell'art. 22 T.U.E.D., sono state affermate da due pronunce del giudice di legittimità, rese in sede di procedimento incidentale cautelare, una delle quali relativa al processo in esame.

Infine il ricorrente forniva una differente valutazione circa la ricostruzione e le conseguenze derivanti dal mutato quadro normativo desunte dal giudice monocratico, giacché il contrasto della disciplina della regione Lombardia con la legislazione statale e la violazione degli artt. 117, secondo e terzo comma della Costituzione, sia in riferimento alla riserva assoluta statutale in materia penale sia al rispetto dei principi fondamentali in tema di legislazione concorrente, confermano la natura esclusivamente procedimentale della d.i.a., difforme dai principi espressi dagli artt. 22, terzo comma e 44, comma 2-*bis* T.U.E.D., sicché è configurabile il reato di cui all'art. 44, lett. *b*) T.U. cit.

Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, l'analisi esegetica delle due pronunce della Corte di cassazione resta ancora valida, nonostante le modificazioni apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dalla legge regionale n. 18 del 2001 cit., dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, dalla legge 1° agosto 2002, n. 166 e dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, che ha modificato il T.U.E.D. per adeguarlo alla c.d. legge obiettivo (n. 443 del 2001 cit.), secondo quanto contemplato dalla delega prevista nella legge «Lunardi», e non influisce l'intervenuta restituzione degli atti al t.a.r. Lombardia, che con ordinanza 11 febbraio 2002 nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 20 del 22 maggio 2002 aveva sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge regionale Lombardia n. 18 del 2001 in riferimento agli artt. 3, 97, 101, 102, 103, 104, 114 e 117 della Costituzione, disposta dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 516 del 2002 per sopravvenuta disciplina incidente sul complessivo quadro normativo (legge n. 166 del 2002).

Ed invero detta ultima ordinanza del giudice di legittimità delle leggi contiene, ad avviso del p.m. ricorrente, un «non esatto richiamo dell'art. 1, comma 6, lett. *d*) della legge n. 443/2001», giacché, ove «si citi nella sua completezza la norma», si evince che «gli interventi ora sottoposti a concessione» possono essere realizzati in alternativa tramite d.i.a. solo se «disciplinati da piani attuativi ... che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti o ... in mancanza ..., purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche su menzionate», mentre «i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni» possono eseguirsi allo stesso modo cioè con l'alternativa d.i.a. solo se «in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli (su) indicati, ma recanti analoghe previsioni di dettaglio».

Il giudice monocratico, a parere del p.m. ricorrente, «non ha valutato correttamente la complessa normativa in materia», giacché non tiene presente che la c.d. «sanatoria della legislazione regionale previgente», compiuta dal comma 12 dell'articolo unico della legge n. 443 del 2001, come modificato dall'art. 13, commi 7 e 8 legge n. 166 del 2002, concerne solo quelle leggi che «siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a) b) c) e d) del medesimo comma 6», su in parte riferito, mentre l'ulteriore susseguente inciso «anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici» deve essere letto in correlazione con la precedente locuzione, sicché detti ampliamenti normativi devono rispettare i principi su indicati, essendo possibile aggiungere altre categorie ed altri strumenti o piani attuativi sempre nell'ambito delle prescrizioni statuali.

Inoltre, non viene considerata la differenza sanzionatoria posta in essere dal d.lgs n. 301 del 2002 tra interventi minori soggetti a d.i.a., le cui sanzioni sono stabilite dall'art. 37, interventi realizzabili con permesso di costruire ed alternativamente con d.i.a., purché disciplinati da piani attuativi o da strumenti urbanistici generali recanti questi ultimi pure precise disposizioni plano-volumetriche, e quelli assentibili solo con il permesso di costruire come individuati dal combinato disposto degli artt. 3, lett. e) e 10 T.U.E.D., sicché, anche sotto questo profilo, l'analisi ermeneutica esclude la possibilità di una legge regionale di rendere tutti gli interventi edilizi eseguibili con d.i.a.

Riassunte le vicende processuali in maniera sintetica ed illustrate le contrapposte argomentazioni contenute nell'impugnata sentenza e nel ricorso del p.m., ampliato al fine di renderlo più esplicito in alcuni punti ed integrato nelle considerazioni, implicite o presupposte, riguardo alle prime è opportuno chiarire come, a parere di questo collegio, il giudice monocratico enfatizzi il contrasto tra regione Lombardia e Corte di cassazione, sfociato in un conflitto di attribuzioni, dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 276 del 2003, poiché trattasi di una questione interpretativa di competenza di questo giudice di legittimità, e fornisca una lettura non precisa di una pronuncia di questa Corte (Cass. sez. III 20 maggio 2002, n. 19348, Catalano rv. 221952 in Guida dir. 2003, I, 90 ed in Cass. pen. 2003, 2411), che, prima dell'emanazione della legge n. 166 del 2002, aveva con vari ragionamenti confermato la natura procedurale delle legislazioni regionali estensive, in via alternativa, del regime della d.i.a. ad opere assentibili con permesso di costruire, in modo da far permanere la dicotomia tra i due «titoli edilizi», affinando e precisando le intuizioni delle sentenze criticate dal giudice monocratico (Cass. sez. III c.c. 23 gennaio 2001 dep. 7 marzo 2001, Toma e Cass. sez. III c.c. 25 gennaio 2001, n. 263, Selva ed altro). Ciò posto, è opportuno richiamare sinteticamente il quadro normativo previgente ed attuale, soffermandosi, poi, su quest'ultimo in modo da dar conto delle differenti tesi dottrinarie e da riferire alcune fondamentali pronunce della Consulta.

La licenza edilizia in virtù della legge n. 1150 del 1942 era prevista solo per alcune zone del territorio comunale, successivamente la legge n. 765 del 1967 ha esteso l'obbligo di detto atto di assentimento a tutto il territorio, mentre la legge n. 10 del 1977 ha sostituito alla licenza la concessione edilizia con tutte le problematiche relative a detta modificazione da molti non ritenuta soltanto lessicale, risolte dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980.

Il generale ed indifferenziato regime della concessione edilizia, dopo circa un anno e mezzo, è stato affiancato, con la legge n. 457 del 1978, da un altro titolo edilizio cioè l'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e, per gli edifici non soggetti a vincolo, veniva introdotto il silenzio-assenso, successivamente esteso dalla legge n. 94 del 1982 di conversione con modificazione dei d.l. n. 9 del 1982 anche alla concessione edilizia in alcuni casi specifici ed in virtù di una determinata procedura.

La predetta legge di conversione estendeva, poi, il regime dell'autorizzazione edilizia pure agli interventi di restauro e risanamento conservativo, mentre con la legge n. 47 del 1985 veniva stabilita una disciplina particolare per le opere interne con ben definiti requisiti, consistente nella redazione di una relazione da parte di un professionista, abilitato alla progettazione, con cui si asseverassero le opere da compiersi ed il rispetto delle norme di sicurezza ed igienico sanitarie vigenti, anticipando, secondo la miglior dottrina, l'istituto della d.i.a., il quale, in generale, era contemplato dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ma, nonostante fosse escluso solo per gli interventi assentibili con concessione edilizia, non veniva previsto per le altre tipologie edilizie, raggruppabili nella nozione di interventi minori.

La legge n. 47 del 1985, poiché l'urbanistica e l'edilizia costituivano materie di competenza legislativa ripartita fra Stato e regioni, consentiva a queste ultime di emanare disposizioni semplificative delle procedure dei due regimi esistenti e la normativa di dettaglio in ordine alla disciplina urbanistica, dovendo soltanto rispettare i principi generali e quelli fondamentali traibili dalla legislazione statale.

Con il d.l. n. 398 del 1993, convertito in legge n. 493 del 1993, anche in attuazione di un orientamento comunitario, espresso pure da alcune decisioni della Corte di giustizia CE, veniva abolito l'istituto del silenzio-assenso nel settore urbanistico e con la legge n. 662 del 1996, modificando l'art. 4 della legge n. 493 del 1993, era stabilita la disciplina sostanziale e procedurale della d.i.a. per alcuni enumerati interventi edilizi minori.

Detta scelta limitativa, secondo la dottrina più accreditata, è giustificata:

a) dalla compresenza di una pluralità di interessi pubblici e privati da mediare e bilanciare in materia urbanistica, mal conciliatesi con il modello procedimentale della d.i.a.;

b) dalla previsione della sostituzione della denuncia all'atto di assenso in tutte le attività amministrative vincolate, rinvenibili, nel settore in esame, soprattutto negli interventi minori, sottratti al regime concessorio, perché l'agire dell'amministrazione non si esplica attraverso apprezzamenti o valutazioni tanto di carattere discrezionale che tecnico;

c) dalla considerazione che alcuni interventi sull'esistente, come quelli minori, appaiono essenziali all'esercizio del diritto di proprietà, secondo quanto anche affermato dalla Corte costituzionale (29 dicembre 1995, n. 529 e 23 giugno 2000, n. 238);

d) dalla teoria del c.d. accertamento amministrativo, prefigurato dalla caratteristica di una preesistenza di una compiuta disciplina della materia, rispetto alla quale si è affidato alla p.a. «un compito di concretizzazione in vista della sua attuazione pratica», accolto da una decisione della Corte costituzionale (sent. n. 393 del 1992), in cui si riafferma il principio della distinzione tra programmazione territoriale e legittimazione all'esecuzione dell'opera;

e) da una concezione tradizionale dei titoli edilizi, per i quali è fondamentale l'intermediazione di un provvedimento in relazione alla tutela del bene protetto, primario, incomprimibile ed improducibile, e dei terzi controinteressati cui verrebbe inibita l'impugnazione dell'atto medesimo e verrebbero forniti strumenti di intervento più limitati, sicché la stessa d.i.a. per gli interventi edilizi minori è stata connotata con presupposti diversi da quelli del modello generale contemplato dall'art. 19 legge n. 241 del 1990, in quanto è necessario lo spirare di un termine per realizzare l'intervento edilizio e sono richiesti presupposti e requisiti tali da mantenere un ruolo modesto di verifica preventiva;

f) dalla previsione di un termine, ritenuto dalla prevalente dottrina, perentorio con conseguente consumazione del potere — dovere amministrativo di inibire la realizzazione dell'opera, anche se, secondo uniforme dottrina, non esaurisce il potere sanzionatorio di una condotta «*contra legem*» e consente, in ogni caso, l'esercizio anche dei poteri inibitori, ove si tratti di opera assentibile con permesso di costruire, limitando, quindi l'incidenza della perentorietà del termine alle sole ipotesi di interventi realizzabili con d.i.a. c.d. semplice, ma non a quelle realizzabili con la c.d. super d.i.a.;

g) dalla rilevanza che la demarcazione tra d.i.a. e permesso di costruire, secondo la dottrina maggioritaria, entrambi titoli edilizi, ha sull'ordinamento civile e penale, che *ex art. 117, primo comma, lettera i)* della Costituzione rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato;

h) dalla materia del «governo del territorio», nella quale sono comprese l'urbanistica e l'edilizia, la quale assume un significato trasversale, comprensivo anche della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, primo comma, lett. *s*) della Costituzione).

Tale linea è stata seguita nell'originaria stesura del T.U.ED., la cui vigenza è stata «prorogata» dopo che era entrato in vigore da nove giorni dall'art. 5-*bis* della legge n. 463 del 2001 di conversione dei d.l. n. 411 del 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 gennaio 2002, in quanto attribuiva alla d.i.a. una funzione residuale rispetto alle attività libere ed agli interventi edilizi assentibili con permesso di costruire, (cfr. sulle problematiche relative, sia pure con diverse argomentazioni, l'unanime giurisprudenza di questa Corte che ha escluso l'esistenza di un vuoto normativo: Cass. sez. III 23 gennaio 2002, Busnelli in Guida dir. 2002, 11, 82, quale leading case; Cass. sez. III 15 marzo 2002, Catalano, in Cass. pen. 2003, 2411; Cass. sez. III 20 settembre 2002, Ameli, e Cass. sez. III 28 gennaio 2003, De Masi, fra tante), ma è stata modificata ancor prima della sua effettiva vigenza, dalla legge n. 443 del 2001, efficace su detti aspetti in data 11 aprile 2001, ed ulteriormente mutata dalla legge n. 166 del 2002.

La legge obiettivo ha conferito al governo la delega ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai precedenti commi da 6 a 13 della stessa legge n. 443 del 2001 esercitata con il decreto legislativo n. 301 del 2002, sicché su dette normative occorre focalizzare l'attenzione con riferimento ai vari orientamenti dottrinari, agli indirizzi giurisprudenziali ed alle decisioni della Corte costituzionale. La legge obiettivo o «Lunardi» ha ampliato il campo di applicazione della d.i.a. dagli interventi edilizi minori, compresi nell'originario T.U.ED., anche se con l'individuazione degli stessi in via residuale rispetto a quelli non riconducibili alle categorie previste dall'art. 10 T.U. cit., a quelli assentibili con permesso di costruire, purché specificamente disciplinati da piani attuativi con precise disposizioni plano-volumetriche, tipolo-

giche, formali e costruttive o da strumenti urbanistici recanti analoghe previsioni di dettaglio, restando sempre quale unico titolo edilizio il permesso di costruire per gli interventi di nuova costruzione non assistiti dalla previa pianificazione di specifico dettaglio di enti alle lettere *c)* e *d)* dell'art. 1, sesto comma legge in esame.

Detta modificazione di non poco momento è stata criticata da una parte della dottrina, perché si poneva al di fuori del modello procedimentale generale della d.i.a. e tralasciava di considerare le ragioni, che giustificano ed impongono una presenza pubblica volta a comporre i conflitti di interessi potenziali ed attuali circa gli usi del suolo, indebolendo gli interessi della collettività a tutto vantaggio di quelli privati ed anche di quelli di terzi incolpevoli e controinteressati, tanto più che si trattava di interventi edilizi con ampia discrezionalità tecnica ed amministrativa.

Una simile critica radicale; che sottovalutava le esigenze di snellimento procedurale sia per evitare procedure inutilmente gravose sia per escludere duplicazioni di valutazioni già effettuate nel momento pianificatorio, nonostante il suo lodevole intento, è stata superata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, proprio perché si trattava di «attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici» (Corte cost. sent. n. 303 del 2003).

Inoltre, l'ulteriore notazione circa l'inconciliabilità con la disciplina divisata dal T.U.ED. (si ritornava, ad esempio, ad un'individuazione di tipologie di interventi, sebbene a maglie larghe, invece del carattere residuale e, quindi, non eccezionale) veniva risolta dall'espressa previsione di una delega al governo per adeguarlo alla legge obiettivo e dalla considerazione che il margine di apprezzamento discrezionale della p.a. nelle ipotesi contemplate era molto ridotto, dovendosi tener conto delle specifiche prescrizioni della pianificazione urbanistica che sovente funzionalizzano l'attività edilizia, anche se non tutta l'attività discrezionale si esaurisce in quella delle previsioni di piano o degli strumenti urbanistici dettagliati.

Peraltro, se la semplificazione amministrativa si inquadra nel più generale trend legislativo di riduzione di poteri e di politiche amministrative («Stato minimo», liberalizzazioni, privatizzazioni) e di riformulazione dei moduli di azione (procedure negoziate o consensuali e partecipate, ampliamento delle ipotesi di giurisdizione esclusiva), non può dimenticarsi che la dicotomia semplificazione-aggravamento deve essere valutata alla luce della ponderazione dei valori in gioco con riferimento alla natura degli interessi ed ai risultati dell'azione.

Pertanto, nella materia in esame, esisterebbe, secondo parte della dottrina ed ad avviso del collegio, un evidente contrasto tra le funzioni pubbliche di regolazione del territorio, mantenute in vita, ed il depotenziamento o il trasferimento ai privati delle funzioni pubbliche di controllo, tanto più che la Corte costituzionale ha più volte definito l'istruttoria «il cuore» dell'azione amministrativa in tema di silenzio-assenso, sicché la previsione dei limiti imposti dalla legge n. 443 del 2001 all'utilizzazione della d.i.a. appare fondamentale per mantenere detto equilibrio.

Risolta detta querelle, un'altra ben più grave ed importante, perché non superabile attraverso il richiamo alla «discrezionalità legislativa», effettuabile dalla Consulta, se fosse stata sollevata una questione di legittimità costituzionale di detta norma, e con l'obbligo del giudice di applicare la legge, per la giurisdizione ordinaria ed amministrativa, si poneva avuto riguardo alla natura procedimentale o anche sostanziale di detta «nuova» applicazione della d.i.a.

A tal proposito la miglior dottrina e la giurisprudenza ordinaria unanime (vedi le sentenze della Cassazione penale, Torna, Selva e Catalano già citate) hanno ritenuto che la realizzazione di determinati interventi sulla base di una semplice d.i.a. incideva solo, sul piano procedurale, risultando ciò dalla relazione governativa, dall'obbligo del versamento del contributo di costruzione, collegato di regola al rilascio del permesso di costruire dall'art. 16, primo comma del T.U.ED. nella formulazione originaria, dall'assenza di una norma, che espressamente sottraesse detti interventi alle sanzioni penali, e di altra che abrogasse le disposizioni del T.U.ED. all'epoca della pubblicazione della legge n. 443 del 2001 nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 dicembre 2001 S.O. non entrato in vigore e neppure «prorogato».

L'opposta opinione, fondata in argomenti testuali, come gli ultimi due della tesi dominante, invece, si riferiva all'art. 4 dei d.l. n. 398 del 1993, convertito in legge con modificazioni nella legge n. 493 del 1993, come modificato dalla legge n. 662 del 1996 ed in particolare al tredicesimo comma, che escludeva l'applicazione delle sanzioni penali al caso della mancata denuncia di attività, obliterando, però, che si trattava degli interventi edilizi minori e che, nel frattempo, era stato emanato il T.U.ED., sebbene ancora non fosse entrato in vigore.

La tesi dominante è stata espressamente accolta dal decreto legislativo n. 301 del 2002. con cui il governo ha esercitato la delega per rendere conforme il T.U.ED. alla legge obiettivo, in quanto ha stabilito per gli interventi edilizi maggiori, previsti in strumenti e piani attuativi e di dettaglio, l'applicazione delle sanzioni penali (art. 44 comma 2-*bis* T.U.ED.), se eseguiti in assenza o in totale difformità dall'alternativa e facoltativa d.i.a., di quelle

amministrative (art. 31, comma 9-bis, 33, comma 6-bis, 34, comma 2-bis, 35, comma 3-bis) e del potere di annullamento, di sospensione dei lavori e di demolizione, nonché dell'accertamento di conformità, equiparando in toto la disciplina sostanziale di questi interventi a quella degli altri assentibili con permesso di costruire.

La natura procedurale di questa d.i.a. facoltativa è stata a maggior ragione affermata per quelle leggi regionali (legge regionale Lombardia n. 22 del 1999 come modificata dalla legge n. 18 del 2001; legge regionale Toscana n. 52 del 1999, adeguata alla legge costituzionale n. 3 del 2001 dalla legge n. 13 del 2002) che avevano anticipato la legge obiettivo, tanto più che, come nella relazione governativa alla legge «Lunardi», nelle varie circolari e nei pareri regionali si affermava di non voler incidere sulla disciplina penale, la cui potestà esclusiva era riservata allo Stato.

La modificazione del comma 12 dell'articolo unico della legge obiettivo ad opera del settimo ed ottavo comma dell'art. 13 legge n. 166 del 2002 ha fatto sostenere a qualche autore che non costituiva principio fondamentale la necessità della concessione edilizia *id est* permesso di costruire per le nuove costruzioni in contrasto con quanto, sotto il vigore della pregressa normativa, varie volte affermato dalla Corte costituzionale (Corte cost. ord. n. 187 del 1997 e sent. n. 241 del 1997 con riferimento in questo caso alla potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica delle regioni a Statuto speciale) e che ormai tutte le leggi regionali ampliative della d.i.a. dovevano ritenersi «legittimate», giacché la disposizione prevedeva nel settimo comma l'insussistenza dell'automatica applicazione della disciplina contemplata dal comma sesto della legge n. 443 del 2001 alle regioni a Statuto ordinario, qualora «le leggi regionali, emanate prima dell'entrata in vigore della presente legge, (fossero) già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c), e d) dal medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici».

Tuttavia tale primo precetto concerneva sempre categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici da inquadrare sempre nell'esistenza di pianificazione urbanistica di dettaglio come, del resto, ha fatto la legge regionale Toscana n. 52 del 1999 e come è stabilito dall'art. 8 della legge regionale Emilia-Romagna n. 32 del 2002, successiva alla legge statale in parola, per quanto attiene ad alcune categorie di interventi di dubbia classificazione, e dall'art. 12, che prevede gli interventi assentibili con permesso di costruire in via residuale, invertendo il modulo sistematico dei T.U.ED., ma lasciando sopravvivere i due titoli con le caratteristiche delineate dalla legge statale, giacché le leggi regionali dovevano essere conformi anche alle lettere c) e d) della Lunardi.

Maggiori problematiche interpretative sono state poste dal comma ottavo della norma in esame secondo cui «le Regioni a Statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente»

Infatti, a tal proposito, una voce dottrinale, in maniera acuta, ha fatto rilevare come le disposizioni del periodo precedente rimandavano alla disciplina pianificatoria di dettaglio, sicché anche in questo caso erano delimitati i poteri di ampliamento e di riduzione della Regione.

Ed invero, le necessarie precise disposizioni possono essere rinvenute in piani sovracomunali, in piani paesistici, nei piani dei parchi, in quelli di bacino e delle comunità montane o in quelli comprensoriali ed in altri ancora, come ad esempio quelli considerati funzionali o settoriali, che hanno consentito il superamento della rigida zonizzazione dei piani regolatori generali e sono previsti nella legislazione statale (ex. gr. piani integrati di intervento *ex lege* n. 179 del 1992) e diversamente modulati da quella regionale, oppure quelli introdotti per l'esecuzione di specifiche tipologie di interventi legati a finanziamenti pubblici (ex. gr. P.R.U.S.S.T. (programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio) previsto con il D.M. 8 ottobre 1998) e contemplati dalla normativa regionale con vari adattamenti, sicché la disposizione tendeva anche a conformare la normativa statale alle variegate previsioni pianificatorie e programmatiche delle diverse Regioni senza alcun limite predeterminato sotto il profilo procedurale.

Tale ultima notazione è recepita dal d.lgs. n. 301 del 2002, attuativo della delega contenuta nella legge «obiettivo», che, a chiarimento di quanto già risultava dall'originaria formulazione della legge n. 443 del 2001, prevede per gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica realizzabili con l'alternativa d.i.a. la necessità che gli stessi «siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo».

Il citato decreto legislativo, poi, ripetendo i parametri urbanistico-edilizi più volte richiamati, da un lato esclude dalla previsione quegli interventi edilizi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica compresi in piani attuativi senza i su richiamati parametri e dall'altro quelli per i quali non esistono previsioni di dettaglio, sicché per tutti questi interventi viene confermato che «le opere non possono essere realizzate mediante denuncia di inizio di attività, ma soltanto con procedimento di rilascio del permesso» di costruire.

Altre voci dottrinarie, invece, hanno ancora riprodotto la differenza tra d.i.a. sostanziale e procedurale per gli interventi minori e solo procedurale per quelli maggiori senza tuttavia, richiamare più il limite della pianificazione di dettaglio poiché, in ogni caso, sarebbero applicabili le sanzioni amministrative e penali previste per il permesso di costruire.

Infine qualche studioso ha ritenuto del tutto liberalizzata la possibilità delle regioni di ampliare l'ambito della d.i.a. senza preoccuparsi dell'incidenza nel settore penale, traendo anche spunto dall'ordinanza del 4 dicembre 2002, n. 516 della Corte costituzionale, che si era, però, limitata a restituire gli atti al t.a.r. Lombardia, relativi ad un procedimento in cui aveva sollevato, soprattutto, questione di legittimità costituzionale della legge regionale Lombardia n. 15 del 1996 sulla trasformazione dei sottotetti in mansarde c.d. «recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti» ed, anche, della legge n. 22 del 1999 per gli innegabili riflessi sul titolo edilizio abitativo al fine di esaminare la rilevanza della questione alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, non più valutata in seguito all'intervenuta rinuncia al ricorso (cfr. t.a.r. Lombardia, sez. II, 18 giugno 2003, n. 3113 depositata il successivo 19), secondo modalità varie volte seguite dalla Consulta.

L'accoglimento della tesi dominante e di quella acutamente espressa da una illustre voce dottrinale, condivisa da questo collegio, assume particolare rilievo per accertare i confini ed i limiti dei poteri del legislatore delegato e per fondare un'interpretazione costituzionalmente orientata nel rispetto dei principi della delega della legge n. 443 del 2001, individuati in quelli strettamente necessari per adeguare la legge «obiettivo» al T.U.ED.

Il decreto legislativo n. 301 del 2002 interviene pure su questo punto, stabilendo che «Le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'art. 44».

Detta nuova disciplina con il riferimento a tutti i commi precedenti dell'art. 22 T.U.ED. potrebbe aver accolto la tesi di chi afferma la natura procedurale della d.i.a. di cui al terzo comma dell'art. 22 cit. e sostiene il permanere delle sanzioni penali ed amministrative in tutti i casi di utilizzazione della c.d. super d.i.a., anche in assenza di pianificazione attuativa, dovendosi, in ogni caso, discutere sull'estensione dell'ultima locuzione.

Infatti se è vero che le pene sono limitate testualmente dall'art. 44, comma 2-bis T.U.ED. alla sola esecuzione in totale difformità ed in assenza della d.i.a. tralasciando la difformità parziale, le variazioni essenziali e le violazioni alle prescrizioni ed al regolamento edilizio, un'esegesi sistematica della disposizione con riferimento alla richiesta conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, stabilita per la c.d. d.i.a. semplice induce a ritenere, a parere del collegio, estesa anche alla cd. super d.i.a. la previsione dell'art. 44, lett. a) T.U.ED. in modo da rendere detta disparità di trattamento apparente, tanto più che tutta la disciplina sanzionatoria amministrativa è equiparata alle ipotesi di esecuzione degli interventi in assenza, in totale e parziale difformità dal permesso di costruire e che l'art. 44, comma 2-bis cit. richiama «le disposizioni del presente articolo».

Tuttavia l'ultima parte della disposizione, con cui si criminalizza la condotta di chi realizzi opere rientranti nell'area del permesso di costruire «doppiato dal modulo procedimentale della super d.i.a.», dimostra l'intento del legislatore delegato di «sterilizzare qualsivoglia effetto penale possa discendere da interventi lassisti delle regioni» sicché non è senza rilievo la scelta legislativa tra d.i.a. e permesso di costruire, secondo quanto su evidenziato.

Perciò, ad avviso del collegio, deve restare in ogni caso, fermo il limite dell'esistenza di pianificazione urbanistica di dettaglio, la quale, come già affermato, è l'unica a giustificare detta estensione della d.i.a. nell'ambito dei principi generali, che regolano detto istituto in via normale «*ex lege*» n. 241 del 1990 e s.m., consentendo di ritenere largamente ristretta la discrezionalità amministrativa o quella tecnica.

Infatti, la previsione della possibilità delle regioni di ampliare o ridurre le ipotesi di applicazione della d.i.a. di cui al comma quarto dell'art. 22 T.U.ED. ed il riferimento dell'art. 44, comma 2-bis T.U. cit. «agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio di attività ai sensi dell'art. 22, comma 3», rendono palese che solo detta tipologia di interventi può essere eseguita con l'alternativa d.i.a., anche per il rispetto dovuto ai principi della legge-delega.

Inoltre, per il principio di legalità e tassatività dei precetti in diritto penale, quelli effettuati al di fuori dei parametri contemplati dal comma terzo, lettere b) e c) dell'art. 22 T.U.ED., in virtù di una normativa regionale indiscriminatamente ampliativa, che incide in via indiretta sul regime penale, sarebbero o sforniti di sanzione penale, nonostante la maggiore complessità rispetto a quelli previsti al comma terzo dell'art. 22 cit. e la più estesa discrezionalità amministrativa e tecnica della p.a., oppure verrebbero, comunque, puniti, ove non assentiti con il permesso di costruire, sicché sarebbe inutile la previsione di alternatività rilevante solo sotto il profilo amministrativo e civile.

Questa possibilità di ampliare o restringere gli interventi sottoposti a d.i.a., secondo alcuni autori, potrebbe essere valutata per far ritenere non rientranti tra i principi fondamentali le disposizioni su questo titolo previste nel T.U.ED., giacché è lo stesso legislatore nazionale con l'omologa e specularmente opposta norma di cui all'art. 10 terzo comma T.U. cit. a lasciare alle regioni una notevole libertà nell'ampliare o ridurre le ipotesi di interventi soggetti a permesso di costruire o a d.i.a., lasciando, però, immutato il regime penale.

Tuttavia, una simile opinione, a parere del collegio, determina in una materia di competenza ripartita tra Stato e regioni una carenza di principi fondamentali, i quali devono costituire una linea guida per la legislazione regionale al fine di assicurare un'omogeneità ed uniformità della normativa in campo nazionale nei suoi punti essenziali, perché, in assenza di detti principi; la legislazione regionale sarebbe libera di interferire nella materia penale come, del resto, avverrebbe se gli stessi non venissero enucleati in tema di modificazioni di destinazione di uso con o senza opere (art. 10 secondo comma T.U.ED.), secondo quanto, del resto, affermato dalla Corte costituzionale nel vigore della pregressa disciplina (art. 25 quarto comma legge n. 47 del 1985) (cfr. Corte costituzionale n. 73 del 1991 e n. 259 del 1997).

Non sembra che queste critiche possano essere superate con la distinzione fra assoggettamento dell'attività di trasformazione del territorio al controllo preventivo dell'amministrazione competente e modalità procedurali attraverso le quali tale controllo viene attuato, giacché, come si è cercato di dimostrare, differenti sono i presupposti della d.i.a. e del permesso di costruire, distinte le ragioni giustificatrici di un regime differenziato, difformi le conseguenze penali ed amministrative anche in relazione alla tipologia di controllo, preventiva e successiva alla proposizione dell'istanza. Non appare neppure esatto ritenere che, altrimenti, la facoltà del legislatore regionale di ampliare le ipotesi di interventi assentibili con d.i.a. resterebbe del tutto inattuata, giacché, come si è già evidenziato, molteplici sono i regimi pianificatori e programmatori regionali di dettaglio, sicché dette fattispecie sono tante da dover, semmai, essere ristrette.

Del resto non è senza una ragione che un autore, seguace di questa tesi, si contraddica, perché, prima, rende del tutto libero il regime della d.i.a. nel settore urbanistico e lo considera ormai come quello ordinario e, poi, invece, lo limita alle ipotesi di cui alla legge «obiettivo» in ordine ai riflessi penali, soprattutto per rispettare la potestà legislativa esclusiva statale.

Peraltro, proprio l'asserita mutata ottica della disciplina della d.i.a. da istituto eccezionale e per ipotesi determinate ad una concezione opposta, caratterizzata dalla natura residuale ed onnicomprensiva, dimostra l'importanza di delimitare con certezza quelli assentibili con permesso di costruire per fornire una giustificazione logica e giuridica, secondo i principi generali in tema di d.i.a. enucleabili dalla legge n. 241 del 1990 e s.m., a detta distinzione ed alla minore rilevanza della discrezionalità tecnica o amministrativa in alcuni interventi.

La tesi accolta da questo collegio, invece, ha trovato un notevole apporto in alcune decisioni della Corte costituzionale, nelle quali si afferma che «i principi (fondamentali) poss(ono) trarsi ... specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze ... dalla legislazione statale già in vigore» (sent. n. 282 del 2002), i cui assunti permangono dopo l'emanazione della c.d. legge La Loggia, e che, per quanta flessibilità la legislazione statale abbia in ordine alla categoria di opere cui la d.i.a. possa applicarsi, «resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (... il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA» (Corte costituzionale sent. n. 303 del 2003).

È chiaro che i principi fondamentali, anche come vincolo negativo per le regioni, possono essere individuati e non solo enucleati da leggi statali, secondo quanto prescrive la legge n. 131 del 2003 e, quindi, modificare gli elementi essenziali della disciplina della materia in virtù di una differente valutazione di politica legislativa, non consentita, però, in sede di ricognizione, prevista dalla legge «La Loggia», mentre gli stessi adempiono ad una pluralità di funzioni quali quella di limite alla potestà legislativa regionale, l'altra programmatica nei confronti della stessa legislazione, ed altra ancora integratrice delle lacune della disciplina della materia ed interpretativa delle altre disposizioni normative, ma non possono prescindere da quella primaria di unificazione normativa su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, a parere del collegio, ne deriva quale prima conseguenza l'obbligo della legislazione regionale di attenersi al principio fondamentale secondo cui la d.i.a. edilizia, alternativa al permesso di costruire, è consentita solo qualora sia prevista una normazione urbanistica «di dettaglio», utilizzando volutamente il termine onnicomprensivo per ricondurre in detto ambito tutte le ipotesi regolamentabili dalla regione, in cui il parametro fondamentale su indicato si attegga in maniera differente in virtù dei variegati strumenti urbanistici e pianificatori, comunali e sopracomunali, stabiliti dalle singole regioni, secondo quanto già illustrato.

Inoltre, ne discende il notevole dubbio di legittimità costituzionale di una legislazione che renda tutte le opere edilizie, comprese le nuove costruzioni non previste in pianificazioni di dettaglio, eseguibili con l'alternativa d.i.a. invece che soltanto con il permesso di costruire per violazione di un principio fondamentale dello Stato,

non essendo possibile il sostanziale superamento del permesso di costruire e di un esame preventivo per gli interventi edilizi più complessi, in cui la discrezionalità amministrativa e tecnica è consistente, non solo per i riflessi penali, ma anche per l'incidenza sui rapporti privatistici di competenza legislativa esclusiva statale.

Infatti, proprio all'epoca dell'introduzione del modello originario dell'istituto della d.i.a. in materia edilizia ed urbanistica la sua maggiore giustificazione è stata rinvenuta nello scopo di alleggerire le forme dei controlli amministrativi sugli interventi minori per concentrare le risorse, tecniche e professionali, degli uffici sui controlli preventivi di quelli più complessi.

La «privatizzazione dell'istruttoria» di primo grado, cui consegue l'avvio, eventuale e problematico per le risorse a disposizione ed i tempi tecnici di controllo da parte della P.A., di un procedimento amministrativo di secondo grado in situazioni di deficit informativo, determina una lesione della razionalità procedimentale per l'estensione indiscriminata a fattispecie in cui gli interessi pubblici primari sono prevalenti, perché relativi ad interventi di maggior rilievo, non circoscritti neppure da una piniaficazione «di dettaglio», che ne limita il campo di azione e la discrezionalità, poiché le scelte sono state effettuate in maniera partecipata ed a monte.

Peraltro, sotto il vigore della pregressa normativa, si era consolidato il principio fondamentale in base al quale l'obbligo della preventiva concessione edilizia, per ogni tipo di costruzione, non fosse modificabile o rimovibile dalla legislazione regionale, salvo gli interventi assentibili con autorizzazione (cfr. Corte cost. sent. n. 241 del 1997 ed ord. n. 187 del 1997 cit., e n. 201 del 1992).

Inoltre, ancor prima dell'espressa previsione dell'art. 117 della Costituzione come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, uniforme giurisprudenza della Corte costituzionale ha riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia penale (cfr. Corte cost. n. 355 del 1996 fra tante), dichiarando costituzionalmente illegittime leggi regionali, che avevano anche un'incidenza indiretta sulla predetta materia (vedi Corte cost. n. 273 del 1995).

È noto, poi, che, nel settore urbanistico ed edilizio, la disciplina penale è intimamente connessa con quella amministrativa per quel fenomeno della c.d. amministrativizzazione del diritto penale o del c.d. sistema del doppio binario, in base al quale la violazione della normativa amministrativa trova anche, in alcuni casi, la sua sanzione nel diritto penale e che il reato di cui all'art. 20 legge n. 47 del 1985 (ora art. 44 T.U.ED.) è collegato in maniera indissolubile con il titolo edilizio e non con l'intervento, tanto è vero che la sottoposizione ad autorizzazione edilizia di alcune opere prima assentibili con concessione ha comportato la depenalizzazione di tali interventi (Cass. sez. III 28 dicembre 1979, Guarino in Cass. pen. Mass. 1981, 433 fra le prime).

Pertanto, l'indiscriminata alternatività tra d.i.a. e permesso di costruire cioè la possibilità di realizzare con d.i.a. anche nuove costruzioni o ristrutturazioni urbanistiche senza l'esistenza di una pianificazione urbanistica di dettaglio, secondo le previsioni dell'art. 22 terzo comma lettere *b)* e *c)* T.U.ED., stabilita dall'art. 4 terzo comma della legge regionale della Lombardia n. 22 del 1999, come modificato ed integrato dall'art. 3 della legge regionale n. 18 del 2001, comporta quale conseguenza irragionevole ed irrazionale o la depenalizzazione di detti interventi, perché, per il principio di tassatività, non possono rientrare in quelli contemplati all'art. 22 terzo comma T.U.ED. cui si riferisce il comma *2-bis* dell'art. 44 T.U. cit. nell'estendere le sanzioni penali, giacché non rientrano nel paradigma legislativo statale su indicato, nonostante la presenza di una esplicita locuzione a riguardo («restano ...») oppure ad una non consentita interpretazione analogica dell'art. 44 comma *2-bis* T.U. cit. ovvero a rendere del tutto inutile l'ultimo inciso del quarto comma dell'art. 22 T.U.ED. conclamando la sottoposizione alla sanzione penale degli interventi non assentiti con il permesso di costruire e non rientranti nel paradigma legislativo del terzo comma dell'art. 22 T.U. cit. (considerazione in strumentazione urbanistica di dettaglio).

Tali notazioni dimostrano che, tramite un'esegesi logico-sistematica e teleologica, l'ampliamento ad opera delle regioni può avvenire solo negli ambiti contemplati dal d.lgs. n. 301 del 2002. Detta interpretazione è suffragata dai limiti di un provvedimento delegato (d.lgs. n. 301 del 2002 cit.) rispetto ai principi stabiliti dalla delega (legge n. 443 del 2001), concernente solamente «le modifiche strettamente necessarie per adeguar(e)» il T.U.ED. alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13 della legge obiettivo e dal correlato obbligo del giudice di ricercare un'interpretazione adeguatrice prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Infatti, è noto che la Corte costituzionale richiede non solo un'interpretazione che escluda ogni lettura costituzionalmente adeguata (sent. n. 187 del 1992 e nn. 307 e 316 del 1996 fra tante), giacché deve «pervenirsi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale non perché della norma in questione si possa adottare un'interpretazione che ne determinerebbe l'incostituzionalità, ma soltanto se della medesima non sia possibile fornire un'interpretazione conforme ai precetti costituzionali» (sent. n. 336 del 2002), considerando sia l'evoluzione legislativa [(sent. n. 335 del 2002) sia la disciplina nel suo complesso (ex gr. sent. n. 334 del 2002), ma anche «ogni ragionevole interpretazione ... in senso conforme al sistema ... complessivamente considerato e, quindi, ai valori costitu-

zionali» (sent. n. 333 del 2002)] in generale ed, in particolare, sotto il profilo dell'eccesso di delega (Cfr. fra tante Corte cost. sent. n. 472 del 2002 e n. 173 del 2002), evidenzia l'obbligo del giudice di interpretare una norma delegata in modo almeno non collidente con i principi stabiliti dalla delega.

Pertanto, proprio perché la legge «Lunardi» limitava il regime alternativo a ben precisi parametri della pianificazione attuativa ed anche della strumentazione urbanistica generale, già la riduttiva previsione del comma terzo dell'art. 22 lett. c) T.U.ED., introdotta dalla legge delegata in relazione a quest'ultima, limitata alle «precise disposizioni plano-volumetriche», può essere consentita solo considerando che i P.R.G. di ultima generazione già contengono tutta una normazione relativa a disposizioni tipologiche, formali e costruttive, e che le stesse si trovano spesso nelle N.T.A.

Inoltre, la necessità di una pianificazione di dettaglio, anche per la legislazione regionale, come già rilevato, discende da una piana esegesi dei commi settimo ed ottavo dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, accolta dalla dottrina prevalente, sicché non era possibile al legislatore delegato fornire una differente lettura anche in considerazione delle già indicate ragioni sistematiche.

Infine, la generale liberalizzazione dei titoli edilizi sembra che possa determinare una disparità di trattamento tra regioni a causa dell'omessa individuazione di detti principi fondamentali ed un'irragionevolezza della disciplina ex art. 3 Cost., poiché si disciplinano con regimi giuridici dagli effetti diversi situazioni eguali ovvero si consente un regime semplificato per interventi edilizi complessi, dando luogo ad una depenalizzazione, introdotta dalla legislazione regionale, di quei tipi di interventi edilizi, assentibili, in virtù della legislazione statale, solo con il permesso di costruire, non sostituibile, neppure sotto il profilo procedurale, con l'alternativa d.i.a., giacché è necessario un procedimento amministrativo preventivo più complesso e maggiormente attento all'esercizio della discrezionalità amministrativa o tecnica, sicché rileva pure ai fini penali l'omessa adozione di detta caratteristica procedimentale e di un titolo espresso in virtù dei principi di tassatività e di determinatezza e delle osservazioni su effettuate.

Non sembra, poi, che, superando i limiti della delega e fornendo delle espressioni contenute nella legge «Lunardi» un'esegesi in contrasto con quanto asserito nella Relazione, in cui si afferma che la disciplina non influisce sul regime penale, nella ricerca di un'interpretazione adeguatrice si possa sostenere, in contrasto con l'uniforme dottrina penalistica sul punto, l'irrelevanza quale elemento costitutivo della fattispecie penale del titolo edilizio in modo da spostare l'esame sulla tipologia dell'intervento e da procedere ad un'interpretazione estensiva del dettato dell'art. 44 comma 2-bis T.U.ED. e dell'art. 22 terzo comma T.U. cit. in relazione all'ultima parte del quarto comma di detto ultimo articolo, in quanto permarrrebbe, nonostante simili forzature, la violazione del principio fondamentale, che mira a distinguere un titolo espresso ed uno «tacito», secondo il tipo di interventi.

Pertanto, è configurabile, anche, la violazione degli artt. 25, 97 e 117 della Costituzione per inosservanza dei principi fondamentali in materia di governo del territorio su enucleati ed in tema di giusto procedimento tramite d.i.a., di potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale e, quindi, della riserva statale in materia penale e del principio di buon andamento della P.A., indipendentemente dal possibile coinvolgimento di altri valori, trasversalmente, di competenza legislativa esclusiva statale (ex gr. ambiente), mentre sono compromesse le «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica» senza neppure dover ricorrere ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale cooperazione tra Stato e regioni, richiamati dalla Corte costituzionale, nella pronuncia da cui sono state tratte le locuzioni su riportate (Corte cost. sent. n. 303 del 2003).

Questo «*excursus*» normativo, giurisprudenziale e dottrinario dimostra, a parere del collegio, che i precedenti arresti di questa Corte in relazione alla legge regionale della Lombardia n. 22 del 1999, come modificata dalla legge regionale n. 18 del 2001, con i quali si è ricercata un'interpretazione adeguatrice tale da escludere ogni dubbio di costituzionalità, non possano essere più seguiti. Infatti, è intervenuta una legislazione statale in parte diversa e chiarificatrice tale da mutare lo scarno quadro normativo preesistente sul punto, come si è cercato di dimostrare, e dalla quale è possibile trarre alcuni principi fondamentali su richiamati, sicché la stessa, pur avendo «legittimato» alcune legislazioni regionali (ex gr. legge regionale Toscana n. 22 del 1999 e successive modificazioni), si pone in contrasto con quelle che hanno ammesso l'alternativa d.i.a. rispetto al permesso di costruire per tutti gli interventi edilizi compresi quelli non previsti in piani attuativi, comunque denominati, ed in strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Inoltre, come già evidenziato, la sostanziale esclusione del titolo edilizio espresso, attuata, sia pure in via facoltativa, dalla legislazione regionale in parola, contrasta con un principio fondamentale già enucleato dalla Corte costituzionale (sent. n. 303 del 2003), mentre la formulazione dell'art. 44 comma 2-bis e dell'art. 22 terzo comma lett. b) e c) del T.U.ED. non consente di realizzare con la d.i.a. nuove costruzioni o ristrutturazioni urba-

nistiche non disciplinate in pianificazione di dettaglio, di punire alla stregua dell'art. 44 su citato interventi diversi da quelli contemplati dalla norma con un'inammissibile applicazione analogica e con una violazione dei principi di tassatività e determinatezza, di ritenere, in maniera irrazionale, comunque punibili gli interventi edilizi non conformi all'art. 22 terzo comma T.U.ED., limitando l'indiscriminato ampliamento regionale della d.i.a. ai soli settori civili ed amministrativi, e di avanzare interpretazioni adeguatrici simili a quelle già effettuate nel vigore della legge n. 443 del 2001 o, comunque, «salvifiche» della legislazione regionale in esame, perché il legislatore ha definitivamente chiarito la natura procedurale della d.i.a. alternativa, giustificandola con la presenza di determinati parametri e disposizioni ed, in sostanza, enucleando alcuni principi fondamentali sul punto, già illustrati.

Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dal p.m. ricorrente, che, pure, segue una voce dottrinale espressa in una prima lettura del d.lgs. n. 301 del 2002, non può più richiamarsi la pregressa giurisprudenza di legittimità su riferita, ed individuarsi la sola necessità del permesso di costruire e del relativo procedimento, con il quale si garantiscono maggiormente gli interessi della collettività in presenza di progetti complessi, in modo da prevedere la configurabilità del reato edilizio, ove l'opera sia conforme alla d.i.a., ma non sia stata assentita con il titolo edilizio espresso, per gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica, perché effettuati in zone senza normazione urbanistica attuativa ovvero con pianificazione, che non consideri i parametri urbanistici-edilizi di cui alle lettere *b)* e *c)* del terzo comma dell'art. 22 T.U.ED. senza che intervenga una pronuncia del giudice di legittimità delle leggi dinanzi ad una normativa regionale, la cui legittimità appare molto dubbia alla luce di tutte le osservazioni ed argomentazioni svolte.

La questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale appare non manifestamente infondata per le ragioni già sviluppate in relazione ai parametri su descritti ed anche rilevante sia perché il c.d. condono edilizio, di cui all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, non può trovare applicazione con il correlato obbligo di sospensione del procedimento, poiché si è in presenza di una nuova costruzione non residenziale (capannone industriale), sicché non è ricompresa nel comma 25 della disposizione citata, sia perché la decisione sulla questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Lombardia n. 22 del 1999, come modificata dalla legge n. 18 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 5, 25, 97 e 117 della Costituzione, influisce, in ogni caso, sul procedimento «*de quo*», indipendentemente dall'applicazione o meno della fondamentale pronuncia della Corte costituzionale n. 364 del 1988.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione, 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 terzo comma legge regionale della Lombardia 19 novembre 1999 n. 22, come modificato ed integrato dall'art. 3 della legge regionale 23 novembre 2001 n. 18 in relazione agli artt. 22 terzo e quarto comma e 44 comma 2-bis d.lgs. n. 380 del 2001 e s.m., con riferimento agli artt. 3, 5, 25, 97 e 117 della Costituzione, nella parte in cui applica la facoltà di denuncia di attività a tutti gli interventi edilizi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica anche se non disciplinati da piani attuativi comunque denominati, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, o da strumenti urbanistici generali, recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in camera di consiglio in data 26 novembre 2003.

Il Presidente: GRASSI

N. 471

Ordinanza del 26 gennaio 2004 emessa dal Tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Immobiliare Smeraldo S.r.l. ed altro c/Intesa BCI Gestione Crediti S.p.a.

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Costituzione in giudizio dell'opponente - Termine ridotto a cinque giorni per effetto della dimidiazione del termine di comparizione - Decorrenza dalla notificazione dell'opposizione, anziché dalla restituzione dell'originale o dall'atto a cui possa collegarsi la conoscenza dell'inizio del decorso del termine - Compressione della tutela giurisdizionale dell'opponente - Disparità di trattamento (sia rispetto all'attore nel procedimento ordinario, sia in raffronto ad altre fattispecie) - Violazione del diritto di difesa e del diritto al giusto processo - Irragionevolezza - Contrasto con la garanzia comunitaria di effettività della tutela dei diritti.

- Cod. proc. civ., combinato disposto degli artt. 645, comma secondo, 647 e 165.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, commi primo e secondo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, art. 47.

Procedimento civile - Opposizione a decreto ingiuntivo - Mancata tempestiva costituzione in giudizio dell'opponente dovuta a caso fortuito o forza maggiore - Possibilità che l'opposizione prosegua - Esclusione - Compressione della tutela giurisdizionale dell'opponente - Disparità di trattamento (sia rispetto all'attore nel procedimento ordinario, sia in raffronto ad altre fattispecie) - Violazione del diritto di difesa e del diritto al giusto processo - Irragionevolezza - Contrasto con la garanzia comunitaria di effettività della tutela dei diritti.

- Cod. proc. civ., combinato disposto degli artt. 645, comma secondo, 647 e 165.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, commi primo e secondo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, art. 47.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Visti gli atti;

Vista la memoria autorizzata depositata dall'opponente Immobiliare Smeraldo S.r.l. e da Parodi Adriano con cui viene sollevata eccezione di costituzionalità nei seguenti termini: *a)* «se sia non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 645, secondo comma, 647 e 165 c.p.c. nella parte in cui fa decorrere il termine di costituzione dell'opponente a decreto ingiuntivo dalla notificazione dell'opposizione anziché dalla restituzione dell'originale o dall'atto a cui possa collegarsi la conoscenza dell'inizio del decorso del termine»; *b)* «se sia non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 645, secondo comma, 647 e 165 c.p.c. nella parte in cui non consente che il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo possa proseguire qualora la mancata tempestiva costituzione dell'opponente sia dipesa da caso fortuito o forza maggiore».

OSSERVA IN FATTO

Intesa BCI Gestione Crediti in data 4 marzo 2003 otteneva nei confronti di Immobiliare Smeraldo S.r.l. e di Parodi Adriano, quali fideiussori della società (dichiarata fallita) Duellepi S.r.l. ingiunzione di pagamento della somma di € 62.610,64 oltre interessi e spese. Avverso detto decreto gli ingiunti proponevano opposizione con atto di citazione notificato in data 9 maggio 2003, citando la convenuta opposta banca Intesa a comparire all'udienza 17 giugno 2003 (differita d'ufficio all'udienza 23 giugno 2003) avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 645 c.p.c. di abbreviare i termini di cui all'art. 163 c.p.c. La relativa controversia veniva iscritta a ruolo in data 15 maggio 2003.

Nella comparsa di costituzione e risposta la banca in via preliminare eccepiva la improcedibilità della opposizione per la tardiva iscrizione a ruolo della opposizione, la quale doveva essere iscritta entro la data del 14 maggio 2003 (entro 5 giorni dalla notifica, avvenuta il 9 maggio). A fronte di detta eccezione, alla prima udienza gli opposenti hanno avanzato istanza di rimessione in termini ai sensi dell'art. 184-bis c.p.c. o meglio visto «essendo la tardiva costituzione (di un solo giorno) dipesa da causa non imputabile alla stessa» producendo a tal fine dichiarazione resa dal dirigente ufficio notifiche in cui erano evidenziati i motivi del ritardo nella consegna del-

l'atto originale (avvenuta in data 15 maggio 2003, nonostante gli accessi senza esito eseguiti dall'opponente in data 13 e 14 maggio pur risultando l'atto — notificato il giorno 9 maggio — essere stato restituito all'UNEP fin dal giorno 12 maggio). Provvedendo su detta istanza la scrivente con la ordinanza 18/19 luglio 2003, ha dichiarato la improcedibilità dell'opposizione, sul presupposto della non applicabilità al caso in esame della disciplina di cui all'art. 184-*bis* c.p.c., (richiamando sul punto Cass. 10094/1997, segnatamente laddove è stato puntualizzato che «L'art. 184-*bis* cod. proc. civ., ..., nella sua attuale formulazione, ... non è invocabile per le situazioni esterne allo svolgimento del giudizio, per le quali vige, tuttora, la regola della improrogabilità» dei termini perentori (art. 153 cod. proc. civ.), che impedisce di utilizzare l'istituto stesso anche per le decadenze relative al compimento del termine perentorio per instaurare il giudizio») e della non prorogabilità dei termini perentori neppure se il mancato rispetto degli stessi dipenda da causa non imputabile alla parte (richiamando sul punto le ordinanze 900/1988 e 270/1991 Corte costituzionale, laddove è stato precisato «la garanzia del diritto di difesa non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, al fine di accelerazione del corso della giustizia» e «che inerisce alla natura stessa dei termini perentori la loro improrogabilità con la connessa impossibilità di provvedimenti di sanatoria in caso di loro inutile decorso, per motivi di certezza e di uniformità la cui ragionevolezza non può revocarsi in dubbio»), fissando udienza di precisazione delle conclusioni. Con la memoria sopra indicata gli opposenti hanno sollevato la eccezione di costituzionalità degli artt. 645 comma 2, 647 e 165 c.p.c. in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.

OSSERVA IN DIRITTO

La eccezione di cui sopra a parere della scrivente è ammissibile e rilevante non parendo manifestamente infondata la questione di costituzionalità di dette norme per violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 24 Cost., nonché dell'art. 111 Cost.

In particolare per il combinato disposto di cui agli artt. 645, 163-*bis* e 165 c.p.c. la costituzione dell'attore opponente deve avvenire entro cinque giorni dalla notificazione dell'atto di citazione in opposizione al convenuto opposto; dette norme non attribuiscono alcun rilievo alla effettiva conoscenza o conoscibilità in capo all'attore del termine iniziale cui far decorrere il termine perentorio di cui sopra; per giurisprudenza della Suprema Corte e della Corte costituzionale sopra citate non è inoltre consentito al giudice rimettere in termini la parte o prorogare il termine perentorio. Le conseguenze negative della mancata previsione nei citati articoli del termine di effettiva conoscenza dell'atto da cui far decorrere il termine perentorio sono di tutta evidenza; a norma dell'art. 647 c.p.c. deve infatti essere dichiarata l'esecutorietà del decreto ingiuntivo opposto per la mancata opposizione o per l'ipotesi di mancata attività dell'opponente cui è equiparata la tardiva costituzione dello stesso; sul punto la Suprema Corte — vedi in particolare sent. n. 2707/1990, richiamata e fatta propria dalla successiva pronuncia n. 849/2000 — è stato evidenziato che l'opponente che intende introdurre il successivo giudizio di cognizione piena, tendente ad infirmare o modificare il provvedimento monitorio, deve assolvere alle condizioni previste per la regolare proposizione, tra cui la tempestività dell'opposizione, alla quale viene equiparato dalla legge (art. 647, comma 1) il caso della mancata costituzione da parte dell'opponente, e dalla giurisprudenza l'ipotesi della costituzione fuori termine (per l'equiparazione giurisprudenziale, cfr. Cass. 27 febbraio 1980 n. 1375; Cass. 26 agosto 1969 n. 3030). Nella medesima sentenza è stato rilevato che «questa equiparazione, indubbiamente corretta sotto il profilo processuale, comporta che l'opponente costituito tardivamente non può in alcun modo evitare l'improcedibilità dell'opposizione, non potendo utilmente riassumere il giudizio, neppure prima che sia stato pronunciato il decreto di esecutorietà ed indipendentemente dal fatto che il creditore opposto sia costituito nel suo termine (così Cass. 17 novembre 1971 n. 3286). Vero è che il rigore di questo orientamento ha dato luogo a qualche perplessità, anche sotto il profilo costituzionale. Ma queste ultime sono state superate dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 141 del 22 giugno 1976. ... Su tali posizioni è attestata la giurisprudenza di questa Corte che — come s'è prima accennato — ha già avuto modo di affermare che la tardiva costituzione in giudizio dell'opponente, ancorché avvenuta prima dell'emissione del decreto di esecutorietà dell'ingiunzione non impedisce l'emanazione del decreto stesso e non vale a rendere prosequibile l'opposizione.

...Da queste considerazioni discende, quale corollario dipendente dalla costituzione di un giudicato che è interno perché formatosi nello stesso processo, la rilevabilità dei conseguenti effetti preclusivi d'ufficio e in ogni stadio e grado e quindi anche nel giudizio di cassazione, dovendo in ogni momento accertare il regolare svolgimento del processo, ed in particolare se la funzione giurisdizionale si sia in tutto in parte esaurita (Cass. 20 settembre 1971 n. 2627; 6 febbraio 1971 n. 311; 23 ottobre 1968 n. 2426; 10 maggio 1965 n. 872). Deve inoltre rile-

varsi, come già affermato da questa Corte (Cass. 10 febbraio 1972 n. 349), che non spiega alcuna rilevanza la circostanza che le parti ritengano o abbiano ritenuto tempestiva l'opposizione, trattandosi di materia (sottratta) alla disponibilità delle stesse.».

Le conseguenze di cui sopra si pongono a parere della scrivente in contrasto con il dettato di cui all'art. 3, 24 e 111 Cost., in quanto il far decorrere il termine di costituzione dell'opponente a decreto ingiuntivo dalla notificazione dell'opposizione anziché dalla restituzione dell'originale notificato o dall'atto a cui possa collegarsi la conoscenza dell'inizio del decorso del termine comporta che la tutela giurisdizionale non risulta adeguatamente ed effettivamente assicurata. In particolare, avuto riguardo al caso di specie, il soggetto interessato, per circostanze non dipendenti dalla sua volontà, si viene a trovare nella materiale impossibilità di agire in giudizio per la tutela dei suoi diritti e di difendersi; ciò comporta anche una disparità di trattamento con situazioni in cui proprio a seguito dell'intervento della Corte costituzionale (vedi ad esempio sent. 159/1971 in relazione all'art. 305 c.p.c.) è stata riconosciuta rilevanza alla conoscenza effettiva e non presunta dell'evento interruttivo. Inoltre il combinato disposto degli artt. 645, secondo comma, 647 e 165 c.p.c. viola a parere della scrivente il diritto di difesa costituzionalmente garantito dagli artt. 3 e 24 Cost., nonché il diritto ad un giusto processo — di cui all'art. 111 Cost. — poiché impedisce, nell'unica fase in cui può proporre le proprie difese, la tutela giurisdizionale dell'opponente già colpito da un provvedimento monitorio emesso *inaudita altera parte*. E per di più, ciò avviene senza che si tenga conto se l'eventuale tardiva costituzione nel termine, già di per se stesso eccessivamente breve, sia dipeso da comportamento negligente o colpevole dell'opponente stesso (o del suo procuratore) oppure da caso fortuito o forza maggiore. Ulteriore violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito all'opponente e del principio di ragionevolezza è ravvisabile anche sotto il profilo del diverso trattamento che evidentemente viene riservato all'attore nel processo ordinario rispetto a quello di opposizione a decreto ingiuntivo, essendo prevista solo in detta sede anche per la ipotesi di incolpevole inosservanza del termine per la costituzione in giudizio la sanzione della improcedibilità della opposizione da cui consegue il passaggio in giudicato del provvedimento emesso *inaudita altera parte*.

Come evidenziato dall'opponente, la necessità di una tutela effettiva è ribadita anche nelle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo; in particolare avuto riguardo al principio affermato dall'art. 47, capo VI, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata solennemente a Nizza nel dicembre del 2000, il quale dichiara, fra l'altro, che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo». Detto articolo riafferma, in sostanza, un principio fondamentale noto al sistema giuridico italiano e efficacemente espresso con il brocardo *ubi remedium ibi ius*, con cui si vuole sottolineare come la effettività dei diritti dipenda, in primo luogo, dagli strumenti di tutela che l'ordinamento processuale nazionale mette a disposizione dei cittadini che ne hanno bisogno e dalla efficacia di tali strumenti in relazione alle diverse situazioni sostanziali da tutelare.

In più occasione, anche in sede comunitaria, è stato affermato che non può essere sanzionata l'inattività del titolare di una situazione sostanziale se questa non è frutto di sua negligenza o, comunque, espressione di disinteresse rispetto al diritto ed alla sua tutela — e quindi una legittima manifestazione di libertà — ma costituisce la conseguenza di un impedimento di fatto a lui non imputabile. Le ragioni che esigono di applicare in modo rigoroso le regole sul decorso dei termini di prescrizione o decadenza — vale a dire la necessità di incentivare le parti ad usare la diligenza necessaria per far valere i propri diritti — non possono essere invocate nelle situazioni in cui l'interessato non è in grado di conoscere effettivamente e quindi di esercitare i propri diritti. Accanto agli impedimenti giuridici occorre prendere in considerazione gli impedimenti e gli ostacoli di fatto che pongono il titolare di un diritto in uno stato di impossibilità materiale o morale, o, quantomeno, di grave difficoltà di esercitare il medesimo (vedi ad esempio la nozione di forza maggiore resa nella sentenza 30 maggio 1984, c-224/1983: «la nozione di forza maggiore riguarda essenzialmente, a prescindere dalle caratteristiche particolari degli ambiti specifici in cui essa viene impiegata, circostanze che rendono impossibile la realizzazione dell'atto litigioso, anche se non presuppone un'impossibilità assoluta, essa richiede tuttavia che si tratti di difficoltà anormali, indipendenti dalla volontà della persona interessata e che risultino inevitabili malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso (sentenza 9 febbraio 1984, causa 284/1982, Busseni).

Ad avviso della scrivente, dunque, la garanzia comunitaria dell'effettività della tutela giurisdizionale impone agli organi nazionali competenti di introdurre rimedi — nella forma, avuto il riguardo al caso in esame, della decorrenza del termine dalla conoscenza effettiva dell'atto — che consentano alla parte di eliminare le conseguenze pregiudizievoli della propria incolpevole inattività causata da un ostacolo che interviene nel corso dello *spatium temporis* posto dall'ordinamento all'esercizio di un diritto e consentano quindi all'ordinamento giuridico italiano di introdurre norme conformi alle norme del diritto internazionale così come espressamente sancito dall'art. 10 Cost.

Né alla violazione dei precetti costituzionali di cui sopra può porsi rimedio facendo ricorso alla prassi in uso presso alcuni uffici giudiziari di ammettere che l'attività di costituzione in giudizio possa essere compiuta servendosi della «velina» dell'atto introduttivo, tenuto conto del fatto che detta prassi per parte della giurisprudenza di merito non risulta conforme al dettato legislativo e alle indicazioni della Suprema Corte (sent. 7263/00) nonché del fatto che, in alcuni casi, può avvenire che, per un qualsiasi motivo, l'atto torni non notificato oppure notificato in data successiva a quella di iscrizione a ruolo della relativa causa con la conseguente inefficacia dell'iscrizione e definitiva decadenza dell'opponente. Come rilevato dagli opposenti la situazione di non uniformità di questa prassi e la grave situazione di incertezza che ne deriva era stata espressamente considerata dal disegno di legge «Modifiche urgenti al codice di procedura civile» (d.d.l. 2229/C/XIX presentato alla camera il 25 gennaio 2002) il quale sull'art. 165 c.p.c. così dispone al punto c): «articolo 165, con la previsione, volta a legittimare prassi talvolta tollerate, ma proprio per ciò fonte di incertezza, dell'iscrizione a ruolo con «velina» e del *dies a quo* del termine nel caso di notifica a più parti, chiarendo che esso decorra dall'ultima delle notificazioni effettuate» ed ancora all'art. 4: «all'articolo 165 del codice di procedura civile, al primo comma, dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente “Il difensore, che faccia espressa riserva di produzione dell'originale all'udienza di comparizione, può depositare anche copia fotostatica dell'atto di citazione”. Ugualmente, nello “schema di disegno di legge recante delega al governo per l'attuazione di modifiche al codice di procedura civile” approvato dal Consiglio dei ministri in data 24 ottobre 2003 all'art. 15 viene data l'indicazione di “Rivedere la disciplina dei termini processuali, mantenendo la possibilità di loro abbreviazione o proroga, se non perentori, su istanza di parte e prevedendo, nel rispetto del principio del contraddittorio, la rimessione in termini per inosservanza dovuta a causa non imputabile anche per i termini perentori, purché non relativi alla proposizione dell'impugnazione”».

La rilevanza della questione come sopra prospettata nel presente giudizio — azionato come opposizione ordinaria al decreto ingiuntivo e non come opposizione tardiva *ex art.* 650 c.p.c. in merito al quale è già intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 120/1976 con cui sono state recepite doglianze del medesimo tenore — è di tutta evidenza, tenuto conto del fatto che qualora non venga riconosciuta la illegittimità costituzionale delle norme sopra indicate la scrivente con sentenza non potrà che dichiarare la definitiva esecutività del decreto ingiuntivo opposto, così rigettando la svolta opposizione.

P. Q. M.

Letti gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87 del 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 645, secondo comma, 647 e 165 c.p.c. nella parte in cui fa decorrere il termine di costituzione dell'opponente a decreto ingiuntivo dalla notificazione dell'opposizione anziché dalla restituzione dell'originale o dall'atto a cui possa collegarsi la conoscenza dell'inizio del decorso del termine e nella parte in cui non consente che il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo possa proseguire qualora la mancata tempestiva costituzione dell'opponente sia dipesa da caso fortuito o forza maggiore», per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 commi 1 e 2 Cost.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Genova, addì 23 gennaio 2004

Il giudice: SCARZELLA

N. 472

Ordinanza dell'8 gennaio 2004 emessa dal giudice di pace di Torre Annunziata nel procedimento civile vertente tra Sansone Vincenzo c/Comando dei Carabinieri - Stazione di Torre Annunziata

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Reintroduzione del principio del *solve et repete* - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini economicamente non in grado di versare la cauzione - Limitazione del diritto di agire in giudizio.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-bis, comma 3 [*recte*: Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha reso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 395/03 R.G. tra Sansone Vincenzo nato a Torre Annunziata (Napoli) il 3 maggio 1954 ed ivi residente alla via G. Pascoli n. 13, opponente Comando dei Carabinieri sezione di Torre Annunziata, in persona del legale rapp.te p.t. opposto.

Visto che con opposizione depositata in cancelleria in data 17 dicembre 2003 Sansone Vincenzo ricorreva, personalmente, avverso il verbale di accertamento di violazione n. 0141476, serie 1997 del 16 dicembre 2003 con il quale i Carabinieri di Torre Annunziata gli contestavano che alla data suindicata alle ore 17,30 aveva violato la legge del Codice della Strada di cui all'art. 171 - 1 - 2 - 3 in quanto circolava senza far uso del casco protettivo;

Visto che agli atti manca il libretto giudiziario, portante la cauzione dovuta;

Rilevato che la nuova normativa, introdotta dalla legge n. 214/2003, in vigore dal 13 agosto 2003, all'art. 204-bis, terzo comma, prevede che all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la Cancelleria del giudice di pace, a pena d'inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore e che la somma predetta, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente;

Considerato che la disposizione summenzionata, comparata con le numerose pronunce della Corte costituzionale, evidenzia una palese violazione degli artt. 3 e 24 della Corte costituzionale;

Considerato che la predetta violazione introduce nella nostra procedura il principio «*salve et repetere*» già cancellato con sentenza del giudice delle leggi n. 21 del 1961, che l'obbligo di versare anticipatamente, mediante deposito, metà del massimo edittale previsto dalla sanzione inflitta contrasta con il principio di eguaglianza perché favorisce il cittadino in grado di versare anticipatamente la somma menzionata, che, talvolta, è di gran lunga superiore alla stessa sanzione pecuniaria inflitta dagli organi accertatori, e penalizza il cittadino che, pur ritenendo di aver ragione non ha la possibilità di depositare la somma in discorso (nel caso di presente violazioni dell'art. 176/19 si deve effettuare un deposito pari ad € 3.253,42; nel caso dell'art. 175/15 si deve effettuare un deposito pari ad € 688,27; nel caso dell'art. 169/8 si deve effettuare un deposito pari ad € 688,27);

Considerato che tali considerazioni sono tali da giustificare la censura anche *ex art.* 24 della Corte costituzionale in quanto ledono o limitano il diritto di agire in giudizio garantito a tutti, diritto che non può essere condizionato al versamento di una cauzione;

Considerato che nel caso in esame il legislatore non ha previsto alcuna deroga;

Considerato che l'onere di versare la cauzione prevista dall'art. 204-bis del nuovo Codice della strada resta estraneo al giudizio in se stesso, poiché l'unico onere fiscale razionalmente allegato al giudizio da promuovere sarebbe quello relativo al pagamento del c.d. contributo unificato previsto per le spese degli atti giudiziari, di cui all'art. 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488;

Considerato che, pertanto, è palese la violazione degli artt. 3 e 24 della legge della Corte costituzionale;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 204-bis, terzo comma, della legge n. 214/2003, nella parte in cui impone l'obbligo di versare in cancelleria, a pena l'inammissibilità, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Sospende il giudizio e l'esecutività del provvedimento impugnato e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri e di darne comunicazione al Presidente del Senato della repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Torre Annunziata l'8 gennaio 2004.

Il giudice di pace: ROSSANO

04C0637

N. 473

Ordinanza del 2 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cairo Montenotte nel procedimento civile vertente tra Brusco Mariagrazia contro la polizia municipale di Piana Crixia

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Contrasto con il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici limitativi della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado recante il n. 41- C.R.G. 2004, promossa da Brusco Mariagrazia, residente in Millesimo (Savona), via Trento e Trieste, 2. Contro polizia municipale di Piana Crixia (Savona), in persona del sindaco *pro-tempore*, avente ad oggetto: opposizione a verbale di contestazione.

IN FATTO

Con ricorso depositato in data 12 febbraio 2004, la ricorrente proponeva rituale opposizione avverso il verbale di contestazione n. 1092/2003, elevato in data 11 dicembre 2003 dalla polizia municipale di Piana Crixia — per la violazione dell'art. 142 comma 8; con conseguente irrogazione della sanzione pecuniaria di € 143,55 (oltre € 6,00 per spese di notifica) oltre ancora la sanzione accessoria della decurtazione di punti 2 a disposizione del titolare della patente di guida in alternativa del conducente o responsabile solidale.

Parte ricorrente, in via pregiudiziale, eccepiva la legittimità costituzionale di quanto disposto dall'art. 204-bis del codice della strada, nella parte in cui prescrive il versamento di una cauzione pari alla metà del massimo edittale delle sanzioni inflitte dall'organo accertatore, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Nel merito eccepiva in via preliminare, la mancata conformità all'originale del verbale di contestazione notificato e la violazione degli artt. 200 c.d.s., 383 reg. c.d.s., 126-bis e la mancata notificazione del verbale di accertamento.

Concludeva, pertanto, la ricorrente, per la sospensione del giudizio e remissione degli atti alla Corte costituzionale e nel merito per l'annullamento del verbale impugnato.

IN DIRITTO

Esaminati gli atti, si rileva che il ricorso è stato depositato presso la cancelleria del giudice di pace di Cairo Montenotte, non accompagnato dalla prova del versamento del deposito cauzionale previsto dalla normativa all'epoca ed in oggi vigente.

Rileva altresì questo giudicante che, in aderenza a quanto eccepito da parte ricorrente, sussistono fondati motivi per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 204-bis d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4 comma 1-septies dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214.

La questione proposta assume rilievo essenziale giacché, nei due casi opposti di dichiarazione di illegittimità o di conformità al dettato costituzionale, il ricorso dovrà venir deciso nel merito, oppure dovrà venir dichiarato inammissibile.

Non si ravvisano, altresì, elementi idonei a dichiarare la manifesta infondatezza della questione. Infatti: la normativa introdotta con la richiamata legge n. 214/2003 appare in contrasto con l'art. 3 della Carta costituzionale laddove viene sancito il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza distinzione, tra l'altro, di condizioni personali e sociali. Ne deriva che la diversità di condizioni (tra cui indubbiamente quelle economiche) non possono condizionare l'accesso alla tutela giuridica soprattutto completando la lettura dell'art. 3 nel suo secondo comma dove è previsto che la Repubblica rimuova e non frapponga ostacoli di ordine economico che limiterebbero, di fatto, la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Ma non basta: la norma in sospetto di illegittimità viola altresì il disposto dell'art. 24 della Carta costituzionale laddove viene garantito il diritto di tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Ora, l'agire in giudizio non può essere confuso e considerato alla pari del diritto di agire in via amministrativa. Tengasi anche conto che il ricorso di questa seconda specie comporta, in caso di rigetto, l'obbligo da parte dell'autorità adita, di raddoppiare la sanzione pecuniaria comminata dall'organo accertatore, vincolo che non è stato, né lo poteva essere, imposto all'autorità giudiziaria sottoposta soltanto ai vincoli di legge (il giudice ordinario non può, né ha mai potuto ridurre la sanzione pecuniaria al di sotto del minimo edittale indipendentemente dalla specifica disposizione espressa nella legge n. 214/2003). Quindi ne deriva che il cittadino, cui praticamente si impone, ad evitare depositi cauzionali il più delle volte esorbitanti rispetto alla sanzione, il ricorso in via amministrativa, deve sottostare ad una sanzione doppia rispetto a quella che, nella stragrande maggioranza dei casi, deriva da una pronuncia di rigetto dell'opposizione da parte del giudice ordinario. La possibilità, infine, di proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione prefettizia si appalesa come rimedio inefficace laddove si consideri l'allungamento dei tempi e la necessità, per il comune cittadino, di ricorrere all'opera del professionista del diritto.

In conclusione, nel caso in esame come in altri casi simili, l'imposizione del versamento del deposito cauzionale non si può ritenere, sotto nessun aspetto, tendente ad assicurare uno svolgimento regolare del procedimento, bensì tendente, più o meno volutamente non è qui il caso di indagare, a precludere o, quanto meno, ad ostacolare l'esperimento, da parte del cittadino, della tutela giudiziale e, anche per questo motivo, soggetto alla verifica da parte del giudice delle leggi.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione;

Sollewa, su istanza di parte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4 comma 1-septies del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede che, all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Sospende altresì l'esecuzione dell'atto impugnato dalla ricorrente Brusco Mariagrazia in attesa della decisione della Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in giudizio e che venga comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Cairo Montenotte, addì 26 febbraio 2004

Il giudice di pace: ROSSI

N. 474

*Ordinanza del 5 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cairo Montenotte
nel procedimento civile vertente tra Dematteis Gianmarco contro polizia municipale di Piana Crixia*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini meno abbienti - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) art. 204-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado recante il n. 40-C r.g. 2004, promossa da Dematteis Gianmarco residente in Piana (Savona) — Contro polizia municipale di Piana Crixia (Savona), in persona del sindaco *pro-tempore*, avente ad oggetto: opposizione a verbale di contestazione.

IN FATTO

Con ricorso depositato in data 12 febbraio 2004, il ricorrente proponeva opposizione avverso il verbale di contestazione n. 1113/2003, elevato in data 11 dicembre 2003 dalla polizia municipale di Piana Crixia — per la violazione dell' art. 142, comma 8 del c.d.s., con conseguente irrogazione della sanzione pecuniaria di € 137,55 (oltre € 6,00 per recupero spese).

Parte ricorrente, in via preliminare, eccepiva la illegittimità costituzionale di quanto disposto dall'art. 204-*bis* del codice della strada, nella parte in cui prescrive il versamento di una cauzione pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Nel merito parte ricorrente eccepiva sia la mancata conformità del verbale di contestazione al verbale di accertamento, sia la mancata notifica del verbale di accertamento. Con ulteriore motivo di ricorso l'opponente lamentava la violazione degli artt. 200 del c.d.s. e 383 del regolamento di esecuzione al c.d.s., in relazione alla mancata indicazione nel verbale di contestazione del numero cronologico risultante dalla registrazione su apposito registro. Sosteneva inoltre il ricorrente, l'avvenuta violazione dell'art. 126-*bis* del c.d.s., in quanto la decurtazione dei punti di patente risultava indicata su un lembo del vaglia di pagamento, anziché sul verbale di contestazione, come invece previsto dall'art. 126-*bis* comma 1 del c.d.s.

Concludeva, pertanto, l'opponente, per la sospensione del giudizio e remissione degli atti alla Corte costituzionale e nel merito per l'annullamento, previa sospensiva, del verbale di contestazione impugnato.

IN DIRITTO

Esaminati gli atti, si rileva come il ricorso sia stato depositato presso la cancelleria del giudice di pace di Cairo Montenotte, senza la prova del versamento del deposito cauzionale previsto dalla normativa all'epoca ed in oggi vigente.

Nel caso in esame il collegamento giuridico tra la questione da giudicare e la norma ritenuta incostituzionale appare evidente; infatti, qualora si ritenesse l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003,

n. 151, conforme alla Costituzione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile. Qualora invece si dovesse ritenere l'art. 204-bis in contrasto con la Costituzione, l'opposizione proposta dovrebbe essere esaminata nel merito.

Rileva altresì questo giudicante che, in aderenza a quanto eccepito da parte ricorrente, sussistono fondati motivi per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 204-bis d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1° agosto 2003, n. 214.

Infatti: la normativa introdotta con la richiamata legge n. 214/2003 appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nel quale viene affermata la pari dignità sociale e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza distinzione, tra l'altro, di condizioni personali e sociali. Ne segue che la diversità di condizioni (tra le quali rientrano quelle economiche) non può condizionare l'accesso alla tutela giuridica, ponendo soggetti abbienti e non abbienti su di un piano di disuguaglianza e consentendo il ricorso al giudice di pace solo a coloro che siano in possesso di una somma di denaro approssimativamente doppia rispetto a quella che consentirebbe di definire la pendenza utilizzando il pagamento in misura ridotta.

L'art. 204-bis del codice della strada, ponendo un ostacolo di ordine economico alla tutela dei diritti del cittadino in sede giurisdizionale, appare inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, laddove viene garantito il diritto di tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Infatti, l'imposizione del versamento di una cauzione per la tutela dei diritti del ricorrente in sede giurisdizionale, non assicura la possibilità di agire in giudizio, al fine di vedere tutelati i propri diritti, a coloro i quali non sono dotati di risorse economiche sufficienti. Va inoltre considerato che il ricorso al prefetto comporta, in caso di rigetto, l'obbligo da parte dell'autorità adita, di raddoppiare la sanzione pecuniaria comminata dall'organo accertatore, vincolo che non è stato, imposto all'autorità giudiziaria. In altre parole il cittadino, cui praticamente si impone, ad evitare depositi cauzionali rilevanti rispetto alla sanzione, il ricorso in via amministrativa, deve sottostare al rischio di una sanzione doppia (poiché questo prevede obbligatoriamente il codice della strada in caso di rigetto del ricorso) rispetto a quella che, nella stragrande maggioranza dei casi, deriva da una pronuncia di rigetto dell'opposizione da parte del giudice ordinario.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione;

Solleva, su istanza di parte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede che, all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente debba versare presso la Cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il presente procedimento n. 40/2004 e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Sospende altresì l'esecuzione dell'atto impugnato dal ricorrente Dematteis Gianmarco in attesa della decisione della Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in giudizio e che venga comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Cairo Montenotte, addì 2 marzo 2004

Il giudice di pace: NEGRO

N. 475

*Ordinanza del 5 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Cairo Montenotte
nel procedimento civile vertente tra Dematteis Gianmarco contro Polizia Municipale di Piana Crixia*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Discriminazione in danno dei cittadini meno abbienti - Lesione del diritto di agire in giudizio.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies* del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

II GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado recante il n. 42-CR.G.2004, promossa da Dematteis Gianmarco residente in Dego (SV), contro Polizia municipale di Piana Crixia (SV), in persona del sindaco *pro tempore*, avente ad oggetto: opposizione a verbale di contestazione.

IN FATTO

Con ricorso depositato in data 12 febbraio 2004, il ricorrente proponeva opposizione avverso il verbale di contestazione n. 1132/2003, elevato in data 11 novembre 2003 dalla Polizia municipale di Piana Crixia, per la violazione dell'art. 142 comma 8 del C.d.S., con conseguente irrogazione della sanzione pecuniaria di euro 137,55 (oltre euro 6,00 per recupero spese).

Parte ricorrente, in via preliminare, eccepiva la illegittimità costituzionale di quanto disposto dall'art. 204-*bis* del Codice della strada, nella parte in cui prescrive il versamento di una cauzione pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Nel merito parte ricorrente eccepiva sia la mancata conformità del verbale di contestazione al verbale di accertamento, sia la mancata notifica del verbale di accertamento. Con ulteriore motivo di ricorso l'opponente lamentava la violazione degli artt. 200 del C.d.S. e 383 del Regolamento di esecuzione ai C.d.S., in relazione alla mancata indicazione nel verbale di contestazione del numero cronologico risultante dalla registrazione su apposito registro. Sosteneva inoltre il ricorrente, l'avvenuta violazione dell'art. 126-*bis* del C.d.S., in quanto la decurtazione dei punti di patente risultava indicata su un lembo del vaglia di pagamento, anziché sul verbale di contestazione, come invece previsto dall'art. 126-*bis* comma 1 del C.d.S.

Concludeva, pertanto, l'opponente, per la sospensione del giudizio e remissione degli atti alla Corte costituzionale e nel merito per l'annullamento, previa sospensiva, del verbale di contestazione impugnato.

IN DIRITTO

Esaminati gli atti, si rileva come il ricorso sia stato depositato presso la cancelleria del giudice di pace di Cairo Montenotte, senza la prova del versamento del deposito cauzionale previsto dalla normativa all'epoca ed in oggi vigente.

Nel caso in esame il collegamento giuridico tra la questione da giudicare e la norma ritenuta incostituzionale appare evidente; infatti, qualora si ritenesse l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003

n. 151, conforme alla Costituzione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile. Qualora invece si dovesse ritenere l'art. 204-bis in contrasto con la Costituzione, l'opposizione proposta dovrebbe essere esaminata nel merito.

Rileva altresì questo giudice che, in aderenza a quanto eccepito da parte ricorrente, sussistono fondati motivi per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 204-bis 13 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4 comma 1-septies del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1^o agosto 2003, n. 214.

Infatti: la normativa introdotta con la richiamata legge n. 214/2003 appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nel quale viene affermata la pari dignità sociale e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza distinzione, tra l'altro, di condizioni personali e sociali. Ne segue che la diversità di condizioni (fra le quali rientrano quelle economiche) non può condizionare l'accesso alla tutela giuridica, ponendo soggetti abbienti e non abbienti su di un piano di disuguaglianza e consentendo il ricorso al giudice di Pace solo a coloro che siano in possesso di una somma di denaro approssimativamente doppia rispetto a quella che consentirebbe di definire la pendenza utilizzando il pagamento in misura ridotta.

L'art. 204-bis del codice della strada, ponendo un ostacolo di ordine economico alla tutela dei diritti del cittadino in sede giurisdizionale, appare inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, laddove viene garantito il diritto di tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Infatti, l'imposizione del versamento di una cauzione per la tutela dei diritti del ricorrente in sede giurisdizionale, non assicura la possibilità di agire in giudizio, al fine di vedere tutelati i propri diritti, a coloro i quali non sono dotati di risorse economiche sufficienti. Va inoltre considerato che il ricorso al prefetto comporta, in caso di rigetto, l'obbligo da parte dell'autorità adita, di raddoppiare la sanzione pecuniaria comminata dall'organo accertatore, vincolo che non è stato, imposto all'autorità giudiziaria. In altre parole il cittadino, cui praticamente si impone, ad evitare depositi cauzionali rilevanti rispetto alla sanzione, il ricorso in via amministrativa, deve sottostare al rischio di una sanzione doppia (poiché questo prevede obbligatoriamente il codice della strada in caso di rigetto del ricorso) rispetto a quella che, nella stragrande maggioranza dei casi, deriva da una pronuncia di rigetto dell'opposizione da parte del giudice ordinario.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione;

Solleva, su istanza di parte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 4 comma 1-septies del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni, nella legge 1^o agosto 2003, n. 214, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana, nella parte in cui prevede che, all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sospende il presente procedimento n. 42/2004 e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Sospende altresì l'esecuzione dell'atto impugnato dal ricorrente Dematteis Gianmarco in attesa della decisione della Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti in giudizio e che venga comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Cairo Montenotte, addì 5 marzo 2004

Il giudice di pace: NEGRO

04C0640

N. 476

*Ordinanza del 18 dicembre 2003 emessa dal giudice di pace di Mileto
nel procedimento civile vertente tra Mercatante Alfredo contro prefetto di Vibo Valentia*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Ingiustificato ostacolo alla tutela giurisdizionale dei diritti - Disparità di trattamento in danno dei soggetti meno abbienti.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile [1977, *recte*:] 1992, n. 285), art. 204-*bis*, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Letto il ricorso promosso da Mercatante Alfredo *ex art.* 22 e 23 legge 24 novembre 1981 n. 689 ed iscritto al n. 257/2003 del ruolo generale Affari contenziosi di quest'ufficio.

Esaminati gli atti di causa;

Rilevata la violazione di quanto disposto dall'art. 204-*bis* d.lgs. 30 aprile 1977 n. 285 e successive modifiche così come da ultimo novellato dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 di conversione decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al Codice della strada, atteso l'omesso versamento presso la cancelleria del giudice di pace di una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Considerato che:

1) detta norma appare contrastare con quanto disposto dagli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica italiana in quanto ad avviso di questo giudice rappresenta indubbio ed ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti del ricorrente il quale anche in ragione dell'onerosità della cauzione imposta, potrebbe essere di fatto, indotto a desistere dall'impugnazione, in tal modo mortificando e sopprimendo una facoltà espressamente garantita dalla Carta costituzionale;

il diaframma costituito dalla subordinazione dell'ammissibilità del ricorso al versamento della suddetta cauzione appare altresì, realizzare una manifesta disparità di trattamento tra gli utenti favorendo ingiustificatamente coloro i quali dispongono di maggiore agiatezza economica;

per i motivi sopra esposti emerge dubbio circa la conformità del precetto normativo al dettato costituzionale.

Ritenuto che pertanto, la questione appare rilevante ai fini per la definizione del giudizio dovendosi altrimenti pervenire alla declaratoria di inammissibilità del ricorso presupposto e che, quindi debba preventivamente essere risolta la questione di legittimità costituzionale della norma predetta.

Visto l'art. 295 c.p.c.

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza.

Si comunichi.

Mileto, addì 18 dicembre 2003

Il giudice di pace: DI LEO

04C0641

NN. da 477 a 481

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 20 febbraio 2004 dal giudice di pace di Marsiconuovo nei procedimenti civili vertenti tra:; Aquila Angelo contro Prefetto di Potenza (R.O. 477/2004); De Cunto Pasquale contro Ministero dell'interno (R.O. 478/2004); Pellegrino Carmine contro Prefetto di Potenza (R.O. 479/2004); Calabrese Raffaele contro Prefetto di Potenza (R.O. 480/2004); Sassano Maria Donata contro Prefetto di Potenza (R.O. 481/2004).

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di uguaglianza - Disparità di trattamento tra cittadini abbienti e meno abbienti, nonché tra cittadini e Pubblica Amministrazione - Lesione del diritto di azione e difesa - Contrasto con la garanzia di mezzi difensivi per i non abbienti.

- Legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 204-bis, comma 3 [*recte*, Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, di conversione del d.l. 27 giugno 2003, n. 151].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Visto l'art. 204-bis comma 3 della legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003 n. 151;

Considerato che tale disposizione mostra profili di incostituzionalità non manifestamente infondati per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Ritenuto che la questione è certamente rilevante in quanto la norma di cui si contesta la legittimità dovrebbe trovare necessaria applicazione al caso in questione;

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nella causa civile iscritta al n. 75/2003 R.G. promossa da Aquila Angelo nei confronti del Prefetto di Potenza avente ad oggetto: opposizione a verbale di contestazione per violazione al codice della strada proposta *ex art.* 22 e segg. legge n. 689/1981 così come modificata dagli artt. 97 e segg. d.lgs. n. 507/1999.

FATTO

Con ricorso *ex art.* 22 legge n. 689/1981, tempestivamente depositato presso la cancelleria di questo ufficio in data 31 ottobre 2003 il sig. Aquila Angelo proponeva opposizione avverso il verbale n. 0750539 elevato in data 29 agosto 2003 dai Carabinieri di Marsiconuovo (Potenza) con il quale veniva contestata la violazione dell'art. 158/1 lett. *c)*, *s)* c.d.s. a carico dello stesso per aver effettuato la sosta in curva del veicolo del tipo Fiat Punto targato AV352PR.

Esposte le circostanze e le motivazioni, il ricorrente chiedeva che fosse pronunciato l'annullamento dell'opposto provvedimento.

La causa veniva ritualmente iscritta a ruolo sebbene in mancanza del deposito cauzionale introdotto dall'art. 204-bis comma 3 c.d.s.

DIRITTO

L'art. 204-bis comma 2 c.d.s. prevede che il ricorso sia proposto secondo le modalità dell'art. 22 della legge n. 689/1981 e secondo il procedimento fissato dall'art. 23 della stessa legge.

In deroga a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 689/1981, l'art. 204-*bis* comma 3 c.d.s. dispone che all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore. Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente.

Superate le questioni relative alle modalità del deposito cauzionale, sta di fatto che, all'atto del deposito in cancelleria, il ricorso deve essere accompagnato — a pena di inammissibilità — dal relativo libretto di deposito laddove al giudice di pace è demandato l'accertamento preliminare in ordine alla congruità delle somme versate tenuto conto della sanzione pecuniaria irrogata.

Conseguentemente, ove il deposito cauzionale fosse mancante o incongruo, il giudice di pace dovrà dichiarare il ricorso inammissibile.

Orbene, la legge n. 214/2003 è stata pubblicata in Suppl. Ord. alla *Gazzetta Ufficiale* del 12 agosto 2003 ed è entrata in vigore, per espressa previsione degli artt. 1 e 2, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, vale a dire il 13 agosto 2003.

E poiché il ricorso di cui si tratta è stato depositato in cancelleria in data 31 ottobre 2003 il procedimento introdotto è assolutamente soggetto alla nuova disposizione legislativa.

Rilevanza della questione

Nella controversia di cui si tratta, poiché dall'esame degli atti e della documentazione allegata risulta che il ricorso è stato depositato in cancelleria senza il versamento previsto dall'art. 204-*bis* comma 3 c.d.s., emerge come l'eccezione sollevi una questione assolutamente rilevante dal momento che la pronunzia costituzionale si pone quale momento pregiudiziale rispetto alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso ovvero alla trattazione del merito.

Non manifesta infondatezza

L'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana sancisce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzioni di (...) condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...).

L'art. 204-*bis* comma 3, n. 214/2003, come si è detto, dispone che all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente.

Appare evidente, pertanto, come la disposizione introdotta da tale norma costituisca una clamorosa violazione del principio di uguaglianza dei cittadini sancito dalla Costituzione.

L'art. 3 della Costituzione, infatti, prevede che compito della Repubblica è rimuovere — non già creare — ostacoli di ordine economico e sociale laddove per ritenere l'art. 204-*bis* comma 3 c.d.s. conforme alla Costituzione, occorrerebbe ritenere legittimo e altrettanto conforme al precetto costituzionale — oltre diversa posizione che il legislatore ha riservato al cittadino e alla Pubblica amministrazione — anche il trattamento diverso e sperequativo riservato da un lato ai cittadini abbienti e dall'altro ai cittadini non abbienti.

Tale assunto, non viene assolutamente condiviso da questo giudice in quanto la norma di cui si tratta viola il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione ponendo i soggetti abbienti e quelli non abbienti su un piano di disuguaglianza pregiudiziale che impedisce la tutela dei propri diritti davanti all'autorità giudiziaria a chi non dispone di una somma di danaro addirittura doppia rispetto a quella che consentirebbe l'oblazione mediante il pagamento della sanzione nella misura ridotta.

Né rileva la previsione alternativa dell'art. 204-*bis* c.d.s. comma 1, riguardante la possibilità di inoltrare il ricorso al prefetto secondo una procedura che non necessita del versamento cauzionale, in quanto, comunque, la tutela giudiziaria dei diritti dei cittadini risulterebbe fortemente e inevitabilmente inficiata da una sperequazione di ordine economico creata dalla stessa norma di cui all'art. 204-*bis* c.d.s. comma 3.

L'art. 24 della Costituzione sancisce, infatti, che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. La stessa norma costituzionale prevede, peraltro, che sono assicurati ai non abbienti con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Tanto è vero che sono di recente istituzione gli albi professionali per il patrocinio dei non abbienti. Pertanto, l'imposizione del versamento della cauzione di cui all'art. 204-*bis* comma 3 c.d.s. preclude la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti a coloro che non possono far fronte a tale onere economico all'atto della proposizione del ricorso, ledendo irreparabilmente il loro diritto di difesa: applicando la norma in questione, ove manchi o risulti incongruo il versamento del deposito cauzionale, il giudice di Pace non può che dichiarare il ricorso inammissibile senza la possibilità di alcun altro rimedio per il ricorrente.

Inoltre, il versamento della cauzione concede un ingiusto vantaggio alla Autorità opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria, ha immediatamente nella propria disponibilità le somme dovute. Al contrario, l'accesso al solo procedimento amministrativo nella forma del ricorso al Prefetto *ex art.* 203-*bis* c.d.s., così come prevista alternativamente dallo stesso art. 204-*bis* comma 1 c.d.s., non consente al cittadino la rifusione delle spese eventualmente sostenute dal ricorrente malgrado l'accoglimento del ricorso in quanto il principio della soccombenza è applicabile solo in sede giurisdizionale.

P. Q. M.

Il giudice di Pace di Marsiconuovo (Potenza), vista la legge n. 87/1953;

Visto l'art. 204-bis, comma 3 della legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003 n. 151, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione; ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis comma 3 legge n. 214/2003 per contrasto agli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Sollevata d'ufficio la questione;

Ordina la sospensione del giudizio in corso;

Manda alla cancelleria di provvedere alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Di comunicare la presente ordinanza ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione dell'esecutorietà del provvedimento adottato dalla pubblica amministrazione opposta.

Marsiconuovo, addì 19 febbraio 2004

Il giudice di pace: ANGELI

N. 482

*Ordinanza del 30 marzo 2004 emessa dal giudice di pace di Novi Ligure
nel procedimento civile vertente tra Mazzarello Giovanni contro Polizia municipale di Novi Ligure*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di ricorso al prefetto e di ricorso al giudice di pace avverso l'ordinanza-ingiunzione prefettizia - Limitazione del diritto di agire in giudizio - Compressione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dal d.l. 27 giugno 2003, n. 151, come modificato dalla legge di conversione 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

II GIUDICE DI PACE

Nella causa a art. 204-*bis*, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e successive modificazioni, promossa con ricorso da Mazzarello Giovanni avverso verbale di contestazione n. 63278 emesso dalla Polizia municipale di Novi Ligure in data 3 dicembre 2003, per la violazione dell'art. 7/1 - 14 del C.d.S., con il quale è stata irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 40,10.

RILEVA

Che il ricorrente, nel proporre ricorso al giudice di Pace, ai sensi dell'art. 204-*bis* d.lgs. n. 285/1992, inserito *ex* d.l. 27 giugno 2003, n. 151, conv. con legge 1° agosto 2003, n. 214, non ha provveduto al versamento della somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta, come previsto dal comma 3 del predetto art. 204-*bis*.

Che nello stesso ricorso il ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 204-*bis* C.d.S., con quanto disposto dagli artt. 3 e 24 della Costituzione, chiedendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il combinato disposto degli artt. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, con conseguente sospensione del presente giudizio.

OSSERVA

Ad avviso di questo giudice le menzionate norme acquistano rilievo sotto il profilo della loro incostituzionalità.

L'art. 204-*bis* comma 3 del d.lgs. n. 285/1992, introdotto dal d.l. 27 giugno 2003, n. 15, convertito dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, nel prevedere il versamento, a pena di inammissibilità di ricorso, della somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta, si pone in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

In primo luogo con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento. L'onere o l'incombente procedurale di cui al comma 3 dell'art. 204-*bis* non è imposto a chi ricorra al prefetto ai sensi dell'art. 203 d.lgs. n. 285/1992 ovvero a chi, ai sensi del successivo art. 204, ricorra al giudice di pace avverso l'ordinanza-ingiunzione del prefetto.

Un secondo profilo di incostituzionalità è ravvisabile in relazione all' art. 24 comma 1 Cost. laddove, imponendo il predetto incombente procedurale, limita la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi. La prescrizione del deposito della somma prevista dall'art. 204-*bis* pare essere fine a se stessa ovvero tesa a limitare di fatto i ricorsi avverso i verbali di contestazione alle infrazioni al Codice della strada e non dettata da ragioni di giustizia o di carattere processuale. Un ulteriore autonomo profilo di incostituzionalità può riscontrarsi riguardo all' art. 113 comma 2 Cost. che prevede che la tutela giurisdizionale contro gli atti della

Pubblica amministrazione non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione. L'obbligo del deposito, a pena di inammissibilità, previsto dall'art. 204-bis C.d.S. pare violare il precetto costituzionale, in quanto esclude la tutela giurisdizionale nel caso in cui il ricorrente non ottemperi al predetto deposito.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis comma 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dal d.l. 27 giugno 2003, n. 15, convertito dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte menzionata in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Sospende il giudizio iscritto a ruolo il 2 febbraio 2004 con il n. 25/c su ricorso di Mazzarello Giovanni contro Polizia municipale del comune di Novi Ligure ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Novi Ligure, addì 30 marzo 2004

Il giudice di pace: CASONE

04C0643

N. 483

*Ordinanza del 3 marzo 2004 emessa dal T.a.r. per la Sicilia sez. staccata di Catania
sul ricorso proposto da Vinci Pietro ed altri contro C.I.P.E. ed altri*

Lavori pubblici - Approvazione e realizzazione del progetto pluriennale del «Ponte sullo Stretto di Messina» - Forme adeguate di partecipazione alle decisioni in ordine all'approvazione delle opere pubbliche ivi previste in favore di comuni e città metropolitane - Mancata previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza, di autonomia degli enti locali, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di autonomia dei comuni in tema di pianificazione territoriale - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, primo e secondo comma; legge 1° agosto 2002, n. 166, artt. 13 e 14; d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, secondo e terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 120; Statuto Regione Sicilia, art. 14.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente, ordinanza sul ricorso n. 176/2004 proposto da: Vinci Pietro, Abbate Gaetana, Accorinti Renato, Agosta Marisa, Ainis Rosa, Alveario Raffaella, Amabile Filomena, Arrigo Grazia, Bagli Mari-lena, Baj Vittori Ugo, Barbera Dario, Barbera Domenico, Barbera Sandra, Bernava Paola, Bertè Francesca, Bonanno Adriana, Bonanno Letterio, Buscema Paolo, Calabrò Giuseppe, Calabrò Paolo, Calbo Giuseppe, Camarda Stefania Giovanna, Campelli Isabella, Casaccio Luciana, Cassisi Nunziata, Ciano Carmela, Cicero Concetta, Conti Daniela, Costa Giuseppina, Crisafulli Tiziana, Currò Paolina, D'Urso Anna, D'Urso Rosama-ria, De Domenico Carola, De Domenico Emilio, De Domenico Francesca, De Francesco Maria, De Luca Agata, Denaro Filippo, Donato Filippo, Faranda Attilio, Faranda Guido, Faranda Laura, Faranda Monica, Faranda Vincenzo, Ferlazzo Maria, Fiandaca Maria Teresa, Visalli Francesca, Ficarra Silvana, Florio Giuseppe, Fornipo-polo Francesca, Galtieri Antonio, Gentile Patti Daniele, Germanò Domenico, Giardina Antonio, Giliberto Santi, Giordano Annamaria, Giordano Santa, Gravina Giovanni, Iaci Matilde, Ialacqua Daniele, Lanzafame Giorgia, Longo Letteria, Lupò Giuseppe, Lupò Salvatore, Lupò Virginia, Magnanini Fabio, Magro Graziella, Mandanici Giacomo, Mangraviti Domenica, Miloro Maria Rosa, Modica Elio, Mondello Baldassarre, Musumeci Corrada, Niosi Mario Antonio, Petraroli Guido, Poguisch Gaetana, Polto Francesco, Portera Pietro, Quattrone Fedele, Ragusa Caterina, Ricci Roberto, Rotondo Francesco, Rotondo Giovanni, Ruffa Teofilo, Saccà Filippo, Salpietro Luana, Salvato Concetta, Salvato Salvatore, Sambucano Vincenzo, Scalzo Annamaria, Scarcella Manuela, Scep-is Irene, Scimone Antonia, Sergi Benedetto, Stagno D'Alcontres Ildefonsa, Staiti Rosa, Tondini Claudia, Tri-

schitta Donatella, Trischitta Francesca, Trischitta Livia, Trischitta Marina, Ursino Andrea, Ursino Francesco, Varone Rosa, Vecchione Luigi e Villari Luigi, rappresentati e difesi da Briguglio avv. Carmelo, Cerulli Irelli avv. Vincenzo, Lorizio avv. Maria Athena, De Lucia avv. Luca e Giuliano avv. Corrado e con loro domiciliati per legge presso la segreteria di questo T.A.R.

Contro:

C.I.P.E. — Comitato Interministeriale per la programmazione economica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero delle attività produttive, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato con domicilio eletto in Catania via Vecchia Ognina, 149 presso la sua sede;

Commissione Speciale V.I.A. ex art. 20 d. lgs. n. 190/2002, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Regione siciliana, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Regione Calabria, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa da Boccucci avv. Sandro e Naimo avv. Giuseppe con domicilio eletto in Catania corso delle province, 203 presso Lo Faso avv. Andrea;

Comune di Messina, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Comune di Villa S. Giovanni, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Comune di Campo Calabro, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

e nei confronti di:

Stretto di Messina S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa da Clarizia avv. Angelo, Carbone avv. Benedetto Giovanni, Barone avv. Giuseppe e D'Amelia Piero con domicilio eletto in Catania piazza della Repubblica, 33 presso Barone avv. Giuseppe;

Rete ferroviaria italiana S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa da Vinti avv. Stefano con domicilio eletto in Catania via Trieste, 36 presso Giurdanella avv. Carmelo;

Azienda nazionale delle strade S.p.a. - ANAS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura dello Stato col domicilio eletto in Catania via Vecchia Ognina, 149 presso la sua sede;

Fintecna S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa da Romano avv. Salvatore Alberto e Vinti avv. Stefano con domicilio eletto in Catania via Trieste, 36 presso Giurdanella avv. Carmelo;

per l'annullamento:

della delibera del C.I.P.E. n. 86 del 1° agosto 2003 avente ad oggetto «1° programma delle opere strategiche legge n. 443/2001 Ponte sullo Stretto di Messina», con la quale il predetto comitato, ex art. 3 d.lgs. n. 190/2002 ed ex legge n. 1158/1971, ha approvato — con le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'allegato alla delibera — il progetto preliminare del ponte sullo Stretto di Messina;

della proposta di parere di valutazione di impatto ambientale formulata in data 20 giugno 2003 dalla commissione speciale VIA relativamente al progetto preliminare dell'opera «ponte sullo Stretto di Messina»;

della delibera del C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001;

della nota n. 362 del 31 luglio 2003, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso la relazione istruttoria concernente il progetto preliminare dell'opera in argomento proponendone l'approvazione;

della relazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze;

dei pareri resi dal Ministero per i beni e le attività culturali nell'ambito della procedura di approvazione del progetto preliminare;

dei pareri e delle intese resi dalla regione Sicilia e dalla regione Calabria, in ordine all'approvazione e localizzazione del progetto preliminare del «Ponte sullo Stretto di Messina»; nonché, ove occorra e per quanto di interesse, degli atti e dei provvedimenti richiamati nella delibera del C.I.P.E. di approvazione del progetto preliminare.

Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comitato interministeriale per la programmazione economica, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle attività produttive, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero per i beni e le attività culturali, della presidenza del Consiglio dei Ministri, della regione Calabria, della Rete ferroviaria italiana S.p.a., dello Stretto di Messina S.p.a. Fintecna S.p.a., dell'Azienda nazionale delle strade S.p.a. - ANAS;

Udito il relatore per la C.C. del 24 febbraio 2004 dott.ssa Maria Stella Boscarino;

E uditi, altresì, gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Premesso in fatto

Con il ricorso introduttivo i ricorrenti; cittadini del comune di Messina, espongono che il consiglio di amministrazione della società Stretto di Messina, in data 14 gennaio 2003, ha approvato il progetto preliminare relativo al ponte sullo stretto, corredato dallo studio di impatto ambientale e dagli elaborati per la localizzazione urbanistica.

Nel successivo 16 gennaio 2003 la società ha inoltrato la documentazione al Ministero delle infrastrutture e trasporti, al Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e al Ministero per i beni e le attività culturali, nonché alla Regione siciliana ed alla regione Calabria.

Il proponente ha fornito integrazioni e chiarimenti richiesti in data 23 aprile 2003 e 26 maggio 2003.

Il progetto ha acquisito vari pareri endoprocedimentali.

Per quanto attiene al profilo urbanistico, con proposta di deliberazione del 18 luglio 2003, l'assessore alla politica del territorio del comune di Messina ha proposto per l'approvazione del consiglio comunale la relazione tecnica urbanistica predisposta dal dipartimento politica del territorio del medesimo comune, piuttosto critica sotto il profilo dell'impatto dell'opera, e sulla quale il consiglio comunale di Messina non si è mai pronunciato.

Pertanto, il CIPE, preso atto: 1) delle citate risultanze istruttorie; 2) che il progetto conferma la scelta del ponte sospeso a campata centrale unica; 3) che il costo complessivo di costruzione dell'opera, inclusi i collegamenti stradali e ferroviari, ammonta a 4.684,3 milioni di euro; 4) che il finanziamento dell'opera è assicurato per il 40% di aumento di capitale della società Stretto di Messina S.p.a. e per il rimanente 60% con finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato; 5) che il progetto prevede che l'inizio dei lavori avverrà nel maggio 2005 con ultimazione dell'aprile 2011 e apertura al traffico stradale e ferroviario nel 2012, ha approvato il progetto preliminare presentato dalla società Stretto di Messina unitamente alle prescrizioni e condizioni predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e relative alla redazione del progetto definitivo.

Ciò posto, i ricorrenti insorgono avverso gli atti in epigrafe; il gravame si affida a n. 19 motivi di ricorso:

1) con il primo motivo i ricorrenti richiedono la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ritenendo costituzionalmente illegittimi l'art. 1 comma 1 legge n. 443/2001, l'art. 13 della legge n. 166/2002, l'art. 1 comma 2 e 3 del decreto legislativo n. 190/2002;

2) con il secondo lamentano la violazione della normativa comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale di cui alla direttiva 85/337/CE 27 giugno 1985 e ss. mm., eccesso di potere sotto svariati profili, eccesso di delega del d.lgs. n.190/2002 attuativo, rispetto alla legge delega n. 443/2001.

Tale motivo è volto a censurare la procedura di valutazione di impatto ambientale, così come congegnata e disciplinata dall'art. 18 del d.lgs. n. 190/2002, in quanto, a dire dei ricorrenti, in aperto contrasto con la direttiva 85/337/CE;

3) con il terzo motivo i ricorrenti censurano i provvedimenti impugnati in quanto, comunque, illegittimi per violazione della medesima legge delega n. 443.

In particolare, l'amministrazione non avrebbe individuato una «infrastruttura» intesa *ex art. 1 cit.*, bensì avrebbe trovato il modo di approvare per le vie brevi la realizzazione di un'opera pubblica non integrata e fine a se stessa, privilegiandola immotivatamente rispetto ad altri complessi di opere utili a modernizzare la «rete dei trasporti» intesa in senso lato non solo del «gommato»;

inoltre, non risultano essere stati adottati dalla P.A. precedenti criteri predeterminati legali o amministrativi che consentano agli interessati di verificare anche in sede giurisdizionale la legittimità dell'inserimento nel programma delle infrastrutture ritenute dal CIPE strategiche e di preminente interesse nazionale;

4) con il quarto motivo i ricorrenti, ricordato che l'opera di che trattasi è ciclopica, e che produrrà effetti sull'ambiente non conoscibili *ex ante* ed irreversibili, si dolgono del fatto che si registri da parte delle PP.AA. procedenti una sostanziale ambiguità e genericità in ordine agli obiettivi che con il ponte si intendono perseguire, non risultando affatto comprovato che l'opera sia effettivamente strumentale a raggiungere le due distinte finalità dell'aiutare lo sviluppo delle regioni interessate e del miglioramento del collegamento tra le due regioni.

Inoltre, sulla base di articolate deduzioni, i ricorrenti pervengono alla conclusione secondo la quale, se l'obiettivo che si intendeva perseguire era quello di migliorare il sistema del trasporto gommato, lo scenario multimodale sarebbe stato sicuramente una risposta proporzionata e ragionevole;

5) con il quinto motivo i ricorrenti lamentano che il provvedimento impugnato, nella parte in cui approva un'opera che è destinata a stravolgere completamente e irreversibilmente l'ambiente e il paesaggio circostante, non è assolutamente in grado di determinare gli effetti complessivi che l'opera produrrà sull'ecosistema. Da qui la violazione del principio di precauzione;

6) Con il sesto motivo i ricorrenti lamentano sia evidenti carenze istruttorie, sia la mancata considerazione delle alternative possibili sino all'operazione zero;

7) Con il settimo motivo vengono dedotte carenze delle indagini geologiche, sismiche, archeologiche, circa le interferenze con la falda idrica, la mancanza del piano di inquinamento acustico, la omessa considerazione del sito di interesse comunitario di Capo Peloro e dei Laghi di Ganzirri;

8) Con l'ottavo motivo si deduce che l'allegazione della documentazione richiesta in data 26 marzo 2003 dalla Commissione speciale è avvenuta oltre trenta giorni dopo la richiesta; quindi la procedura si sarebbe dovuta concludere con parere negativo.

In ogni caso, il rispetto delle esigenze di pubblicità e trasparenza avrebbero dovuto imporre una nuova pubblicazione, per consentire agli interessati di presentare, nel detto termine di trenta giorni, osservazioni relativamente all'intera documentazione presentata;

9) Con tale motivo i ricorrenti si dolgono della mancata valutazione delle osservazioni presentate dalle associazioni ambientaliste;

10) Con tale motivo viene dedotto che il Ministero dei beni e delle attività culturali non è stato in grado di esprimere il proprio parere, quindi è mancata la valutazione circa la sussistenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, sotto il profilo del paesaggio e delle emergenze culturali;

Pertanto sarebbe stato necessario, anche in forza del citato comma 8 dell'art. 20, d.lgs. n. 190/2002 che si esprimesse sul punto se è investito il Governo nella sua collegialità.

11) Con tale motivo si lamenta che il progetto preliminare avrebbe dovuto essere sottoposto alla valutazione ambientale strategica, in base al piano generale dei trasporti di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 14 marzo 2001;

12) Con detto motivo si lamenta la mancata considerazione di alternative progettuali, realizzative e tecnologiche;

13) Con tale motivo viene dedotta la mancata correlazione dell'opera con effettive esigenze collettive;

14) Viene dedotta la insufficiente istruttoria circa la fattibilità tecnica ed economica dell'opera;

15) Con tale motivo viene lamentata la mancata dimostrazione della fattibilità tecnica dell'opera, mancata determinazione dei costi, mancato accertamento della disponibilità delle aree;

16) Con tale motivo viene dedotta la mancata dimostrazione della sostenibilità economica dell'opera e della sussistenza *ex ante* della necessaria copertura finanziaria.

Anche con i successivi motivi di ricorso i ricorrenti argomentano circa la illegittimità degli atti impugnati sotto il profilo della violazione della stessa normativa di settore, e segnatamente per:

premissione del parere del Comune di Messina (17° motivo);

mancata consultazione del Comune di Villa San Giovanni (18° motivo);

violazione dei principi generali in materia di pianificazione urbanistica (19° motivo);

Degli evocati in giudizio si sono costituite le parti indicate in premesse, replicando puntualmente ai vari motivi di ricorso.

I ricorrenti hanno proposto domanda di sospensione degli atti impugnati.

DIRITTO

Preliminarmente deve affermarsi la legittima azione dei ricorrenti (posta in dubbio dalle controparti), i quali hanno comprovato mediante apposite produzioni documentali di essere residenti nel comune di Messina (ed in alcuni casi proprietari di immobili), per di più all'interno di un vasto comprensorio destinato ad essere interessato dalla costruzione dell'opera pubblica in questione.

1) ad avviso del Collegio, il ricorso evidenzia profili di fondatezza in particolare in relazione al primo motivo, specificatamente sub «A», «B» e «C», incentrato interamente sulla dedotta incostituzionalità delle disposizioni meglio in premesse richiamate della legge n. 443/2001, n. 166/2002 e n. 190/2002.

La decisione della domanda cautelare discende quindi dalla decisione della questione di costituzionalità.

2) per costante Giurisprudenza la dedotta incostituzionalità della norma ben può costituire l'unico motivo sul quale possa validamente fondarsi la proposizione di un ricorso giurisdizionale.

Nel caso in questione, i ricorrenti argomentano circa l'incostituzionalità degli artt. 1 comma 1 legge n. 443/2001, 13 della legge n. 166/2002, 1 comma 2 e 3 del d.lgs. n. 190/2002, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 42, 97, 117, 118 e 120 della Costituzione e 14 della legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948 (approvato dello Statuto delle Regione siciliana).

Dalla pronuncia di illegittimità costituzionale delle disposizioni che radicano competenze e procedure di approvazione del progetto deriverebbe la illegittimità derivata di tutti i provvedimenti impugnati adottati.

3) tale questione di costituzionalità appare, quindi, rilevante per la decisione della domanda cautelare (che rimane affidata a questo Tribunale nonostante la proposizione dei ricorsi per regolamento di competenza, volti ad individuare la competenza del T.R.A. Lazio, cui i ricorrenti non hanno aderito), atteso che con ordinanza deliberata nella medesima camera di consiglio il collegio ha stabilito di rigettare la domanda cautelare fino all'esito dell'esame della questione di costituzionalità da parte della Corte costituzionale. Pertanto solo da una eventuale pronuncia di incostituzionalità della normativa i ricorrenti potrebbero ottenere il beneficio della inibitoria.

4) Il Collegio ritiene anche che la questione si appalesi non manifestamente infondata.

I ricorrenti ritengono costituzionalmente illegittimo l'art. 1 comma 1 legge n. 443/2001, l'art. 13 della legge n. 166/2002, l'art. 1 comma 2 e 3 del d.lgs. n. 190/2002, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 42, 97, 117, 118 e 120 della Carta costituzionale e dell'art. 14 della legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948 avente ad oggetto l'approvazione dello Statuto delle Regione siciliana.

L'art. 1 comma 1 legge n. 443/2001 come modificato dall'art. 13 della legge n. 166/2002 nonché, da ultimo, l'art. 1 del d.lgs. n. 190/2002, comma 2, prevedono che l'approvazione dei progetti delle infrastrutture ed insediamenti di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 avviene d'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del C.I.P.E. allargato ai presidenti delle regioni e provincie autonome interessate.

A sua volta, il successivo art. 3 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 disciplina il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto preliminare.

Sotto un primo aspetto, lamentano i ricorrenti, l'approvazione dei progetti delle infrastrutture, d'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del C.I.P.E. allargato, e senza che nulla sia previsto in ordine con gli altri enti locali interessati vulnera i principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Infatti, non è stata prevista alcuna intesa dello Stato con gli altri Enti Locali interessati non assicurando neanche in sede deliberante ai rappresentanti dei comuni o delle città metropolitane la partecipazione attiva all'assemblea C.I.P.E. al momento dell'approvazione del progetto preliminare.

Con l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, la sfera di competenza amministrativa degli Enti Locali ha ricevuto una «garanzia» costituzionale finalizzata, tra l'altro, a preservare i predetti Enti Locali dell'accentramento sia statale che regionale.

Ma il congegno legislativo censurato permette di decidere l'allocatione e la realizzazione di opere infrastrutturali di rilevantissimo impatto per il tramite di un accordo tra Governo e le Regioni e le provincie regionali autonome interessate dal progetto precludendo, illegittimamente, l'ingerenza proprio di quell'Ente Locale, Città Metropolitana o Comune, sul cui territorio sorgerà l'opera.

Con ulteriori rilievi i ricorrenti evidenziano la violazione degli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione e dei connessi principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della P.A. da parte dell'art. 3 del d.lgs. n. 190/2002, il quale, nel delineare il procedimento di adozione della delibera di approvazione del progetto preliminare, pre-

vede che i Comuni interessati dalla realizzazione dell'opera siano sentiti a mezzo di un parere consultivo non vincolante con espressa previsione che, decorso un brevissimo termine decadenziale, l'organo deliberante CIPE ne possa comunque prescindere.

Ma la formulazione letterale della norma consente all'amministrazione procedente di poter prescindere, in sede di approvazione del progetto preliminare, da qualsivoglia preventivo parere dei Comuni interessati, sia che risulti reso sia che non venga reso per scadenza dei termini previsti dalla normativa oggetto di denuncia.

Ancora, sostengono i ricorrenti, il parere richiesto agli Enti locali interessati che non siano Regione o provincia autonoma è, nella sostanza, precluso per la ristrettezza dei termini previsti in relazione alla complessità dello stesso.

Infine, secondo i ricorrenti la normativa esaminata offre il fianco ad ulteriori rilievi di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97 e 118 della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia, in quanto l'approvazione del progetto perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, la localizzazione dell'opera.

Con conseguente lesione del riparto delle competenze di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia.

Ad avviso dei ricorrenti, la previsione da parte del legislatore della efficacia di variante agli strumenti urbanistici delle determinazioni assunte, in relazione all'approvazione del progetto, in sede C.I.P.E., a seguito di una intesa con partecipazione solo regionale senza alcuna presenza dei Comuni interessati titolari del potere di pianificazione territoriale, rappresenta una chiara violazione della sfera di autonomia comunale in materia urbanistica.

5) Ad avviso del Collegio, i dubbi dei ricorrenti circa la compatibilità della normativa denunciata con il dettato costituzionale siccome risultante della modifica del Titolo V della Costituzione appaiono fondati.

Invero, le disposizioni legislative indicate in premesse non appaiono rispettose dei principi di sussidiarietà (che riforma gli artt. 114, 117 e 118 Cost.) e leale collaborazione (che ispira l'art. 120 Cost.).

A tale conclusione si perviene considerando anzitutto come si sia prevista una partecipazione in sede procedimentale delle sole Regioni e delle Province autonome interessate, senza prevedere la medesima partecipazione nella forma dell'intesa anche dei rappresentanti degli Enti locali direttamente interessati dalla costruzione dell'infrastruttura, Enti che, nel disegno del legislatore costituzionale possiedono indiscutibilmente pari dignità costituzionale.

Ancora, depone in tal senso anche la considerazione secondo la quale la normativa ha previsto in seno al C.I.P.E. l'acquisizione di pareri obbligatori e parzialmente vincolanti forniti da Regioni e province autonome, che però sono portatori di interessi e valori sicuramente diversi da quelli di cui è portatore il Comune.

Le disposizioni normative in questione consentono che in sede di approvazione del progetto preliminare si possa prescindere da qualsiasi parere degli Enti locali, pur costituendo detta approvazione, in quanto finalizzata a localizzazione, un punto di non ritorno.

Vero è che il principio di sussidiarietà va temperato con i principi di unitarietà ed indivisibilità, tuttavia a tutela di tali ultime esigenze non poteva legittimamente essere disciplinato un procedimento ove vengono del tutto pretermessi gli enti locali, in presenza di indici normativi di rango costituzionale che assicurano pari dignità agli enti stessi.

In terzo luogo, il congegno procedimentale è tale da comprimere ingiustificatamente il tempo necessario all'Ente locale ai fini dell'istruttoria sul progetto, vanificando quello stesso simulacro di partecipazione nel quale si sostanzia la previsione che il comune sia «sentito».

Infine, anche la circostanza che l'approvazione del progetto comporti automatica variante agli strumenti urbanistici vigenti, congiuntamente alle ulteriori circostanze sopra indicate (ed in particolare alla circostanza che in nessun modo viene assicurato in favore del Comune un minimo lasso di tempo per poter prendere in esame un progetto destinato, come nel caso in questione, a sconvolgere l'assetto urbanistico, elaborando eventuali proposte ed altri atti suscettibili di apportare nel procedimento la voce della comunità locale rappresentata), viola le competenze amministrativa, sia regionali che comunali, in materia di adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici, incidendo sulla materia urbanistica rimessa alla potestà normativa ed amministrativa degli Enti locali ai sensi degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, Sez. int. prima, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953 solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di incostituzionalità degli artt. 1, commi 1 e 2, legge n. 443/2001, 13 e 14 della legge n. 166/2002, 1, comma 2 e 3 del d.lgs. n. 190/2002, nella parte in cui non prevedono adeguate forme di partecipazione alla decisione in ordine all'approvazione dei progetti preliminari delle opere pubbliche ivi previste in favore di comuni e città metropolitane, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 120 della Costituzione e 14 della legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948 avente ad oggetto l'approvazione dello Statuto delle Regione siciliana.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa; essa viene depositata in Segreteria, che provvederà a notificarne copia alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle Regioni Sicilia e Calabria ed al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Così deciso in Catania nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2004.

Il Presidente: DELFA

04C0644

N. 484

*Ordinanza del 6 febbraio 2004 emessa dal Tribunale di Piacenza
nel procedimento civile vertente tra ARIS S.p.a. contro Astra S.p.a.*

Procedimento civile - Sentenza non definitiva che statuisca solo sull'*an debeat*ur - Appello immediato della parte soccombente - Facoltà del giudice di primo grado di sospendere l'ulteriore istruzione per la liquidazione del *quantum* - Possibilità subordinata all'istanza concorde delle parti - Irragionevolezza - Illogica diversità di regime rispetto all'ipotesi di sentenza che statuisca sull'*an*, rimettendo a separato giudizio per il *quantum*.

- Cod. proc. civ., artt. 279 e 295.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa r.g. 1716/1991 pendente fra Aris S.p.a. contro Astra S.p.a.

Aris S.p.a. convenne in giudizio Astra S.p.a. assumendo avere gratuitamente effettuato, come da accordi, un complesso lavoro di restyling sullo scafo di un carro armato onde nella successiva produzione in piccola serie (si era parlato di qualche centinaio di unità) qualora l'appalto per le modifiche fosse stato affidato a Astra S.p.a., quella parte di modifiche apportate al prototipo da Aris S.p.a. sarebbero state dalla Astra subappaltate all'odierna attrice.

Sostiene Aris S.p.a., in buona sostanza, che Astra S.p.a. vinse le gare, e ciò anche grazie all'opera d'ingegno realizzata, ma che essa affidò ad altri la realizzazione della produzione (*in parte qua*).

Esigenze di riservatezza e di tutela del segreto militare hanno indotto le parti ad essere estremamente scarse nella produzione di documenti.

La causa come alle carte è stata istruita con testimoniali e produzioni varie; si è andati una prima volta a sentenza e si è pronunciato un punto *an*; contestualmente con ordinanza si è provveduto a disporre consulenza tecnica (c.d. esplorativa) e tentativo di interrogatorio libero. Dicesi tentativo atteso che le parti non sono presentate per l'esperimento del mezzo straordinario istruttorio.

Comunque a quell'udienza si è preso atto, vista la rituale produzione di copia della citazione e della comparsa di risposta della proposizione di appello immediato da parte soccombente.

Si è quindi dato corso alla consulenza, questa è stata depositata in uno con le osservazioni dei consulenti di parte, riprecisate le conclusioni, depositate conclusionali e repliche si è venuto di nuovo a sentenza.

Questo tribunale ritiene sussistenti presupposti per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 279 e 295 codice di procedura civile.

La norma costituzionale violata appare l'articolo 3 della costituzione *in parte qua* pone il principio di ragionevolezza.

Non si può non tener conto del fatto che la sentenza parziale sopra richiamata è stata appellata. Ditalché non è da escludersi che la Corte di Bologna ribalti la premessa logica ed ineludibile del decidendo. Così come non è da escludersi che, considerati gli interessi non modesti in ballo la parte soccombente in appello pratici la strada del ricorso per cassazione. Come di pieno diritto.

Orbene questo giudice in fase decisoria non ha possibilità di ripensamento in punto *an*, non ha possibilità di vagliare la fondatezza o meno dell'appello (*ad colorandum* e solo *ad colorandum*, letta la CTU certo non cervelotico), e purtroppo ha necessità di chiedere ulteriori lumi a consulente d'ufficio onde quantificare l'eventuale (si sottolinea eventuale) dovuto a parte attrice.

Rimettendo in astratta ipotesi la causa nuovamente in istruttoria per calcolare l'utile d'impresa che avrebbe incamerato parte attrice (magari al netto di imposte e tasse).

E tutto questo enorme e costosissimo lavoro verrebbe posto in non cale da una pronuncia difforme in sede di gravame, con conseguente necessità di impugnazione della emananda nuova sentenza la quale si sottolinea presuppone una ulteriore remissione in istruttoria.

Orbene (cassazione 12386/1997; 7788/1993) allorquando la causa sia stata decisa solo in punto *an* rimettendo a separato giudizio per il *quantum* ricorrono gli estremi della sospensione necessaria per pregiudizialità *ex art. 279*; laddove *ex art. 295* in caso di appello avverso sentenza interlocutoria con remissione in istruttoria la sospensione per ritenuta pregiudizialità è condizionata dalla concorde istanza delle parti e dalla successiva ritenuta fondatezza da parte del giudice.

Giudice il quale non ha potere di ripensamento — e questo è giusto — né potere di valutazione della fondatezza del gravarne nell'ottica magari di nuove prove o comunque di nuovi elementi acquisiti al giudizio.

Le due ipotesi sono sotto il profilo sostanziale identiche: nell'un caso si è deciso in punto *an* ed è rimesso alla iniziativa della parte la quantificazione in nuovo giudizio; nell'altro caso si è sempre deciso in punto *an* ed è rimesso della parte (non dimentichiamo che il processo va avanti sempre su istanza di parte: *ne procedat iudex ex officio*) la quantificazione nello stesso giudizio.

In entrambi i casi pende la spada di Damocle della impugnazione ma nell'un caso nell'ottica dell'economia dei giudizi si deve attendere, nell'altro caso economia o non economia solo la concorde istanza delle parti filtrata dalla valutazione del giudice porta alla logica attesa.

Situazioni sotto il profilo processuale sostanziale identiche, con diversa regolamentazione sotto il profilo processuale formale. Non vi è quindi chi non veda il contrasto con la logica più elementare e quindi la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ritenuta evidente nella fattispecie la violazione dell'art. 3 della costituzione dovendosi nella fattispecie concreta emanare una sentenza che appare traballante nella sua ineludibile premessa dalla possibilità di accoglimento di un appello il quale alla luce delle nuove acquisizioni appare se non fondato quantomeno non manifestamente infondato

P. Q. M.

Letto l'art. 23, legge n. 87/1953;

1) Solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 279 e 295 codice procedura civile con riferimento al principio di ragionevolezza consacrata dall'art. 3 della Costituzione;

2) Sospende il procedimento in corso;

3) Dispone la notificazione della presente ordinanza ai procuratori delle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

4) Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme agli atti giudizio con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Così deciso in Piacenza il 2 febbraio 2004.

Il giudice onorario aggregato: SIBILIO

N. 485

Ordinanza del 17 settembre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 aprile 2004) emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di Dorin Mario ed altri

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

IL TRIBUNALE

Premesso che i difensori di Mario Dorin, Romana Panci, Luciana Forni, Maurizio De Scalzi e Paola Valori, imputati del reato di truffa pluriaggravata, nonché i primi due imputati personalmente, hanno chiesto la sospensione del processo ai sensi dell'art. 5, secondo comma 1, 12 giugno 2003, n. 134.

O S S E R V A

L'art. 5, legge 12 giugno 2003, n. 134, stabilisce che l'imputato, o il suo difensore munito di procura speciale, ed il pubblico ministero, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge, possano chiedere l'applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., come novellato dalla stessa legge, anche nei processi penali dei quali sia in corso il dibattimento ed anche se sia decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, c.p.p.. La facoltà è concessa anche quando sia già stata presentata tale richiesta, ma vi sia stato il dissenso da parte del pubblico ministero o la richiesta sia stata rigettata da parte del giudice, e sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente. Su richiesta dell'imputato il dibattimento è sospeso per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta e durante tale periodo sono sospesi i termini di prescrizione e di custodia cautelare. La richiesta di sospensione — ad avviso di questo giudice e della maggioranza delle pronunce sulla questione finora note, fra le quali numerose di questo tribunale — può essere avanzata dal difensore del contumace o dell'assente, in forza della regola secondo la quale tali categorie di imputati sono rappresentate dal difensore, oggi allocata negli artt. 420-*quater* e 420-*quinquies* c.p.p. e richiamata, quanto al dibattimento, dall'art. 484 c.p.p.

Il giudicante dubita della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Quanto all'art. 3, ed in specie al principio di ragionevolezza che per consolidatissima elaborazione della giurisprudenza costituzionale da esso viene dedotto, la norma non appare ragionevole *a)* perché consente di formulare la richiesta anche oltre il termine fissato dall'art. 446, primo comma c.p.p.; quanto all'art. 111, il contrasto sussiste *b)* perché la norma impone, su richiesta dell'imputato, una sospensione di quarantacinque giorni, fissando il termine di decorrenza dalla prima udienza utile successiva alla data di pubblicazione della legge.

Sub-a. — Il cosiddetto patteggiamento è stato introdotto nel codice di rito vigente per determinare un effetto deflattivo del processo penale: si è concesso alle parti di concordare la pena per evitare i costi in termini di tempo, di risorse umane e finanziarie che il rito ordinario comporta; in cambio di tale risparmio, l'imputato gode di uno sconto di un terzo della pena.

La finalità indicata è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 1993, in cui si afferma, con riferimento ai riti speciali, che l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi conseguenti a tali giudizi in tanto rileva, in quanto egli rinuncia al dibattimento e venga perciò effettivamente adottata una sequenza procedimentale che consenta di raggiungere l'obiettivo di una rapida definizione del processo», deducendone la legittimità costituzionale della preclusione dei riti speciali in caso di contestazione suppletiva. Se questa è la finalità dell'applicazione della pena, lo sbarramento previsto dall'art. 446, primo comma è necessario per

garantire che la finalità venga nel concreto perseguita. La novella opera, per i processi in corso al momento della sua entrata in vigore, una scelta del tutto contraria: consente infatti il ricorso al rito speciale in ogni momento, perfino quando sia stato dichiarato chiuso il dibattimento e ci si trovi già in fase di discussione. Consente, cioè, la riduzione della pena anche a chi non ha fatto risparmiare alcuna risorsa allo Stato, e ciò appare irragionevole e contrasta con le finalità del rito speciale, cioè la rapida definizione del singolo processo e l'efficienza complessiva del sistema giudiziario penale, oggi costituzionalmente valorizzate dall'art. 111 Cost.

Sub-b. — La sospensione per quarantacinque giorni del processo contrasta, ad avviso del giudicante, con l'art. 111 appena richiamato oltre che, sotto diverso profilo, con l'art. 3 Cost.

Il contrasto con il principio della ragionevole durata del processo appare chiaro se si dà della riformata norma costituzionale una lettura che abbia riguardo non solo all'interesse di ogni singolo imputato, ma anche a quello di tutte le altre parti processuali, dello Stato e dei cittadini in generale. Infatti, se la speditezza processuale si intendesse come forma di tutela del singolo imputato, la richiesta di rito alternativo avanzata nel corso di un processo in cui l'istruttoria dibattimentale sia iniziata o addirittura terminata, non incontrerebbe ostacoli nell'art. 111 Cost., dal momento che il singolo imputato, a seconda dei casi, ha interesse ad un processo più lungo nella speranza della prescrizione del reato, oppure più breve, attraverso riti alternativi, quando la prescrizione sia ancora lontana. Si ritiene, invece, più fondata una lettura del principio della ragionevole durata del processo quale garanzia dell'intera collettività, sulla scorta delle considerazioni che seguono.

In primo luogo si osserva che la regola di cui si discute è contenuta nel secondo comma dell'art. 111, relativo a tutti i processi, non solo a quello penale. Ciò evidenzia in maniera chiara che il principio non può essere inteso solo come funzionale agli interessi di una sola delle parti di uno solo dei vari tipi di processo che il nostro ordinamento prevede. Sono i commi successivi della norma che si occupano specificamente del processo penale e che prevedono garanzie dell'imputato, nessuna delle quali, tuttavia, è delineata in maniera tale da derogare apertamente alla regola generale della ragionevole durata. Unica di tali garanzie che in qualche modo s'interseca con il principio generale è quella inerente il diritto dell'imputato a disporre del tempo e delle condizioni necessarie a preparare la sua difesa, che tuttavia riguarda il merito dell'accusa, non la semplice strategia processuale, e sarebbe perciò richiamata a sproposito nella materia di cui si sta discutendo, soprattutto quando il punto di scontro fra le due esigenze si situa, come avviene applicando la norma transitoria, a dibattimento iniziato o perfino concluso, cioè in un momento in cui l'imputato ha ormai impostato od anche attuato la sua linea difensiva.

L'interpretazione dell'art. 111 Cost. che collega il principio della ragionevole durata non ai contingenti interessi dell'imputato, ma a quello della collettività, si avvalora poi alla luce della produzione legislativa che ha fatto seguito alla modifica della norma costituzionale. Si consideri che la legge 24 marzo 2001, n. 89, che consente alle parti un'equa riparazione allorché il processo abbia avuto una durata eccessiva, indipendentemente dalle ragioni che l'abbiano determinata, attribuisce il diritto all'equa riparazione non solo all'imputato, ma anche alla parte civile. Da ciò si evince che la ragionevole durata del processo penale non è un diritto solo dell'imputato, ma anche delle altre parti processuali, ivi compresa la parte civile, il che costituisce chiaro indice della sua natura di principio generale, non di forma di tutela di una parte.

Se poi si ha riguardo agli effetti concreti della norma denunciata nello svolgimento dei processi, l'implausibilità della lettura del principio della ragionevole durata come tutela del solo imputato, da questi disponibile e rinunciabile discrezionalmente, risulta ancor, più chiara. Si consideri che nell'attuale sistema i poteri istruttori, e conseguentemente quelli decisorii, del giudice sono stati ampiamente ridotti in favore di quelli delle parti. Ogni volta che sia disposta la rinnovazione del dibattimento, l'istruttoria dibattimentale deve ricominciare da capo, salvo nel caso in cui le parti prestino il consenso alla lettura degli atti in precedenza svolti. Perciò, se il processo ha più imputati, di cui solo uno chieda la sospensione, ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge n. 134 citata, il giudice deve, innanzitutto, stabilire se proseguire il giudizio nei confronti dei coimputati, stralciando la posizione del richiedente — opzione che sembra la più corretta alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 18, lett. b c.p.p., ma che può rivelarsi inutile, se il rito alternativo non viene concretamente richiesto, con dispendio di energie e di attività processuali —; oppure se, anziché sospendere il processo anche nei confronti dei coimputati, rinviarlo in attesa del decorso dei quarantacinque giorni prescritti. In quest'ultimo caso, se l'interessato poi chiede l'applicazione della pena, l'accoglimento dell'istanza rende il giudice incompatibile a giudicare gli altri coimputati, mentre il rigetto della richiesta lo rende ugualmente incompatibile a giudicare l'imputato: se non si procede allo stralcio già al momento della richiesta di sospensione, quindi, il processo, per la parte che prosegue con rito ordinario, deve in ogni caso iniziare *ex novo* innanzi ad altro giudice, con rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. In tale ipotesi, non vi è speditezza processuale né per l'interessato né per i coimputati, ma, al contrario, una dilatazione dei tempi della decisione. La cosa è particolarmente evidente quando l'istruttoria è già esaurita: ad una decisione con rito ordinario ormai certa nel tempo, si sostituisce un'attività interlocutoria di sospensione che potrebbe

concludersi con il rigetto della richiesta di applicazione della pena e con la necessità di iniziare nuovamente il processo con rito ordinario, in caso di unico imputato; oppure, se vi sono più imputati ed uno solo chiede il rito alternativo, con lo stralcio delle posizioni degli eventuali coimputati, per i quali il processo ricomincerebbe, anche se fosse ormai conclusa l'istruttoria.

Il giudicante non ignora che la Corte costituzionale, con sentenza n. 266 del 1992, ha affermato che «l'applicazione della pena concordata con il pubblico ministero da uno solo degli imputati di concorso nel medesimo reato costituisce un procedimento congegnato come pattuizione tra imputato richiedente e parte pubblica, in ordine al quale è previsto un controllo giurisdizionale che non induce però la valutazione delle posizioni dei coimputati. La questione, tuttavia, era stata esaminata solo con riferimento all'art. 3 Cost. ed inoltre era relativa ad una disposizione ordinaria e non all'introduzione di una norma transitoria, come quella oggi denunciata, che mira ad applicare l'istituto a tutti i procedimenti in corso, anche se in fase dibattimentale, sicché quella oggi sollevata è questione nuova e diversa. Inoltre la sentenza citata era antecedente alla riforma dell'art. 111 Cost.

Sempre in punto di effetti concreti delle norme impugnate, si osserva, ancora, che, nel caso di applicazione della pena in corso di giudizio, l'esercizio del diritto di azione della parte civile costituita, garantito dall'art. 24 Cost., viene oltremodo sacrificato, giacché tutta l'attività processuale fino a quel momento svolta si vanifica nel merito e può portare solo alla condanna alle spese, in forza della sentenza n. 443 del 1990 della Corte costituzionale. E se è vero che il giudice delle leggi ha risolto nel limitato senso indicato il problema relativo all'esclusione della parte civile nel rito *de quo*, è anche vero che, di nuovo, la decisione si riferiva al sistema ordinario di applicazione della pena e non ad una norma transitoria, come quella in esame, che interviene a disciplinare un giudizio in corso in cui la parte civile sta già esercitando o addirittura ha già del tutto esercitato il proprio diritto di azione. Sicché anche sotto tale aspetto la frustrazione dei diritti della parte civile e della ragionevole durata — anche per essa — del processo finisce con il violare i principi di ragionevolezza e di ragionevole durata stabiliti dagli artt. 3 e 111 Cost.

Sia in astratto che in concreto, perciò, una norma, quale quella di cui si discute, che consente all'imputato di dilazionare *ad libitum* per ben quarantacinque giorni il giudizio, senza alcuna conseguenza negativa in caso di mancato ricorso al patteggiamento, ad avviso del giudicante stride in maniera evidente con il principio della ragionevole durata del processo letto come interesse dell'intera collettività.

Il contrasto appare poi ancor più chiaro, e risulta assai poco ragionevole la disciplina della novella, con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., in relazione alla decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile, anziché dalla pubblicazione della legge. Sotto tale profilo si osserva che ogni cittadino è tenuto a conoscere le leggi pubblicate. Pertanto ogni imputato è stato posto in grado, nel momento in cui la legge in esame è stata pubblicata, di valutare l'opportunità di avvalersi della pena concordata, tanto più se si considera che ogni imputato è assistito da un difensore, sicché ha avuto modo di consultarsi con questi per valutare l'opportunità di avvalersi della novella. La concessione di un termine di durata notevole, decorrente dalla prima udienza anziché dalla vigenza della legge, appare irragionevole. Tale irragionevolezza risulta di tutta evidenza allorché la fase istruttoria sia esaurita o il processo sia addirittura in fase di discussione, e, quindi, l'imputato abbia potuto valutare tutto il materiale probatorio e rendersi conto della convenienza eventuale di concordare la pena. Una volta accertato che il rapporto esistente tra imputato e difensore consente ad entrambi di valutare momento per momento le opportunità di scelte processuali e che, dunque, non v'è lesione del diritto di difesa se si dispone che l'imputato, alla prima udienza utile, debba dichiarare se intende patteggiare o no, anziché chiedere un lungo termine di riflessione, deve ritenersi che la sospensione obbligatoria incida — si passi il bisticcio — irragionevolmente sulla ragionevole durata del processo. Nel bilanciamento tra l'interesse dell'imputato e l'interesse generale alla ragionevole durata del processo sembra debba prevalere quest'ultimo, non indiscriminatamente il primo.

Ancora, lo *spatium deliberandi* obbligatorio appare istituito nuovo, quantomeno nell'ambito del processo penale, e contrastante con le soluzioni adottate anche di recente dal legislatore: si consideri, ad esempio, che la legge 25 giugno 1999, n. 205, che ha introdotto la procedibilità a querela per il reato di furto, nella disciplina transitoria dell'esercizio del diritto di querela per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge stessa, di cui all'art. 19, non prevedeva, per i processi pendenti, alcuna sospensione automatica del processo per un tempo necessario a decidere se proporre querela, ma solo un obbligo di informazione della persona offesa circa la facoltà di esercitare tale diritto e la decorrenza del termine di cui all'art. 124 c.p. dal momento in cui veniva ricevuta l'informazione che, se l'interessato era presente all'udienza, si identificava con l'udienza stessa. Per i processi relativi a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, ma iniziati successivamente all'entrata in vigore stessa, la legge — in coerenza con l'obbligo di conoscenza delle norme — non prevedeva invece alcuna informazione ed il termine per proporre querela decorreva dall'entrata in vigore della legge. La norma che si denuncia ha invece operato scelte diverse senza alcuna ragione apparente o cogente, ma — sembra di capire — per mero ed ingiustificato *favor* nei confronti degli imputati anche di gravi reati.

In punto di rilevanza si osserva innanzitutto che la richiesta viene proposta a termine di entrata in vigore della legge ampiamente trascorso, e che dunque il suo accoglimento dipende dall'esistenza della norma di favore della cui dubbia costituzionalità si è appena detto. Va poi aggiunto che, pur avendo, in questo processo, tutti gli imputati fatto la richiesta, e non essendovi parti civili la cui posizione sarebbe pregiudicata, nondimeno il giudice dovrebbe oggi sospendere il processo per consentire di decidere se avvalersi della novella, e ciò comporterebbe l'applicazione diretta al caso portato al suo esame di una norma la cui costituzionalità è dubbia in generale, essendo quelle relative alle posizioni di altri soggetti processuali solo delle argomentazioni volte a dimostrare la portata generale del principio della ragionevole durata del processo; applicazione, quella della norma ritenuta incostituzionale, che inciderebbe sulla ragionevole durata di questo processo.

P. Q. M.

Vista la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; ritenutala non manifestamente infondata e rilevante ai fini del presente giudizio, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'art. 5, commi primo e secondo, della legge 12 giugno 2003, n. 134 per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione nei limiti e nei termini di cui in motivazione;

Sospende il giudizio in corso.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, addì 17 settembre 2003

Il giudice: LAMBERTI

04C0660

N. 486

*Ordinanza dell'11 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Agil Mohamed*

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

IL TRIBUNALE

Premesso che il difensore di Mohamed Agil, imputato dei reati di cui agli artt. 495 c.p. e 6, terzo comma, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ha richiesto la sospensione del processo ai sensi dell'art. 5, secondo comma, legge 12 giugno 2003, n. 134.

OSSERVA

L'art. 5, legge 12 giugno 2003, n. 134, stabilisce che l'imputato, o il suo difensore munito di procura speciale, ed il pubblico ministero, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge, possano chiedere l'applicazione della pena, ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., come novellato dalla stessa legge, anche nei processi penali dei quali sia in corso il dibattimento ed anche se sia decorso il termine previsto dall'articolo 446, comma 1, c.p.p.

La facoltà è concessa anche quando sia già stata presentata tale richiesta, ma vi sia stato il dissenso da parte del pubblico ministero o la richiesta sia stata rigettata da parte del giudice, e sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente. Su richiesta dell'imputato il dibattimento è sospeso per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta e durante tale periodo sono sospesi i termini di prescrizione e di custodia cautelare. La richiesta di sospensione — ad avviso di questo giudice e della maggioranza delle pronunce sulla questione finora note, fra le quali numerose di questo tribunale — può essere, come in questo caso, avanzata dal difensore del contumace o dell'assente, in forza della regola secondo la quale tali categorie di imputati sono rappresentate dal difensore, oggi allocata negli artt. 420-*quater* e 420-*quinquies* c.p.p. e richiamata, quanto al dibattimento, dall'art. 484 c.p.p.: invero, nell'art. 5, il primo comma riserva la possibilità di richiedere il patteggiamento all'imputato, o al suo difensore munito di procura speciale, secondo quanto già previsto dall'art. 444 c.p.p. e confermato nella sua riformulazione; altrettanto non fa il secondo comma, relativo alla richiesta di sospensione, onde vale la regola generale sulla rappresentanza dell'imputato prima richiamata.

Il giudicante dubita della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Quanto all'art. 3, ed in specie al principio di ragionevolezza che per consolidatissima elaborazione della giurisprudenza costituzionale da esso viene dedotto, la norma non appare ragionevole *a)* perché consente di formulare la richiesta anche oltre il termine fissato dall'art. 446, primo comma c.p.p.; quanto all'art. 111, il contrasto sussiste *b)* perché la norma impone, su richiesta dell'imputato, una sospensione di quarantacinque giorni, fissando il termine di decorrenza dalla prima udienza utile successiva alla data di pubblicazione della legge.

Sub a. — Il cosiddetto patteggiamento è stato introdotto nel codice di rito vigente per determinare un effetto deflattivo del processo penale: si è concesso alle parti di concordare la pena per evitare i costi in termini di tempo, di risorse umane e finanziarie che il rito ordinario comporta; in cambio di tale risparmio, l'imputato gode di uno sconto di un terzo della pena. La finalità indicata è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 1 993, in cui si afferma, con riferimento ai riti speciali, che «l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi conseguenti a tali giudizi in tanto rileva, in quanto egli rinuncia al dibattimento e venga perciò effettivamente adottata una sequenza procedimentale che consenta di raggiungere l'obiettivo di una rapida definizione del processo», deducendone la legittimità costituzionale della preclusione dei riti speciali in caso di contestazione suppletiva. Se questa è la finalità dell'applicazione della pena, lo sbarramento previsto dall'art. 446, primo comma è necessario per garantire che la finalità venga nel concreto perseguita. La novella opera, per i processi in corso al momento della sua entrata in vigore, una scelta del tutto contraria: consente infatti il ricorso al rito speciale in ogni momento, perfino quando sia stato dichiarato chiuso il dibattimento e ci si trovi già in fase di discussione. Consente, cioè, la riduzione della pena anche a chi non ha fatto risparmiare alcuna risorsa allo Stato, e ciò appare irragionevole e contrasta con le finalità del rito speciale, cioè la rapida definizione del singolo processo e l'efficienza complessiva del sistema giudiziario penale, oggi costituzionalmente valorizzate dall'art. 111 Cost.

Sub b. — La sospensione per quarantacinque giorni del processo contrasta, ad avviso del giudicante, con l'art. 111 appena richiamato oltre che, sotto diverso profilo, con l'art. 3 Cost. Il contrasto con il principio della ragionevole durata del processo appare chiaro se si dà della riformata norma costituzionale una lettura che abbia riguardo non solo all'interesse di ogni singolo imputato, ma anche a quello di tutte le altre parti processuali, dello Stato e dei cittadini in generale. Infatti, se la speditezza processuale si intendesse come forma di tutela del singolo imputato, la richiesta di rito alternativo avanzata nel corso di un processo in cui l'istruttoria dibattimentale sia iniziata o addirittura terminata, non incontrerebbe ostacoli nell'art. 111 Cost., dal momento che il singolo imputato, a seconda dei casi, ha interesse ad un processo più lungo nella speranza della prescrizione del reato, oppure più breve, attraverso riti alternativi, quando la prescrizione sia ancora lontana. Si ritiene, invece, più fondata una lettura del principio della ragionevole durata del processo quale garanzia dell'intera collettività, sulla scorta delle considerazioni che seguono.

In primo luogo si osserva che la regola di cui si discute è contenuta nel secondo comma dell'art. 111, relativo a tutti i processi, non solo a quello penale. Ciò evidenzia in maniera chiara che il principio non può essere inteso solo come funzionale agli interessi di una sola delle parti di uno solo dei vari tipi di processo che il nostro ordinamento prevede. Sono i commi successivi della norma che si occupano specificamente del processo penale e che prevedono garanzie dell'imputato, nessuna delle quali, tuttavia, è delineata in maniera tale da derogare apertamente alla regola generale della ragionevole durata. Unica di tali garanzie che in qualche modo s'interseca con il principio generale è quella inerente il diritto dell'imputato a disporre del tempo e delle condizioni necessarie a preparare la sua difesa, che tuttavia riguarda il merito dell'accusa, non la semplice strategia processuale, e sarebbe

perciò richiamata a sproposito nella materia di cui si sta discutendo, soprattutto quando il punto di scontro fra le due esigenze si situa, come avviene applicando la norma transitoria, a dibattimento iniziato o perfino concluso, cioè in un momento in cui l'imputato ha ormai impostato od anche attuato la sua linea difensiva.

L'interpretazione dell'art. 111 Cost. che collega il principio della ragionevole durata non ai contingenti interessi dell'imputato, ma a quello della collettività, si avvalora poi alla luce della produzione legislativa che ha fatto seguito alla modifica della norma costituzionale. Si consideri che la legge 24 marzo 2001, n. 89, che consente alle parti un'equa riparazione allorché il processo abbia avuto una durata eccessiva, indipendentemente dalle ragioni che l'abbiano determinata, attribuisce il diritto all'equa riparazione non solo all'imputato, ma anche alla parte civile. Da ciò si evince che la ragionevole durata del processo penale non è un diritto solo dell'imputato, ma anche delle altre parti processuali, ivi compresa la parte civile, il che costituisce chiaro indice della sua natura di principio generale, non di forma di tutela di una parte.

Se poi si ha riguardo agli effetti concreti della norma denunciata nello svolgimento dei processi, l'implausibilità della lettura del principio della ragionevole durata come tutela del solo imputato, da questi disponibile e rinunciabile discrezionalmente, risulta ancor più chiara. Si consideri che nell'attuale sistema i poteri istruttori, e conseguentemente quelli decisori, del giudice sono stati ampiamente ridotti in favore di quelli delle parti. Ogni volta che sia disposta la rinnovazione del dibattimento, l'istruttoria dibattimentale deve ricominciare da capo, salvo nel caso in cui le parti prestino il consenso alla lettura degli atti in precedenza svolti. Perciò, se il processo ha più imputati, di cui solo uno chieda la sospensione, ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge n. 134 citata, il giudice deve, innanzitutto, stabilire se proseguire il giudizio nei confronti dei coimputati, stralciando la posizione del richiedente — opzione che sembra la più corretta alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 18, lett. b) c.p.p., ma che può rivelarsi inutile, se il rito alternativo non viene concretamente richiesto, con dispendio di energie e di attività processuali —; oppure se, anziché sospendere il processo anche nei confronti dei coimputati, rinviarlo in attesa del decorso dei quarantacinque giorni prescritti. In quest'ultimo caso, se l'interessato poi chiede l'applicazione della pena, l'accoglimento dell'istanza rende il giudice incompatibile a giudicare gli altri coimputati, mentre il rigetto della richiesta lo rende ugualmente incompatibile a giudicare l'imputato: se non si procede allo stralcio già al momento della richiesta di sospensione, quindi, il processo, per la parte che prosegue con rito ordinario, deve in ogni caso iniziare *ex novo* innanzi ad altro giudice, con rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. In tale ipotesi, non vi è speditezza processuale né per l'interessato né per i coimputati, ma, al contrario, una dilatazione dei tempi della decisione. La cosa è particolarmente evidente quando l'istruttoria è già esaurita: ad una decisione con rito ordinario ormai certa nel tempo, si sostituisce un'attività interlocutoria di sospensione che potrebbe concludersi con il rigetto della richiesta di applicazione della pena e con la necessità di iniziare nuovamente il processo con rito ordinario, in caso di unico imputato; oppure, se vi sono più imputati ed uno solo chiede il rito alternativo, con lo stralcio delle posizioni degli eventuali coimputati, per i quali il processo ricomincerebbe, anche se fosse ormai conclusa l'istruttoria.

Il giudicante non ignora che la Corte costituzionale, con sentenza n. 266 del 1992, ha affermato che «l'applicazione della pena concordata con il pubblico ministero da uno solo degli imputati di concorso nel medesimo reato costituisce un procedimento congegnato come pattuizione tra imputato richiedente e parte pubblica, in ordine al quale è previsto un controllo giurisdizionale che non include però la valutazione delle posizioni dei coimputati». La questione, tuttavia, era stata esaminata solo con riferimento all'art. 3 Cost. ed inoltre era relativa ad una disposizione ordinaria e non all'introduzione di una norma transitoria, come quella oggi denunciata, che mira ad applicare l'istituto a tutti i procedimenti in corso, anche se in fase dibattimentale, sicché quella oggi sollevata è questione nuova e diversa. Inoltre la sentenza citata era antecedente alla riforma dell'art. 111 Cost.

Sempre in punto di effetti concreti delle norme impugnate, si osserva, ancora, che, nel caso di applicazione della pena in corso di giudizio, l'esercizio del diritto di azione della parte civile costituita, garantito dall'art. 24 Cost., viene oltremodo sacrificato, giacché tutta l'attività processuale fino a quel momento svolta si vanifica nel merito e può portare solo alla condanna alle spese, in forza della sentenza n. 443 del 1990 della Corte costituzionale. E se è vero che il giudice delle leggi ha risolto nel limitato senso indicato il problema relativo all'esclusione della parte civile nel rito *de quo*, è anche vero che, di nuovo, la decisione si riferiva al sistema ordinario di applicazione della pena e non ad una norma transitoria, come quella in esame, che interviene a disciplinare un giudizio in corso in cui la parte civile sta già esercitando o addirittura ha già del tutto esercitato il proprio diritto di azione. Sicché anche sotto tale aspetto la frustrazione dei diritti della parte civile e della ragionevole durata — anche per essa — del processo finisce con il violare i principi di ragionevolezza e di ragionevole durata stabiliti dagli artt. 3 e 111 Cost.

Sia in astratto che in concreto, perciò, una norma, quale quella di cui si discute, che consente all'imputato di dilazionare *ad libitum* per ben quarantacinque giorni il giudizio, senza alcuna conseguenza negativa in caso di mancato ricorso al patteggiamento, ad avviso del giudicante stride in maniera evidente con il principio della ragionevole durata del processo letto come interesse dell'intera collettività.

Il contrasto appare poi ancor più chiaro, e risulta assai poco ragionevole la disciplina della novella, con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., in relazione alla decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile, anziché dalla pubblicazione della legge. Sotto tale profilo si osserva che ogni cittadino è tenuto a conoscere le leggi pubblicate. Pertanto ogni imputato è stato posto in grado, nel momento in cui la legge in esame è stata pubblicata, di valutare l'opportunità di avvalersi della pena concordata, tanto più se si considera che ogni imputato è assistito da un difensore, sicché ha avuto modo di consultarsi con questi per valutare l'opportunità di avvalersi della novella. La concessione di un termine di durata notevole, decorrente dalla prima udienza anziché dalla vigenza della legge, appare irragionevole. Tale irragionevolezza risulta di tutta evidenza allorché la fase istruttoria sia esaurita o il processo sia addirittura in fase di discussione, e, quindi, l'imputato abbia potuto valutare tutto il materiale probatorio e rendersi conto della convenienza eventuale di concordare la pena. Una volta accertato che il rapporto esistente tra imputato e difensore consente ad entrambi di valutare momento per momento le opportunità di scelte processuali e che, dunque, non v'è lesione del diritto di difesa se si dispone che l'imputato, alla prima udienza utile, debba dichiarare se intende patteggiare o no, anziché chiedere un lungo termine di riflessione, deve ritenersi che la sospensione obbligatoria incida — si passi il bisticcio — irragionevolmente sulla ragionevole durata del processo. Nel bilanciamento tra l'interesse dell'imputato e l'interesse generale alla ragionevole durata del processo sembra debba prevalere quest'ultimo, non indiscriminatamente il primo.

Ancora, lo *spatium deliberandi* obbligatorio appare istituito nuovo, quantomeno nell'ambito del processo penale, e contrastante con le soluzioni adottate anche di recente dal legislatore: si consideri, ad esempio, che la legge 25 giugno 1999 n. 205, che ha introdotto la procedibilità a querela per il reato di furto, nella disciplina transitoria dell'esercizio del diritto di querela per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge stessa, di cui all'art. 19, non prevedeva, per i processi pendenti, alcuna sospensione automatica del processo per un tempo necessario a decidere se proporre querela, ma solo un obbligo di informazione della persona offesa circa la facoltà di esercitare tale diritto e la decorrenza del termine di cui all'art. 124 c.p. dal momento in cui veniva ricevuta l'informazione che, se l'interessato era presente all'udienza, si identificava con l'udienza stessa. Per i processi relativi a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, ma iniziati successivamente all'entrata in vigore stessa, la legge — in coerenza con l'obbligo di conoscenza delle norme — non prevedeva invece alcuna informazione ed il termine per proporre querela decorreva dall'entrata in vigore della legge. La norma che si denuncia ha invece operato scelte diverse senza alcuna ragione apparente o cogente, ma — sembra di capire — per mero ed ingiustificato *favor* nei confronti degli imputati anche di gravi reati.

In punto di rilevanza si osserva innanzitutto che la richiesta viene proposta a termine di entrata in vigore della legge ampiamente trascorso, e che dunque il suo accoglimento dipende dall'esistenza della norma di favore della cui dubbia costituzionalità si è appena detto. A parte ciò il giudicante dovrebbe oggi sospendere il processo per consentire di decidere se avvalersi della novella, e ciò comporterebbe l'applicazione diretta al caso portato al suo esame di una norma la cui costituzionalità è dubbia in generale, essendo quelle relative alle posizioni di altri soggetti processuali solo delle argomentazioni volte a dimostrare la portata generale del principio della ragionevole durata del processo; applicazione, quella della norma ritenuta incostituzionale, che inciderebbe sulla ragionevole durata di questo processo.

P. Q. M.

Vista la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutala non manifestamente infondata e rilevante ai fini del presente giudizio, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'art. 5, commi primo e secondo, della legge 12 giugno 2003, n. 134 per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, addì 11 novembre 2003

Il giudice: LAMBERTI

N. 487

Ordinanza del 21 ottobre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 aprile 2004) emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico Szerol Henryk

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111.

IL TRIBUNALE

Vista la richiesta di convalida dell'arresto, operato nei confronti di Henryk Szerol, in atti generalizzato

O S S E R V A

In forza del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p. e 14, comma 5-*quiquies*, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, l'arresto dell'imputato, effettuato in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* t.u. cit., dovrebbe essere convalidato da questo giudice e si dovrebbe provvedere a giudizio direttissimo. Si ritiene tuttavia che la novella alle norme del testo unico presenti dei profili di incostituzionalità rilevanti già nella fase della convalida, in quanto attinenti alla stessa costituzionalità della previsione dell'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta, e che pertanto la questione relativa debba essere sollevata già in questa sede.

Infatti, la novella prevede l'arresto — in questo caso obbligatorio, in altri facoltativo — per reati contravvenzionali puniti nel massimo con un anno di arresto, dunque con pena massima edittale lontana per difetto da quella generale prevista per le contravvenzioni, il che è significativo di una valutazione di non eccessiva gravità della condotta da parte del legislatore. Nel codice di procedura penale, invece, l'arresto in flagranza — misura fortemente restrittiva della libertà personale — in generale, e salvi i casi tassativamente previsti al secondo comma dell'art. 381, non è consentito per i delitti puniti con la pena della reclusione pari o inferiore, nel massimo, a tre anni. Ancor più ristretti sono i casi di arresto obbligatorio previsti dall'art. 380 c.p.p., con i quali occorre istituire il raffronto in questo caso, dato che, come s'è già detto, la novella prevede tale categoria di arresto. Il sistema penale, in altri termini, prescrive l'obbligatorietà della misura restrittiva della libertà personale solo per reali, obiettive situazioni di singolare gravità⁽¹⁾; ma in questo caso, derogando in maniera evidente alla disciplina generale, introduce l'arresto obbligatorio per una contravvenzione neppure particolarmente grave.

Né può obiettarsi che il principio di ragionevolezza, prima implicitamente richiamato, che trova la sua fonte normativa costituzionale nell'art. 3 della carta fondamentale, non può venire in rilievo in quanto si tratta di normativa dettata solo in relazione agli stranieri, dal momento che lo stesso art. 3 limita il suo ambito di applicazione ai cittadini. Infatti, è del tutto pacifico che la norma richiamata deve coordinarsi con gli artt. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo indipendentemente dalla nazionalità, e con l'art. 10, secondo comma Cost., che prevede che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme dei trattati internazionali. Ne consegue che, ove la disciplina giuridica applicabile allo straniero attenga a diritti

(1) Così la Corte costituzionale nella sentenza 11 marzo 1970, n. 39, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 220 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza di chi contravveniva al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico.

inviolabili, o comunque a materie oggetto di trattati internazionali, il diverso trattamento deve garantire i diritti inviolabili dell'uomo ed essere rispettoso dei principi dettati dai trattati. Ciò è peraltro ribadito, in linea di principio dall'art. 2 del testo unico citato, che appunto sancisce che allo straniero presente nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e dalle convenzioni internazionali, anche se il legislatore che ha recentemente novellato il testo unico sembra, come si dimostrerà, essersene dimenticato. Ora, ampie garanzie in materia di processo penale e di arresto sono oggetto degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, per cui appare inammissibile la discriminazione dello straniero in relazione a tale materia.

Dubbi ancor più evidenti e gravi di incostituzionalità emergono in relazione al rito direttissimo che dalla convalida dell'arresto originerebbe.

Infatti, secondo quanto disposto dal legislatore, appare ineluttabile una pronuncia non di merito nei confronti dell'odierno imputato. Ciò emerge coordinando varie norme della novella, secondo l'*iter* logico che si passa ad illustrare. Il giudice monocratico non può applicare allo straniero arrestato in flagranza per il reato di cui si giudica la misura della custodia cautelare in carcere, non prevista per le contravvenzioni. Dunque, lo straniero potrà — o, per meglio dire, dovrà, dati i ristrettissimi margini di discrezionalità dell'autorità amministrativa — essere espulso, in quanto dall'art. 13, terzo comma del testo unico, così come novellato, risulta evidente che solo l'applicazione della misura cautelare indicata costituisce impedimento assoluto all'espulsione disposta dal questore; in caso di mancata applicazione di essa, invece, opera il regime del nulla osta del giudice. Orbene, il giudice ha uno spazio di discrezionalità minimo nel rilasciare il nulla osta: «può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati di procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa»⁽²⁾; oppure se si tratta dei reati previsti dall'art. 407, secondo comma, lett. *a* c.p.p.. Nell'assoluta maggioranza dei casi, e comunque per il reato per il quale si procede, in cui sembra difficile ipotizzare forme di concorso il cui accertamento richieda la deposizione del coimputato, né è individuabile una persona offesa, l'attuazione dell'espulsione — che quale provvedimento amministrativo costituisce lo stesso presupposto del reato — non può essere impedita dal giudice ed è dunque certa. In caso di espulsione, il giudice, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» — come avviene nel caso di giudizio direttissimo monocratico, che non conosce tale provvedimento, ben diversa essendo la forma e la natura del decreto di presentazione dell'arrestato da parte del pubblico ministero di cui all'art. 558 c.p.p. — «acquisita la prova dell'avvenuta espulsione (...) pronuncia sentenza di non luogo a procedere»⁽³⁾.

Emerge quindi l'obbligatorietà, nella maggior parte dei casi di reati commessi da immigrati espulsi e comunque — è bene ripeterlo ai fini della rilevanza dell'eccezione di costituzionalità — per il reato contestato all'odierno imputato, della pronuncia di una sentenza di improcedibilità dell'azione penale nei giudizi direttissimi monocratici a carico di tali soggetti. Infatti, interviene a rendere obbligatoria la pronuncia la mera circostanza estrinseca dell'esecuzione dell'espulsione prima della conclusione del giudizio, condizione che si realizza automaticamente, ad esempio, a seguito di richiesta di termini a difesa. Lo straniero viene così privato del diritto di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati, con chiara violazione dell'art. 111 Cost., nonché dell'art. 24 Cost. quanto al diritto di difesa, ed ancora degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo già citata — che pacificamente ha rango di norma costituzionale in forza di quanto s'è poc'anzi osservato circa il richiamo dell'art. 10, secondo comma, Cost.—, articoli che prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della propria detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente ed in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge quanto al fondamento di ogni accusa penale. Nel meccanismo creato dalla novella, invece, la richiesta di un termine a difesa, che realizza un altro dei diritti sanciti dall'art. 6 della convenzione, quello dell'arrestato di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa», previsto dalla lett. *a* del terzo comma, finisce con l'impedire una decisione di merito, con evidente contrasto con il diritto a provare la propria innocenza: infatti, senza chiedere un termine a difesa, è impossibile per l'arrestato in flagranza dimostrare che la sua permanenza nel territorio dello stato è legittima, giacché non ha modo di recuperare e produrre la documentazione necessaria alla prova o di ottenere la citazione di testi a difesa. Il contrasto di tutto ciò con l'art. 24 Cost., norma che tutela «tutti», non solo i cittadini italiani, appare evidente.

(2) Art. 13, terzo comma, richiamato dal comma 3-*bis* in relazione all'arresto in flagranza.

(3) Art. 13, comma 3-*quater*.

Se poi si vuol dare dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» un'interpretazione estensiva, comprensiva della presentazione del pubblico ministero o dell'ordinanza del giudice monocratico che, convalidato l'arresto, dà inizio al rito direttissimo, si risolverebbe il problema del contenuto necessitato della pronuncia, ma non quello della compressione del diritto di difesa: in tal caso, infatti, non si verificherebbe la condizione temporale che costituisce presupposto necessario della pronuncia di non doversi procedere, ovvero l'esecuzione dell'ordine di espulsione prima del provvedimento che dispone il giudizio, dato che lo straniero verrebbe espulso dopo l'inizio del giudizio direttissimo; tuttavia, se solo il giudizio direttissimo non si concludesse, per qualsiasi ragione, in una sola udienza, l'imputato sarebbe subito espulso e non avrebbe modo di difendersi. Sarebbe cioè processato in *absentia* per un fatto esterno, l'esecuzione dell'ordine di espulsione, che in nessun modo può equipararsi alla contumacia, situazione che deriva dalla volontà dell'imputato. Anche in questo caso, dunque, il diritto di difesa viene, più che compresso, quasi impedito: lo straniero potrebbe tentare di dimostrare la sua innocenza solo nel caso in cui il processo si concludesse in una sola udienza, subito dopo la convalida; se invece, per sua richiesta o per altra ragione, il processo viene rinviato, egli viene espulso, sulla base del provvedimento che gli viene contestato di aver violato.

Ulteriore violazione costituzionale ravvisabile in questa disciplina attiene a quanto previsto dall'art. 13 Cost. Infatti — se si dà dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» quell'interpretazione restrittiva di cui s'è detto, che sola appare fondata — si configura un caso di restrizione della libertà personale, cioè un arresto obbligatorio, che non trova il suo natura sbocco nell'esercizio dell'azione penale e nel conseguente vaglio giurisdizionale sul merito dell'accusa, vaglio cui si sostituisce una pronuncia di non luogo a procedere conseguente all'avvenuta esecuzione dell'espulsione che consegue al rilascio, come s'è visto quasi sempre obbligatorio ed automatico, del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria. Il giudice finisce così con l'essere espropriato dell'esercizio della giurisdizione e diviene soggetto non alla legge, bensì ad una decisione amministrativa del questore, dalla quale deriva il contenuto necessitato della sua pronuncia, con violazione anche dell'art. 101, secondo comma Cost.

Alla rilevanza di tutti questi dubbi in questo procedimento si è già accennato, ma è bene ulteriormente sottolineare che l'arresto di cui si tratta dovrebbe essere convalidato in forza di una norma che si ritiene sospetta di incostituzionalità e che, dopo la convalida, si dovrebbe procedere ad un giudizio direttissimo decisamente anomalo, che presenta gli ulteriori profili di incostituzionalità poco sopra argomentati. Conseguentemente, l'incidente di costituzionalità dev'essere sollevato già in questa fase, con la sospensione dello stesso giudizio di convalida. Ne deriva che non può farsi luogo al giudizio direttissimo, la cui celebrazione presuppone l'avvenuta convalida dell'arresto, che in questo caso manca, in forza della sospensione. Ulteriore conseguenza, ad avviso di questo giudice, è la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda con il rito ordinario. Non sembra infatti che si possa sospendere anche il giudizio direttissimo, che non è ancora instaurato.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante per la decisione di questo giudizio di convalida e del giudizio direttissimo da iniziare, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p., 13 e 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 13 luglio 2002, n. 189, nelle parti menzionate in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 10, 24, 101 e 111 Cost.

Sospende il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, di questa ordinanza al presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina restituirsi gli atti al pubblico ministero affinché proceda con rito ordinario.

Ordina l'immediata liberazione dell'imputato se non detenuto o ristretto per altra causa.

Firenze, addì 21 ottobre 2003

Il giudice: LAMBERTI

N. 488

*Ordinanza del 29 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Qose Anila*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111.

IL TRIBUNALE

Vista la richiesta di convalida dell'arresto, operato nei confronti di Anila Qose, in atti generalizzata.

O S S E R V A

In forza del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p. e 13, comma tredici *ter*, decr. legisl. 25 luglio 1998 n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189, l'arresto dell'imputata, effettuato in relazione al reato di cui all'art. 13, comma tredicesimo t.u. cit.⁽¹⁾, dovrebbe essere convalidato da questo giudice e si dovrebbe provvedere a giudizio direttissimo. Si ritiene tuttavia che la novella alle norme del testo unico presenti dei profili di incostituzionalità rilevanti già nella fase della convalida, in quanto attinenti alla stessa costituzionalità della previsione dell'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta, e che pertanto la questione relativa debba essere sollevata già in questa sede.

Infatti, la novella prevede l'arresto — in questo caso facoltativo, in altri obbligatorio — per reati contravvenzionali puniti nel massimo con un anno di arresto, dunque con pena massima edittale lontana per difetto da quella generale prevista per le contravvenzioni, il che è significativo di una valutazione di non eccessiva gravità della condotta da parte del legislatore. Nel codice di procedura penale, invece, l'arresto in flagranza — misura fortemente restrittiva della libertà personale — in generale, e salvi i casi tassativamente previsti al secondo comma dell'art. 381, non è consentito per i delitti puniti con la pena della reclusione pari o inferiore, nel massimo, a tre anni. Il sistema penale, in altri termini, consente alla polizia giudiziaria la misura restrittiva della libertà personale solo per reati, obiettive situazioni di singolare gravità⁽²⁾; ma in questo caso, derogando in maniera evidente alla disciplina generale, introduce l'arresto facoltativo per una contravvenzione neppure particolarmente grave.

Né può obiettarsi che il principio di ragionevolezza, prima implicitamente richiamato, che trova la sua fonte normativa costituzionale nell'art. 3 della carta fondamentale, non può venire in rilievo in quanto si tratta di normativa dettata solo in relazione agli stranieri, dal momento che lo stesso art. 3 limita il suo ambito di applicazione ai cittadini. Infatti, è del tutto pacifico che la norma richiamata deve coordinarsi con gli artt. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo indipendentemente dalla nazionalità, e con l'art. 10 secondo comma Cost., che prevede che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme

(1) La contestazione non indica, per probabile errore materiale, il comma dell'art. 13 al quale si riferisce, ma dalla descrizione del fatto, ed in particolare dalla menzione dell'assenza di autorizzazione ministeriale è evidente che la norma incriminatrice, fra le varie dislocate in differenti commi dello stesso articolo, è quella menzionata nel testo.

(2) Così la Corte costituzionale nella sentenza 11 marzo 1970 n. 39, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 220 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza di chi contravveniva al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico.

dei trattati internazionali. Ne consegue che, ove la disciplina giuridica applicabile allo straniero attenga a diritti inviolabili, o comunque a materie oggetto di trattati internazionali, il diverso trattamento deve garantire i diritti inviolabili dell'uomo ed essere rispettoso dei principi dettati dai trattati. Ciò è peraltro ribadito, in linea di principio dall'art. 2 del testo unico citato, che appunto sancisce che allo straniero presente nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e dalle convenzioni internazionali, anche se il legislatore che ha recentemente novellato il testo unico sembra, come si dimostrerà, essersene dimenticato. Ora, ampie garanzie in materia di processo penale e di arresto sono oggetto degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848, per cui appare inammissibile la discriminazione dello straniero in relazione a tale materia.

Dubbi ancor più evidenti e gravi di incostituzionalità emergono in relazione al rito direttissimo che dalla convalida dell'arresto originerebbe.

Infatti, secondo quanto disposto dal legislatore, appare ineluttabile una pronuncia non di merito nei confronti dell'odierna imputata. Ciò emerge coordinando varie norme della novella, secondo l'*iter* logico che si passa ad illustrare. Il giudice monocratico non può applicare allo straniero arrestato in flagranza per il reato di cui si giudica la misura della custodia cautelare in carcere, non prevista per le contravvenzioni. Dunque, lo straniero potrà — o, per meglio dire, dovrà, dati i ristrettissimi margini di discrezionalità dell'autorità amministrativa — essere espulso, in quanto dall'art. 13 terzo comma del testo unico, così come novellato, risulta evidente che solo l'applicazione della misura cautelare indicata costituisce impedimento assoluto all'espulsione disposta dal questore; in caso di mancata applicazione di essa, invece, opera il regime del nulla osta del giudice. Orbene, il giudice ha uno spazio di discrezionalità minimo nel rilasciare il nulla osta: «può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati di procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa»⁽³⁾; oppure se si tratta dei reati previsti dall'art. 407, secondo comma, lett. *a* c.p.p. Nell'assoluta maggioranza dei casi, e comunque per il reato per il quale si procede, in cui sembra difficile ipotizzare forme di concorso il cui accertamento richieda la deposizione del coimputato, né è individuabile una persona offesa, l'attuazione dell'espulsione — prevista obbligatoriamente dallo stesso tredicesimo comma — non può essere impedita dal giudice ed è dunque certa. In caso di espulsione, il giudice, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» — come avviene nel caso di giudizio direttissimo monocratico, che non conosce tale provvedimento, ben diversa essendo la forma e la natura del decreto di presentazione dell'arrestato da parte del pubblico ministero di cui all'art. 558 c.p.p. — «acquisita la prova dell'avvenuta espulsione (...) pronuncia sentenza di non luogo a procedere»⁽⁴⁾.

Emerge quindi l'obbligatorietà, nella maggior parte dei casi di reati commessi da immigrati espulsi e comunque — è bene ripeterlo ai fini della rilevanza dell'eccezione di costituzionalità — per il reato contestato all'odierna imputata, della pronuncia di una sentenza di improcedibilità dell'azione penale nei giudizi direttissimi monocratici a carico di tali soggetti. Infatti, interviene a rendere obbligatoria la pronuncia la mera circostanza estrinseca dell'esecuzione dell'espulsione prima della conclusione del giudizio, condizione che si realizza automaticamente, ad esempio, a seguito di richiesta di termini a difesa. Lo straniero viene così privato del diritto di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati, con chiara violazione dell'art. 111 Cost., nonché dell'art. 24 Cost. quanto al diritto di difesa, ed ancora degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo già citata — che pacificamente ha rango di norma costituzionale in forza di quanto s'è poc'anzi osservato circa il richiamo dell'art. 10 secondo comma Cost. —, articoli che prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della propria detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente ed in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge quanto al fondamento di ogni accusa penale. Nel meccanismo creato dalla novella, invece, la richiesta di un termine a difesa, che realizza un altro dei diritti sanciti dall'art. 6 della convenzione, quello dell'arrestato di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa», previsto dalla lett. *a* del terzo comma, finisce con l'impedire una decisione di merito, con evidente contrasto con il diritto a provare la propria innocenza: infatti, senza chiedere un termine a difesa, è impossibile per l'arrestato in flagranza dimostrare che la sua permanenza nel territorio dello Stato è legittima, giacché non ha modo di recuperare e produrre la documentazione necessaria alla prova o di ottenere la citazione di testi a difesa. Il contrasto di tutto ciò con l'art. 24 Cost., norma che tutela «tutti», non solo i cittadini italiani, appare evidente.

(3) Art. 13, terzo comma, richiamato dal comma 3-bis in relazione all'arresto in flagranza.

(4) Art. 13, comma 3-quater.

Se poi si vuol dare dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» un'interpretazione estensiva, comprensiva della presentazione del pubblico ministero o dell'ordinanza del giudice monocratico che, convalidato l'arresto, dà inizio al rito direttissimo, si risolverebbe il problema del contenuto necessitato della pronuncia, ma non quello della compressione del diritto di difesa: in tal caso, infatti, non si verificherebbe la condizione temporale che costituisce presupposto necessario della pronuncia di non doversi procedere, ovvero l'esecuzione dell'ordine di espulsione prima del provvedimento che dispone il giudizio, dato che lo straniero verrebbe espulso dopo l'inizio del giudizio direttissimo; tuttavia, se solo il giudizio direttissimo non si concludesse, per qualsiasi ragione, in una sola udienza, l'imputato sarebbe subito espulso e non avrebbe modo di difendersi. Sarebbe cioè processato *in absentia* per un fatto esterno, l'esecuzione dell'ordine di espulsione, che in nessun modo può equipararsi alla contumacia, situazione che deriva dalla volontà dell'imputato. Anche in questo caso, dunque, il diritto di difesa viene, più che compresso, quasi impedito: lo straniero potrebbe tentare di dimostrare la sua innocenza solo nel caso in cui il processo si concludesse in una sola udienza, subito dopo la convalida; se invece, per sua richiesta o per altra ragione, il processo viene rinviato, egli viene espulso, sulla base del provvedimento che gli viene contestato di aver violato.

Ulteriore violazione costituzionale ravvisabile in questa disciplina attiene a quanto previsto dall'art. 13 Cost. Infatti — se si dà dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» quell'interpretazione restrittiva di cui s'è detto, che sola appare fondata — si configura un caso di restrizione della libertà personale, cioè un arresto obbligatorio, che non trova il suo naturale sbocco nell'esercizio dell'azione penale e nel conseguente vaglio giurisdizionale sul merito dell'accusa, vaglio cui si sostituisce una pronuncia di non luogo a procedere conseguente all'avvenuta esecuzione dell'espulsione che consegue al rilascio, come s'è visto quasi sempre obbligatorio ed automatico, del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria. Il giudice finisce così con l'essere espropriato dell'esercizio della giurisdizione e diviene soggetto non alla legge, bensì ad una decisione amministrativa del questore, dalla quale deriva il contenuto necessitato della sua pronuncia, con violazione anche dell'art. 101 secondo comma Cost.

Alla rilevanza di tutti questi dubbi in questo procedimento si è già accennato, ma è bene ulteriormente sottolineare che l'arresto di cui si tratta dovrebbe essere convalidato in forza di una norma che si ritiene sospetta di incostituzionalità e che, dopo la convalida, si dovrebbe procedere ad un giudizio direttissimo decisamente anomalo, che presenta gli ulteriori profili di incostituzionalità poco sopra argomentati. Conseguentemente, l'incidente di costituzionalità dev'essere sollevato già in questa fase, come richiesto dal difensore, con la sospensione dello stesso giudizio di convalida. Ne deriva che non può farsi luogo al giudizio direttissimo, la cui celebrazione presuppone l'avvenuta convalida dell'arresto, che in questo caso manca, in forza della sospensione. Ulteriore conseguenza, ad avviso di questo giudice, è la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda con il rito ordinario. Non sembra infatti che si possa sospendere anche il giudizio direttissimo, che non è ancora instaurato.

P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta rilevante per la decisione di questo giudizio di convalida e del giudizio direttissimo da iniziare, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p. e 13 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 13 luglio 2002 n. 189, nelle parti menzionate in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 10, 24, 101 e 111 Cost.

Sospende il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, di questa ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina restituirsi gli atti al pubblico ministero affinché proceda con rito ordinario.

Ordina l'immediata liberazione dell'imputata se non detenuta o ristretta per altra causa.

Firenze, addì 29 novembre 2003

Il giudice: LAMBERTI

NN. da 489 a 491

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 20 gennaio 2004 dal Tribunale di Firenze nei procedimenti penali rispettivamente a carico di: Glowacki Piotr Pawel (R.O. 489/2004); Skowron Gregorio (R.O. 490/2004); Szerol Henryk (R.O. 491/2004).

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in combinato disposto con l'art. 558 cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 101 e 111.

IL TRIBUNALE

Vista la richiesta di convalida dell'arresto, operato nei confronti di Piotr Pawel Glowacki, in atti generalizzato;

O S S E R V A

In forza del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p. e 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, l'arresto dell'imputato, effettuato in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* t.u. cit., dovrebbe essere convalidato da questo giudice e si dovrebbe provvedere a giudizio direttissimo. Si ritiene tuttavia che la novella alle norme del testo unico presenti dei profili di incostituzionalità rilevanti già nella fase della convalida, in quanto attinenti alla stessa costituzionalità della previsione dell'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta, e che pertanto la questione relativa debba essere sollevata già in questa sede.

Infatti, la novella prevede l'arresto — in questo caso obbligatorio, in altri facoltativo — per reati contravvenzionali puniti nel massimo con un anno di arresto, dunque con pena massima edittale lontana per difetto da quella generale prevista per le contravvenzioni, il che è significativo di una valutazione di non eccessiva gravità della condotta da parte del legislatore. Nel codice di procedura penale, invece, l'arresto in flagranza — misura fortemente restrittiva della libertà personale — in generale, e salvi i casi tassativamente previsti al secondo comma dell'art. 381, non è consentito per i delitti puniti con la pena della reclusione pari o inferiore, nel massimo, a tre anni. Ancor più ristretti sono i casi di arresto obbligatorio previsti dall'art. 380 c.p.p., con i quali occorre istituire il raffronto in questo caso, dato che, come s'è già detto, la novella prevede tale categoria di arresto. Il sistema penale, in altri termini, prescrive l'obbligatorietà della misura restrittiva della libertà personale solo per reali, obiettive situazioni di singolare gravità⁽¹⁾; ma in questo caso, derogando in maniera evidente alla disciplina generale, introduce l'arresto obbligatorio per una contravvenzione neppure particolarmente grave.

Né può obiettarsi che il principio di ragionevolezza, prima implicitamente richiamato, che trova la sua fonte normativa costituzionale nell'art. 3 della carta fondamentale, non può venire in rilievo in quanto si tratta di normativa dettata solo in relazione agli stranieri, dal momento che lo stesso art. 3 limita il suo ambito di applicazione ai cittadini. Infatti, è del tutto pacifico che la norma richiamata deve coordinarsi con gli artt. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo indipendentemente dalla nazionalità, e con l'art. 10 secondo comma Cost., che prevede che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme dei trattati internazionali. Ne consegue che, ove la disciplina giuridica applicabile allo straniero attenga a diritti inviolabili, o comunque a materie oggetto di trattati internazionali, il diverso trattamento deve garantire i diritti inviolabili dell'uomo ed essere rispettoso dei principi dettati dai trattati. Ciò è peraltro ribadito, in linea di principio dall'art. 2 del testo unico citato, che appunto sancisce che allo straniero presente nel territorio dello Stato

(1) Così la Corte costituzionale nella sentenza 11 marzo 1970, n. 39, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 220 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza di chi contravveniva al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico.

sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e dalle convenzioni internazionali, anche se il legislatore che ha recentemente novellato il testo unico sembra, come si dimostrerà, essersene dimenticato. Ora, ampie garanzie in materia di processo penale e di arresto sono oggetto degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, per cui appare inammissibile la discriminazione dello straniero in relazione a tale materia.

Dubbi ancor più evidenti e gravi di incostituzionalità emergono in relazione al rito direttissimo che dalla convalida dell'arresto originerebbe.

Infatti, secondo quanto disposto dal legislatore, appare ineluttabile una pronuncia non di merito nei confronti dell'odierno imputato. Ciò emerge coordinando varie norme della novella, secondo l'*iter* logico che si passa ad illustrare. Il giudice monocratico non può applicare allo straniero arrestato in flagranza per il reato di cui si giudica la misura della custodia cautelare in carcere, non prevista per le contravvenzioni. Dunque, lo straniero potrà — o, per meglio dire, dovrà, dati i ristrettissimi margini di discrezionalità dell'autorità amministrativa — essere espulso, in quanto dall'art. 13, terzo comma del testo unico, così come novellato, risulta evidente che solo l'applicazione della misura cautelare indicata costituisce impedimento assoluto all'espulsione disposta dal questore; in caso di mancata applicazione di essa, invece, opera il regime del nulla osta del giudice. Orbene, il giudice ha uno spazio di discrezionalità minimo nel rilasciare il nulla osta: «può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati di procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa»⁽²⁾; oppure se si tratta dei reati previsti dall'art. 407, secondo comma, lettera a) c.p.p. Nell'assoluta maggioranza dei casi, e comunque per il reato per il quale si procede, in cui sembra difficile ipotizzare forme di concorso il cui accertamento richieda la deposizione del coimputato, né è individuabile una persona offesa, l'attuazione dell'espulsione — che quale provvedimento amministrativo costituisce lo stesso presupposto del reato — non può essere impedita dal giudice ed è dunque certa. In caso di espulsione, il giudice, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» — come avviene nel caso di giudizio direttissimo monocratico, che non conosce tale provvedimento, ben diversa essendo la forma e la natura del decreto di presentazione dell'arrestato da parte del pubblico ministero di cui all'art. 558 c.p.p. — «acquisita la prova dell'avvenuta espulsione (...) pronuncia sentenza di non luogo a procedere»⁽³⁾.

Emerge quindi l'obbligatorietà, nella maggior parte dei casi di reati commessi da immigrati espulsi e comunque — è bene ripeterlo ai fini della rilevanza dell'eccezione di costituzionalità — per il reato contestato all'odierno imputato, della pronuncia di una sentenza di improcedibilità dell'azione penale nei giudizi direttissimi monocratici a carico di tali soggetti. Infatti, interviene a rendere obbligatoria la pronuncia la mera circostanza estrinseca dell'esecuzione dell'espulsione prima della conclusione del giudizio, condizione che si realizza automaticamente, ad esempio, a seguito di richiesta di termini a difesa. Lo straniero viene così privato del diritto di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati, con chiara violazione dell'art. 111 Cost., nonché dell'art. 24 Cost. quanto al diritto di difesa, ed ancora degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo già citata — che pacificamente ha rango di norma costituzionale in forza di quanto s'è poc'anzi osservato circa il richiamo dell'art. 10 secondo comma Cost. —, articoli che prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della propria detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente ed in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge quanto al fondamento di ogni accusa penale. Nel meccanismo creato dalla novella, invece, la richiesta di un termine a difesa, che realizza un altro dei diritti sanciti dall'art. 6 della convenzione, quello dell'arrestato di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa», previsto dalla lett. a) del terzo comma, finisce con l'impedire una decisione di merito, con evidente contrasto con il diritto a provare la propria innocenza: infatti, senza chiedere un termine a difesa, è impossibile per l'arrestato in flagranza dimostrare che la sua permanenza nel territorio dello Stato è legittima, giacché non ha modo di recuperare e produrre la documentazione necessaria alla prova o di ottenere la citazione di testi a difesa. Il contrasto di tutto ciò con l'art. 24 Cost., norma che tutela «tutti», non solo i cittadini italiani, appare evidente.

Se poi si vuol dare dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» un'interpretazione estensiva, comprensiva della presentazione del pubblico ministero o dell'ordinanza del giudice monocratico che, convalidato l'arresto, dà inizio al rito direttissimo, si risolverebbe il problema del contenuto necessitato della pronuncia, ma non quello della compressione del diritto di difesa: in tal caso, infatti, non si verificherebbe la condizione temporale che costituisce presupposto necessario della pronuncia di non doversi procedere, ovvero l'esecuzione dell'ordine di espulsione prima del provvedimento che dispone il giudizio, dato che lo straniero verrebbe espulso dopo

(2) Art. 13, terzo comma, richiamato dal comma 3-bis in relazione all'arresto in flagranza.

(3) Art. 13, comma 3-quater.

l'inizio del giudizio direttissimo; tuttavia, se solo il giudizio direttissimo non si concludesse, per qualsiasi ragione, in una sola udienza, l'imputato sarebbe subito espulso e non avrebbe modo di difendersi. Sarebbe cioè processato *in absentia* per un fatto esterno, l'esecuzione dell'ordine di espulsione, che in nessun modo può equipararsi alla contumacia, situazione che deriva dalla volontà dell'imputato. Anche in questo caso, dunque, il diritto di difesa viene, più che compresso, quasi impedito: lo straniero potrebbe tentare di dimostrare la sua innocenza solo nel caso in cui il processo si concludesse in una sola udienza, subito dopo la convalida; se invece, per sua richiesta o per altra ragione, il processo viene rinviato, egli viene espulso, sulla base del provvedimento che gli viene contestato di aver violato.

Ulteriore violazione costituzionale ravvisabile in questa disciplina attiene a quanto previsto dall'art. 13 Cost. Infatti — se si dà dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» quell'interpretazione restrittiva di cui s'è detto, che sola appare fondata — si configura un caso di restrizione della libertà personale, cioè un arresto obbligatorio, che non trova il suo naturale sbocco nell'esercizio dell'azione penale e nel conseguente vaglio giurisdizionale sul merito dell'accusa, vaglio cui si sostituisce una pronuncia di non luogo a procedere conseguente all'avvenuta esecuzione dell'espulsione che consegue al rilascio, come se visto quasi sempre obbligatorio ed automatico, del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria. Il giudice finisce così con l'essere espropriato dell'esercizio della giurisdizione e diviene soggetto non alla legge, bensì ad una decisione amministrativa del questore, dalla quale deriva il contenuto necessitato della sua pronuncia, con violazione anche dell'art. 101 secondo comma Cost.

Alla rilevanza di tutti questi dubbi in questo procedimento si è già accennato, ma è bene ulteriormente sottolineare che l'arresto di cui si tratta dovrebbe essere convalidato in forza di una norma che si ritiene sospetta di incostituzionalità e che, dopo la convalida, si dovrebbe procedere ad un giudizio direttissimo decisamente anomalo, che presenta gli ulteriori profili di incostituzionalità poco sopra argomentati. Conseguentemente, l'incidente di costituzionalità dev'essere sollevato già in questa fase, come richiesto dal difensore, con la sospensione dello stesso giudizio di convalida. Ne deriva che non può farsi luogo al giudizio direttissimo, la cui celebrazione presuppone l'avvenuta convalida dell'arresto, che in questo caso manca, in forza della sospensione. Ulteriore conseguenza, ad avviso di questo, è la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda con il rito ordinario. Non sembra infatti che si possa sospendere anche il giudizio direttissimo, che non è ancora instaurato.

Va infine osservato che sulla questione posta non si è ancora pronunciata la Corte costituzionale, la quale, con la recentissima sentenza 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004, n. 5, ha risolto il diverso profilo della legittimità della norma incriminatrice, non quello della disciplina dell'arresto e del conseguente giudizio direttissimo di cui s'è sopra detto.

P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante per la decisione di questo giudizio di convalida e del giudizio direttissimo da iniziare, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p., 3 e 14 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 13 luglio 2002, n. 189, nelle parti menzionate in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 10, 24, 101 e 111 Cost.

Sospende il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, di questa ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina restituirsi gli atti al pubblico ministero affinché proceda con rito ordinario.

Ordina l'immediata liberazione dell'imputato se non detenuto o ristretto per altra causa.

Firenze, 20 gennaio 2004

Il giudice: LAMBERTI

04C0664

GIANFRANCO TATOZZI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

(G405023/1) Roma, 2004 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 6 0 9 *

€ 9,60