

Il Consiglio di giustizia amministrativa e le singolarità della autonomia siciliana

di Daniele Corletto

in *Le Regioni*, 2006, pp.395-414

1. - Con la sentenza n. 316 del 2004 la Corte ha confermato l'esistente assetto della giustizia amministrativa in Sicilia.

Si trattava di decidere sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di attuazione dello Statuto siciliano che, disciplinando "l'esercizio nella regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato", regolano composizione e funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, prevedendo in particolare che di esso facciano parte anche componenti non togati, designati in sede regionale.

E la Corte ha giustificato, con il riferimento ai "contenuti profondi, poiché storicamente radicati, della concezione autonomistica siciliana", una lunga e ormai consolidata specialità, che pure – almeno questo è il dubbio che può rimanere – di per sé non trova sicura e adeguata copertura nella norma statutaria invocata a suo fondamento.

Va detto, anche, che gli aspetti più discutibili e meno accettabili della singolarità siciliana sono stati intanto corretti con il d. lgs. n. 373 del 2003, che ha sostituito le precedenti norme di attuazione dello Statuto, risultanti dalle modifiche apportate nel 1978 all'originario testo del 1948. E questa circostanza, che rende effettivamente meno anomala la specialità del sistema giurisdizionale amministrativo in Sicilia, ha evidentemente reso più agevole la decisione della Corte, di "salvare"¹ il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Con il viatico di questa decisione, il sistema della giustizia amministrativa siciliana, come da ultimo messo a punto dal d. lgs. n. 373, si avvia dunque ad una (definitiva?) stabilizzazione.

2. - Con una bordata di ordinanze il Consiglio di giustizia siciliano, e il solo Presidente di esso (investito ante causam ex art. 21, c. 9, legge TAR della decisione sulla richiesta di misure cautelari provvisorie), avevano preso di mira le disposizioni che danno attuazione all'art. 23 dello Statuto speciale della Regione siciliana, con l'obiettivo, in sostanza, di affondare una volta per tutte l'anomalia che, in tema di giustizia amministrativa, contrassegna la situazione siciliana e di ricondurre il Consiglio di giustizia amministrativa, sezione siciliana del Consiglio di Stato, alla disciplina comune, quanto alla composizione, delle sezioni "nazionali" sedenti in Roma.

Degli atti di rimessione – sei in tutto, adottati fra il maggio del 2003 e il marzo del 2004, tutti motivati con analoghi argomenti ampiamente e puntigliosamente sviluppati, sviscerati e ripresi – i primi tre mettevano in dubbio la legittimità costituzionale della disciplina contenuta nel decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 (*norme per l'esercizio nella regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*), investendo anche, strumentalmente, le due "Costituzioni provvisorie" del 1944 e del 1946 (il d. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 e il d. l. lgt. 25 giugno 1944, n. 151). Gli ultimi tre (due dei quali provenienti dal solo Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa) si rivolgevano invece contro le disposizioni del d. lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, entrato in vigore nel frattempo, riguardando in particolare le previsioni

¹ Come il primo commentatore, e protagonista, della vicenda ha detto: cfr. S. RAIMONDI, *Il salvataggio del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana*, in *Foro amm.* (CdS), 2004, 3442.

in tema di composizione della sezione giurisdizionale del CGA². In particolare si sospettavano violati dalle disposizioni del d.lgs. n. 373, prima di tutto l'art. 23 dello Statuto siciliano, e poi l'art. 102, 1, il 108, 2, e il 117, oltre che il 3, il 24, 1, e il 113, 1, della Costituzione: non ci si sarebbe infatti limitati a localizzare in Sicilia una sezione del Consiglio di Stato, ma si sarebbe dato vita ad un organo giurisdizionale caratterizzato da una composizione speciale, non voluta dallo Statuto, né autorizzata dalla Costituzione che prevede sezioni specializzate solo all'interno della giurisdizione ordinaria; si sarebbe violato il senso sostanziale della riserva di legge statale in materia di giurisdizione, introducendo una diversa composizione dell'organo giudicante per una singola regione e dando luogo così ad una ingiustificata differenziazione nell'esercizio della giurisdizione su una parte del territorio nazionale.

La Corte ha valutato nel merito solo l'ultima delle ordinanze. Quanto alle prime tre, relative ad atti normativi ormai sostituiti da successive norme ed espressamente abrogati, il giudizio si è concluso con la restituzione degli atti al giudice rimettente per la rivalutazione della rilevanza. Quanto alle due ordinanze provenienti dal solo Presidente del collegio, se ne è dichiarata l'inammissibilità per difetto di rilevanza, ritenendo che non sia richiesto al Presidente del collegio verificare, in sede di trattazione monocratica di una domanda cautelare, la legittimità di norme riguardanti la composizione del collegio. Il quale si deve costituire subito dopo ("nella prima camera di consiglio utile"), per decidere sulla stessa istanza cautelare, cui il Presidente ha dato una prima urgente e provvisoria risposta.

Nel merito dunque il giudizio si è concentrato sulla questione se siano compatibili con la previsione statutaria, della quale sono o pretendono di essere attuazione, le disposizioni del d. lgs. n. 373 che confermano, malgrado alcuni "significativi mutamenti della previgente disciplina", la particolare composizione "mista" del Consiglio di giustizia amministrativa, e che connotano il CGA come organo dotato di una propria identità, diversa e non riconducibile (o almeno non del tutto pacificamente riconducibile) a quella di una "sezione" del Consiglio di Stato.

L'art. 23 Stat. Sic. dispone infatti, di per sé, 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", con una formulazione che sembra rinviare ad un puro e semplice decentramento, alla localizzazione in sede periferica di una sezione staccata dell'organo giurisdizionale, senza far alcun cenno alle particolarità che contrassegnano invece la disciplina datane dalla norma di attuazione.

3. - La soluzione assolutoria fa perno, in primo luogo, sulla peculiare natura delle disposizioni oggetto di giudizio. Pur senza argomentare a fondo sul punto, la Corte richiama la sua giurisprudenza sul ruolo e sulla natura delle norme di attuazione degli Statuti speciali, e sul rapporto fra queste, le norme statutarie e le altre disposizioni costituzionali.

Le norme di attuazione degli Statuti speciali – ha detto la Corte nella giurisprudenza richiamata – hanno il compito di dare sostanza operativa e puntuale contenuto alle previsioni statutarie, così che finiscono per rappresentare "tra le realizzazioni astrattamente possibili", consentite dalla lettera delle disposizioni statutarie, "quelle storicamente vigenti"³.

Alle norme di attuazione spetta dunque il compito di "fissare i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale". Questo compito, se normalmente si svolge "entro i contorni delineati dagli statuti", potrebbe però comportare eventualmente anche "lo svolgimento e [...]l'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste piena 'attuazione'"⁴.

² Nel frattempo, prima che questa nota fosse terminata per la stampa, una ulteriore "raffica" di cinque ordinanze di rimessione, con cui il Consiglio di Giustizia amministrativa sollevava questioni sostanzialmente identiche a quelle già decise con la sentenza n. 316, sono state dichiarate, proprio per questa ragione, manifestamente infondate dalla Corte con l'ordinanza n. 179 del 2005, depositata il 4 maggio.

³ Così la sent. n. 213 del 1998.

⁴ Così ancora la sent. n. 213 del 1998.

Fin dalla lontana sent. n. 20 del 1956 la Corte ha precisato che le norme di attuazione “non sono norme di mera esecuzione dello Statuto regionale. Se tali avessero dovuto essere, sarebbe forse bastata, per molte di esse, la forma del regolamento esecutivo”. Invece “emanare disposizioni legislative per l'attuazione dello Statuto, significava e significa non soltanto emanare norme non in contrasto con la Costituzione”: esse devono inoltre essere “in aderenza con le disposizioni dello Statuto speciale”, e tale aderenza coinvolge “la bontà, la opportunità di tali norme nell'interesse da un lato dello Stato e dall'altro della Regione, onde la creazione della Commissione paritetica”.

Alle norme di attuazione è affidato dunque il compito di inverare storicamente i vari contenuti della autonomia attribuita con gli Statuti speciali, definendo, per ognuno degli ambiti cui l'autonomia si estende, una disciplina che rappresenta un punto di convergenza e di mediazione fra le esigenze della specialità e gli interessi dello Stato (meglio si direbbe ora: della Repubblica).

Dunque le norme di attuazione, adottate “nel contesto di particolari procedure caratterizzate dall'intervento consultivo di organi cui partecipano mediamente le comunità interessate” (sent. n. 160 del 1985) non sono il risultato di una semplice operazione deduttiva o di trasposizione tecnica, ma di un processo politico, cioè il frutto di volontà e di valutazione. E più esattamente sono in effetti il risultato di una paritaria negoziazione, di una contrattazione: il Governo in fatto non si discosta dalle indicazioni delle commissioni paritarie, intendendo evidentemente in senso “forte” l'obbligo di “sentirle” previsto dagli Statuti.

A definire l'esito di tali paritarie elaborazioni entrano dunque, più che la maggiore o minore astratta fedeltà ai significati tecnico-formali delle disposizioni statutarie da attuare, la forza delle attese, il consolidarsi di soluzioni già seguite, gli argomenti di pressione o di convinzione che si possono mettere in campo. La formulazione statutaria finisce così per fare da confine esterno, da limite, talvolta anche relativamente elastico, alle soluzioni in concreto pattuite, e da giustificazione per consentire alle norme di attuazione qualche margine di escursione, qualche adattamento, quanto al rispetto dei principi costituzionali che vengono eventualmente in questione.

Forti di questa legittimazione “politica” e del contesto di specialità di cui sono espressione, non stupisce che le norme di attuazione si prendano talvolta qualche spazio di creatività, anche se non dovrebbero di per sé poter aspirare ad un compito di correzione o di adattamento degli Statuti a nuove esigenze.

Fin dalla prima sentenza sul tema, la Corte ha riconosciuto la legittimità di questi allargamenti oltre lo stretto confine della formulazione statutaria: “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”⁵.

Concetto ancora ribadito⁶ ricordando che “la giurisprudenza di questa Corte non ha escluso che le norme di attuazione possano avere contenuto ‘*praeter legem*’ nel senso di integrare le norme statutarie, anche ‘aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano’, coll'unico limite della corrispondenza alle norme e alle finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale”.

Dunque “gli Statuti e le speciali garanzie che prevedono vengono in concreto tradotti dalle norme di attuazione, con un processo che non è necessitato e non è solo formale-giuridico”⁷; la specifica funzione delle norme di attuazione consente anzi scelte anche *praeter statutum*, se giustificate

⁵ Così ancora la sent. n. 20 del 1956.

⁶ Con la sent. n. 212 del 1984, che rinvia proprio alla sent. n. 20 del 1956.

⁷ Sempre la sent. n. 213 del 1998.

“politicamente” e cioè concordemente valutate come opportune, in sede di commissione paritetica, per lo Stato e la Regione ⁸.

4. - L'altro fondamentale argomento che la Corte utilizza, anche se in maniera non del tutto diretta ed esplicita, ma dandolo quasi per presupposto, è il richiamo alla vicenda storica, all'antica tradizione, al radicamento storico della concezione autonomistica siciliana.

Verrebbe quasi da pensare che non ci si voglia riferire alla prospettiva dinamica dello sviluppo storico e dei suoi passaggi, visti come razionale spiegazione degli eventi passati e come guida per le future decisioni, ma che si assuma piuttosto l'atteggiamento di chi vede la storia alle sue spalle come un faticoso accumularsi di fatti compiuti, e considera con scetticismo e con riluttanza l'idea di mettere le mani in un assetto comunque ormai rappreso e stratificato. Il riferirsi al radicamento storico delle soluzioni concretamente esistenti pare insomma significare che non è il caso di mettere in discussione il punto di equilibrio, in qualche modo raggiunto, fra aspirazioni all'autonomismo e principio di unitarietà e di uniformità della giurisdizione amministrativa.

Per altro verso parrebbe di cogliere, nel riferimento all' "antica tradizione siciliana", il richiamo alla vera fonte di legittimazione delle disposizioni di cui si sta discutendo: al di là di quello che lo Statuto è riuscito a dire, le norme di attuazione, più direttamente e più apertamente dello stesso Statuto, si collegano ad una antica e radicata tradizione di autonomia, che rivendicava "privilegio di foro", e ad una più recente pulsione all'autonomismo. Così si giustificano gli articoli 4 e 6 del d. lgs. n. 373 del 2003, che rispecchiano "i contenuti profondi, poiché storicamente radicati, della concezione autonomistica siciliana in tema di organizzazione della giustizia amministrativa".

Ma forse, più che una patente di costituzionalità conquistata sul campo della storia, qui c'è, come si diceva, l'intoccabilità di una situazione ormai troppo radicata per essere messa in discussione, anche al di là della sua conformità con il testo e con lo spirito delle norme statutarie.

5. - La vicenda storica del CGA è infatti quanto mai complessa, e si snoda lungo gli ultimi sessant'anni. E' noto che la disposizione dell'art. 23 dello Statuto siciliano raccoglieva le aspirazioni del foro siciliano e in particolare il rimpianto lasciato nel foro siciliano dalla soppressione, con l'unificazione del 1923, della Corte di Cassazione di Palermo ⁹.

La previsione statutaria di per sé esprimeva una esigenza di semplice delocalizzazione, riferendosi letteralmente alla sola istituzione di sezioni staccate locali delle magistrature supreme, e consentendo quindi di prevedere, per quel che ci interessa, l'istituzione nell'isola di una sezione staccata del Consiglio di Stato ¹⁰.

⁸ Si può forse osservare che il richiamo alla sent. n. 213 del 1998 potrebbe non essere del tutto convincente: in quel caso infatti le norme di attuazione venivano in considerazione come parametro, o meglio come specificazione e concretizzazione del parametro statutario. Fissando "i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale" le norme di attuazione quindi, "vengono ad assumere un particolare rilievo e a porre un limite" nell'interpretazione delle norme statutarie, per valutare la conformità ad esse delle disposizioni delle leggi regionali". Qui invece sono esse stesse oggetto del giudizio di conformità o di infedeltà al dato statutario: il punto di vista e la logica dell'argomentazione non sono necessariamente identici nei due casi.

⁹ Una esauriente illustrazione delle vicende storiche qui accennate si deve a S. RAIMONDI, *Il modello siciliano della giustizia amministrativa nell'esperienza del foro*, relazione al Convegno su "La Giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale" svoltosi a Palermo il 30 e 31 ottobre 2000, in *Dir. proc. amm.* 2001, 330, anche leggibile nel sito www.giustizia-amministrativa.it, e dalla quale sono tratte le frasi riportate. Una ricostruzione "di prima mano" della vicenda è quella proposta da G. SALEMI, *Dieci anni di esperienze di decentramento della giustizia amministrativa in Sicilia*, in *La Giustizia nella amministrazione*, Atti del III convegno di Varenna del 1957, Milano 1959, 68 ss.. Altro ricco materiale si trova nel volume *La giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano 1988, che raccoglie gli atti di un Convegno dallo stesso titolo.

¹⁰ Si veda quanto sostenuto da SALEMI, cit., 76 (ricordando che Giovanni Salemi fu presidente della Commissione che elaborò nel 1945 un piano organico per la istituzione dell'autonomia regionale, e che dal progetto elaborato da quella Commissione prese vita lo Statuto in vigore): "lo spirito cui si ispirarono i compilatori dello Statuto ... fu quello di avere in Sicilia degli organi giurisdizionali centrali le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le Sezioni, cioè, quali

Questa soluzione parve ad alcuni troppo timida, ad altri inaccettabile.

La prima commissione paritetica nominata per determinare le norme transitorie “aveva predisposto una giurisdizione amministrativa di primo grado ed una di secondo grado, ritenendo che la Regione fosse dotata anche della potestà giurisdizionale”, e prevedendo che la nomina dei componenti del giudice amministrativo di primo grado (chiamato Consiglio regionale di giustizia amministrativa) spettasse al Presidente della Regione, sentita la Giunta regionale, mentre in secondo grado si prevedeva una Sezione regionale giurisdizionale del Consiglio di Stato, “alla costituzione della quale provvedevano gli organi dello Stato”¹¹. Il Governo proponeva invece di correggere tale progetto, mantenendo i due gradi di giurisdizione amministrativa nella regione, ma riservando interamente allo Stato le nomine dei componenti.

In senso decisamente contrario all'ipotesi di decentrare le sue sezioni si pronunciò però lo stesso Consiglio di Stato, con il parere n. 78 dell'11 luglio 1946 e con prese di posizione del suo Presidente Rocco, sottolineando che il sistema giuridico nazionale, proprio in un ordinamento che si voleva a base regionalistica, doveva restare, quanto agli istituti e ai principi generali, unitario, e che di conseguenza unici dovevano rimanere nello Stato i supremi organi preposti a regolare l'applicazione del diritto. Sugeriva piuttosto la istituzione di un organo *regionale* che riproducesse in sede locale, e in posizione subordinata, lo schema dell'ordinamento proprio del Consiglio di Stato, e che con le sue due distinte sezioni, consultiva e giurisdizionale, sostituisse nella regione siciliana rispettivamente i Consigli di prefettura e le Giunte provinciali amministrative in sede contenziosa. Ferma restando comunque, sulle questioni decise dall'organo regionale, la competenza in secondo grado del Consiglio di Stato. Si ribadiva anche in seguito che “lo smembramento del Consiglio di Stato porterebbe ... la disintegrazione della unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai intangibile”.

Non diverso del resto fu l'atteggiamento assunto dalla Corte di cassazione circa l'eventualità che si attuasse davvero quanto previsto dall'art. 23 dello Statuto siciliano. Si sostenne allora¹² che “proprio perché le autonomie regionali aumentano le forze centrifughe, è indispensabile mantenere la unicità della giurisdizione suprema a presidio del principio unitario dello Stato”, facendosi notare come il fatto che alle Regioni “sia stato riconosciuto un certo potere legislativo non implica che l'interpretazione di tali leggi debba essere affidata ad organi locali anche in unica istanza”. Drastica fu quindi l'opposizione non solo all'ipotesi di Cassazioni regionali, ma anche al “dislocamento territoriale di una o più Sezioni della Cassazione unica”, per le quali si paventava una inevitabile tendenza alla loro indipendenza, “fino a trasformarsi in Corti autonome”.

Né del resto chi nutrisse i timori accennati poteva trovare rassicurazione nelle posizioni (espressione di una sorta di autonomismo giurisdizionale) che sottolineavano “il diritto dei siciliani di essere giudicati, in ogni stato e grado, da magistrati nell'Isola”, diritto “conquistato dai Parlamenti, riconosciuto dalle varie dominazioni” e perfino rispettato da quella borbonica, e “confermato con l'accettazione del plebiscito per l'annessione dell'Isola”, e dalla considerazione¹³ che “l'eloquenza, per manifestarsi in tutta la sua multiforme bellezza, ha bisogno di muoversi in piena libertà e senza i limiti di una unità giurisprudenziale dommatica e assoluta”, e che infine la potestà legislativa esclusiva della regione non si concilia con la Cassazione sedente in Roma, dato che “la retta interpretazione e la giusta applicazione delle leggi siciliane ... possono essere soltanto l'opera di Sezioni della Cassazione sedenti in Palermo”.

Mentre la previsione statutaria quanto alle sezioni regionali della Cassazione rimaneva priva di qualsiasi seguito, le norme di attuazione contenute nel decreto legislativo n. 654 del 1948 realizzavano,

erano, non quali si sarebbero potute formare in base ad un concetto di Sezione astratto o desunto da fonti di diritto positivo diverse da quelle sul Consiglio di Stato”.

¹¹ Così SALEMI, cit., 69.

¹² Si tratta del discorso dell'Avvocato generale presso la Cassazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1948, riportato da G. MONTALBANO, *Consiglio di Stato e Cassazione in Sicilia*, in *Scritti giuridici in onore di Giovanni Salemi*, Milano, 1961, 258.

¹³ Ancora MONTALBANO, cit., 264.

quanto alle sezioni regionali del Consiglio di Stato, una sorta di compromesso: veniva data vita in Palermo ad un organo nuovo, “diverso nella denominazione, nella composizione, nella competenza”¹⁴ dal Consiglio di Stato, e gli veniva affidata la giurisdizione di unico grado per gli atti definitivi regionali e per quelli delle autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione, e la giurisdizione di primo grado per gli atti delle autorità amministrative dello Stato, con ricorso in appello all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Restavano attribuite al CGA inoltre le funzioni in grado di appello “attribuite al Consiglio di Stato” sulle decisioni delle GPA “o degli organi di giustizia amministrativa di primo grado che eventualmente saranno ad esse sostituiti” (così l'art. 5 del decreto legislativo n. 654 del 1948).

Allo stesso organo, non diviso in sezioni, veniva affidata altresì la funzione consultiva nei confronti degli organi regionali, compresa quella da svolgere in occasione dei ricorsi straordinari al Presidente regionale, parallelo siciliano al Ricorso straordinario al Capo dello Stato. La composizione era mista, con sei esperti designati (per quattro anni con possibilità di rinnovo) dalla Giunta regionale, accanto a magistrati del Consiglio di Stato.

Prendeva corpo così quella “infedeltà” alla previsione statutaria, che la Corte, con la attuale sentenza, ha giustificato, ed entravano nel sistema della giustizia amministrativa una serie di “disarmonie”¹⁵ o di “anomalie”¹⁶ in seguito ancora più gravemente evidenziate dalla istituzione dei TAR, alla ricomposizione delle quali si diede negli anni successivi la giurisprudenza costituzionale e quella del Consiglio di Stato.

6. - Infatti, se è lunga e radicata la storia del CGA e delle norme di attuazione che lo prevedono, quasi altrettanto lunga è la parallela storia dei dubbi sulla sua legittimità, a cominciare da quello sollevato dinanzi alla Corte di Cassazione che diede luogo, prima ancora che la Corte costituzionale iniziasse ad operare, alla decisione “capostipite” che giustificò la costituzionalità del CGA¹⁷.

La questione se il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, che istituiva il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, tradisse l'art. 23 dello Statuto, dato che istituiva un giudice speciale e non una sezione del Consiglio di Stato, venne allora risolta argomentando che “il concetto di sezione [non] postuli l'esigenza dell'uniformità nella composizione numerica e qualitativa del Collegio”, bastando invece che l'organo sia “inquadrato in un più ampio ufficio” e non costituisca una “entità autonoma, separata, a sé stante”.

Né venne censurata la composizione del CGA: “non potendo la giustizia amministrativa, per l'intima connessione che essa presenta rispetto all'amministrazione attiva, prescindere dalle modificazioni morfologiche che questa, in vista dell'autonomia, subisce”, si giustificò infatti la partecipazione di componenti designati da un organo locale “presumibilmente meglio informati dell'esigenze locali e più sensibili ad esse”.

Neppure la indipendenza del giudice dal potere esecutivo venne considerata violata, sul presupposto che l'indipendenza “si adegua, con una valutazione necessariamente elastica, alle concrete peculiarità dei vari organi speciali o specializzati” e, nel caso, “se i due membri estranei dovevano portare... la voce viva dei bisogni, delle aspirazioni, delle esigenze della Sicilia, è giustificata la loro designazione da parte della Giunta regionale”. In conclusione dunque: “rispettate le fondamentali esigenze nella costituzione del giudice, assicurata la compenetrazione organica con il Consiglio di Stato e salvaguardato il nucleo fondamentale del concetto di sezione, le variazioni morfologiche del CGA sono in funzione di quella stessa esigenza di decentramento, che ha giustificato l'istituzione dell'ente regione”.

¹⁴ Vedi ancora SALEMI, cit. 73.

¹⁵ R. CHIEPPA, *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*, in Enciclopedia giur. Treccani:

¹⁶ Come le chiamava la Corte cost. nella sent. n. 25 del 1976, ma vedi anche S. RAIMONDI, *Il modello siciliano della giustizia amministrativa nell'esperienza del foro*, cit..

¹⁷ E' la ben nota sentenza delle Sezioni Unite 11 ottobre 1955 n. 2994, vedila in *Giustizia civile* 1955, 1580 ss., con nota di A.M. SANDULLI.

Con la soluzione data alla questione dalla Corte di Cassazione, in veste di giudice della legittimità costituzionale, si consolidava (pur fra i dubbi della dottrina) l'esito paradossale cui aveva condotto l'opposizione del Consiglio di Stato all'originaria previsione statutaria, che voleva si decentrasse in Sicilia una sezione del Consiglio. Tale opposizione e la conseguente proposta di ripiegare sulla creazione di un organo a sé stante di giustizia amministrativa, di primo grado, avevano infatti dapprima dato luogo allo "smembramento dell'unitaria giurisdizione amministrativa"¹⁸ per risolversi poi ben presto nel riconoscimento, al nuovo organo così creato, della natura di Sezione del Consiglio di Stato. Così quello che originariamente non si voleva, lo si doveva alla fine subire, con l'aggravante di trovarsi di fronte ad una "Sezione" dalle competenze e dalla composizione anomale, tale da porre non piccoli problemi di costituzionalità in particolare sotto il profilo delle garanzie di indipendenza dei giudici "laici".

La situazione venne poi a complicarsi quando si istituirono i Tribunali amministrativi regionali. Nella legge n. 1034 del 1971 (ritenendo evidentemente che lo speciale organo giurisdizionale siciliano – creato in diretta attuazione di una norma di rango costituzionale – e le sue competenze fossero intoccabili da parte del legislatore ordinario) si pensò di dover adeguare i compiti del TAR della Sicilia alla particolare situazione esistente nella regione. L'art. 40 della legge TAR limitava infatti la competenza del TAR Sicilia ai soli ricorsi già attribuiti ad organi diversi dal CGA, e quindi solo a quelli fino ad allora di competenza delle Giunte provinciali amministrative e a quelli in materia elettorale, con successivo appello al CGA.

Con la sentenza n. 61 del 1975 la Corte, disattendendo l'impostazione dell'avvocatura dello Stato che considerava la limitazione di cui all'art. 40 legge TAR imposta dall'art. 23 Statuto, ritenne invece che non contrastasse con lo Statuto siciliano l'istituzione in Sicilia di un TAR con la competenza generalizzata propria di tutti gli altri TAR, e che fosse anzi rispondente allo spirito delle norme di attuazione dello Statuto che il CGA si trasformasse in un giudice d'appello, nei limiti in cui tale trasformazione si era verificata per il Consiglio di Stato.

Il quadro delle competenze ne risultava chiarito. Tanto che, sulla base di questa decisione, il Consiglio di Stato stesso¹⁹ dichiarava tutte le decisioni del TAR per la Sicilia impugnabili con ricorso al Consiglio di giustizia amministrativa, senza esclusione alcuna, comprese quindi anche le sentenze su ricorsi contro provvedimenti di organi centrali dello Stato in materia estranea alle competenze regionali.

Si poneva fine così, sotto questo aspetto, a "quell'ignobile pasticcio che era l'ordinamento della giurisdizione amministrativa nella regione siciliana"²⁰.

Non risolti, né in quell'occasione né in seguito, restarono però i dubbi di legittimità costituzionale relativi alla particolare composizione del CGA, e al regime connesso.

Con la sentenza n. 25 del 1976 la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della previsione dell'art. 3 del d. lgs. n. 654 del 1948 in base alla quale i membri designati dalla Giunta regionale duravano in carica quattro anni e potevano essere riconfermati.

Il punto, disse la Corte, non è il carattere temporaneo della nomina, che "non contrasta di per sé con i principi costituzionali che garantiscono l'indipendenza, e con essa l'imparzialità, dei giudici". Invece "l'indipendenza dei membri designati dalla Giunta regionale è sicuramente compromessa per effetto della disposizione che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico,

¹⁸ S. LAURICELLA, *Presentazione del Convegno*, in *La giustizia amministrativa in Sicilia*. Atti del convegno, Milano, 1988, 18.

¹⁹ A.P. 4 luglio 1978, n. 21.

²⁰ Per usare l'espressione di M.S. GIANNINI, *Il Tribunale regionale amministrativo della Sicilia feliciter restitutum*, in *Giur. cost.* 1975, I, 1070, il quale continuava notando che di quell'ignobile pasticcio appunto "la maggior parte dei giuristi hanno avuto scarse ragioni di occuparsi, e anzi l'atteggiamento diffuso è nel senso che è roba che si sono voluta i siciliani, per cui se la sbrighino loro".

secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale”. La sola prospettiva del reincarico, ricordò la Corte citando la sua sentenza n. 49 del 1968, “basta ad escludere l'indipendenza”²¹.

In conclusione comunque la Corte segnalava “le ulteriori anomalie” che nel sistema si erano prodotte dopo la istituzione dei TAR, solo parzialmente eliminate con la sentenza n. 61 del 1975, e auspicava che il legislatore provvedesse alla già prevista revisione del sistema di giustizia amministrativa nella Regione siciliana, “eliminando ogni residua anomalia e disarmonia”.

E non priva di inconvenienti fu la soluzione trovata con il DPR n. 204 del 1978, il quale, in risposta alla sentenza ricordata da ultimo, disponeva che i membri designati dalla Giunta regionale durassero in carica sei anni e non potessero essere confermati. Si prevedeva però la loro prorogatio fino all'insediamento dei rispettivi successori.

Sul punto, le Sezioni unite della Cassazione (12 luglio 2002, n. 10167) statuirono che una lettura conforme a Costituzione della disposizione in questione richiede che la designazione del successore intervenga prima della scadenza dall'incarico del componente da sostituire. Altrimenti “il componente il cui incarico sia scaduto e che però venga indefinitamente mantenuto nella funzione verrebbe a trovarsi in una situazione di mancanza di indipendenza non diversa da quella consentita dalla norma di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale”.

Così stando le cose, e permanendo i dubbi se lo status dei componenti di nomina politica fosse idoneo a garantirne l'indipendenza, e con essa l'imparzialità dell'organo, il Consiglio di Stato, nella sua Adunanza generale²², ebbe modo di dare un segnale significativo, stabilendo che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha legittimazione ad esercitare nei confronti del Consiglio di giustizia amministrativa siciliano le stesse competenze che esercita nei confronti del Consiglio di Stato, e che in particolare le attribuzioni relative allo stato giuridico dei magistrati possono essere svolte anche nei confronti dei magistrati onorari, e quindi degli “esperti” e dei “giuristi” del Consiglio di giustizia²³. E in conclusione del suo ragionamento il Consiglio di Stato faceva presenti i dubbi di legittimità costituzionale relativi alla composizione del CGA, e “rappresentava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'opportunità di procedere ad una ‘rivisitazione’ delle norme di attuazione di cui al D.L.vo n. 654 del 1948”, le cui disposizioni “non appaiono del tutto in linea con le esigenze, sempre maggiormente avvertite, di terzietà ed imparzialità del giudice”.

²¹ Con la stessa sentenza la Corte riteneva invece che non vi fossero “motivi sufficienti a giustificare una pronuncia” di illegittimità costituzionale in ordine alla previsione (applicabile prima che fossero istituiti i TAR e che anche al TAR Sicilia venisse riconosciuta una generale competenza di primo grado) dell'appello all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel caso di impugnazione di atti statali. Tale previsione, si era obiettato, creerebbe una ingiustificata disparità con quanto avviene nel restante territorio nazionale, nel quale – prima dell'insediamento dei TAR – le stesse controversie non potevano contare che su di un grado di giurisdizione. Pur riconoscendo che “certamente l'art. 23 dello Statuto prevedeva semplicemente l'istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato”, mentre è innegabile che sia stato “invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura”, e che “una anomalia” rispetto al regime ordinario della giustizia amministrativa sia rappresentata dal ricorso all'Adunanza plenaria, la Corte concludeva che il regime eccezionale trovava giustificazione nella speciale competenza giurisdizionale attribuita al CGA nei riguardi degli atti dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione. Con una spiegazione un po' faticosa e a tratti ellittica la Corte, dato in premessa, e per implicito, che le competenze del CGA nei riguardi di atti dell'amministrazione regionale giustificassero la speciale composizione, argomentava che quando il CGA esercitava la sua competenza nei riguardi degli atti delle amministrazioni statali “venivano meno le ragioni per cui gli era stata conferita quella particolare composizione” e che dunque “a ciò poteva costituire opportuno rimedio la previsione dell'impugnabilità”. Dove in sostanza si finiva per giustificare una anomalia (l'appello all'Adunanza plenaria) come “risposta” o rimedio ad un'altra (la composizione).

²² Vedi il parere n. 1/2003 del 27 febbraio 2003, in Cons. St. 2003, I, 1801.

²³ Non si potrebbe trarre – argomentava l'Adunanza generale – dalla assenza di una specifica disciplina dello status dei magistrati del CGA nelle norme istitutive di quello, la conseguenza, inammissibile, di una carenza di quella disciplina, “che si estenderebbe fino alla inconfigurabilità di ogni diritto e dovere del magistrato nonché della mancanza di ogni tutela e di ogni sanzione”, dovendosi invece intendere quel silenzio come un rinvio alla disciplina propria dei componenti del Consiglio di Stato, coerente con la configurazione dell'organo siciliano come Sezione di esso.

Andavano intanto maturando nello stesso torno di tempo le prime delle ordinanze del CGA sulle quali la sentenza n. 316 del 2004 avrebbe poi pronunciato.

7. - Come risposta alle sollecitazioni del Consiglio di Stato e ai dubbi di costituzionalità sollevati con la ordinanza n. 185 del 13 maggio 2003, il Governo predisponne allora uno schema di decreto legislativo di attuazione dello Statuto (che divenne poi il d. lgs. n. 373) su cui chiedeva il parere del Consiglio di Stato.

Nel parere n. 4/2003 reso dall'Adunanza plenaria il 2 ottobre 2003, si legge che "l'intento della Commissione paritetica e del Governo è quello di poter superare, con un provvedimento che abroghi e sostituisca integralmente il D.L.vo n. 654 del 1948, le questioni prospettate in relazione a quest'ultimo". Lo scopo dichiarato era dunque (anche) quello di prevenire il vuoto normativo che una, evidentemente scontata, pronuncia di accoglimento della Corte avrebbe creato, anticipando quella "rivisitazione" della disciplina che la attesa pronuncia della Corte rischiava di rendere comunque inevitabile.

Si potrebbe immaginare anche che la correzione di alcuni dei punti discutibili della normativa del 1948 in tema di status e di indipendenza dei giudici laici mirasse in effetti a salvare da una possibile radicale dichiarazione di incostituzionalità il nucleo fondamentale della specialità siciliana, ossia la nomina di una parte dei componenti del CGA ad opera del governo regionale.

Va detto in ogni caso che il d. lgs. n. 373 interviene su molti punti della disciplina, rendendoli costituzionalmente accettabili e attenuando notevolmente la "anomalia" della situazione. In particolare, quanto al punto centrale dello status dei componenti "laici", fissa dei requisiti di qualità professionale, con il rinvio a quanto disposto in tema di nomina a consigliere di Cassazione e a consigliere di Stato; prevede che la nomina avvenga "sentito il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa"; conferma la regola che i componenti di nomina regionale alla cessazione della carica non possano essere riconfermati, escludendo inoltre, col prevedere la cessazione dalla carica e dalle funzioni alla scadenza del sessennio, ogni prorogatio; sottopone anche i componenti "laici" alle norme relative allo stato giuridico (con le conseguenti incompatibilità) e al regime disciplinare dei magistrati del Consiglio di Stato; prevede per loro un trattamento economico corrispondente a quello iniziale dei consiglieri di Stato; li sottopone ai poteri di vigilanza del Presidente del Consiglio di Stato e dei magistrati con funzioni direttive.

Su un piano più generale il d. lgs. n. 373 fissa normativamente la soluzione a suo tempo data alla questione delle funzioni del CGA, attribuendogli "le funzioni di giudice d'appello contro le pronunce dal TAR Sicilia", e dà anche soluzione all'antica questione della natura del CGA, espressamente statuendo che le due sezioni del CGA, con funzioni rispettivamente consultive e giurisdizionali, "costituiscono sezioni staccate del Consiglio di Stato". La annosa discussione è dunque chiusa, pur se la definizione del CGA stesso come "*un organismo chiamato ad operare come propaggine del Consiglio di Stato in terra di Sicilia*" (che si legge nella relazione annuale sulla giustizia amministrativa tenuta dal Presidente del Consiglio di Stato nel febbraio del 2004) potrebbe apparire un po' reticente, un po' "fredda" e potrebbe essere letta come il segno di una residua difficoltà del Consiglio di Stato ad accettare l'idea che il CGA costituisca una sua sezione²⁴.

Le disposizioni del d. lgs. n. 373 certamente rispondono ai dubbi che potevano finora riguardare l'indipendenza dei giudici di nomina regionale. Se è vero infatti, come anche la Corte ha ritenuto a suo tempo²⁵, che l'indipendenza dei componenti "laici" delle magistrature non si leghi tanto alle modalità

²⁴ Ma forse la difficoltà si riferisce solo al modo di contrassegnare il CGA nel suo insieme, come somma di due sezioni: esso è infatti (come si legge nella relazione del Presidente del Consiglio di Stato del 2005) un "*organismo complesso articolato su due Sezioni – una consultiva e una giurisdizionale – operanti in Sicilia come Sezioni distaccate del Consiglio di Stato in territorio siciliano*". Anche qui, volendo, si potrebbe tuttavia notare che si parla di sezioni del CGA "operanti come" sezioni del Consiglio di Stato, sembrando così che la compenetrazione del CGA, o meglio delle sue sezioni, nel Consiglio di Stato rimanga sul piano funzionale, e non tocchi quello strutturale.

²⁵ Ad esempio si veda la sent. n. 1 del 1967, nella quale si afferma che "una volta che la nomina sia avvenuta, cessa ogni vincolo che eventualmente sussista fra il Governo che nomina e la persona che viene nominata", e la n. 196 del 1982, in cui si

del reclutamento, quanto allo status giuridico che ad essi si riserva²⁶, si deve condividere la conclusione della Corte, che brevemente richiama la precedente sent. n. 25 del 1976. Sotto questo aspetto la sentenza “assolutoria” della Corte non può dunque che trovare consenso.

8. - Su un altro punto però, e proprio su quello centrale, rimane la sensazione di una difficoltà nell'argomentazione della Corte. Si direbbe che la difficoltà nasca dall'incontro di due diverse prospettive della giurisprudenza costituzionale.

La prima è quella che la Corte ha adottato quando, prendendo posizione sulle norme di attuazione degli statuti speciali sotto il profilo della loro fedeltà alle disposizioni statutarie, ha riconosciuto ad esse, come si è accennato, degli spazi di libertà nel “fissare i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale”²⁷. Le norme di attuazione, sostenute da una legittimazione politico-consensuale, completano, puntualizzano, danno concretezza ai principi degli Statuti, spingendosi così anche “*praeter*” la testuale formulazione di questi.

La seconda prospettiva è quella che valuta la legittimità delle norme di attuazione in rapporto alle disposizioni e ai principi della Costituzione. In quest'ottica, la “diversità” dell'ordinamento della singola Regione di autonomia speciale, come risulta dalle norme di attuazione, viene giudicata costituzionalmente accettabile solo se le eventuali limitazioni del raggio d'azione di disposizioni contenute nel testo costituzionale siano direttamente e puntualmente riportabili alla pariordinata speciale previsione contenuta nella disposizione statutaria.

Le norme di attuazione quindi (dal primo punto di vista) non sono affatto costrette, per loro natura e vocazione, ad essere un puntuale e obbligato svolgimento della disposizione statutaria che attuano, ma nello stesso tempo (dal secondo punto di vista) non possono non esserlo, dato che solo da una completa conformità alla previsione statutaria possono trarre la legittimazione a porsi come deroghe o attenuazioni rispetto ad altre norme costituzionali.

Nella sentenza, dunque, la Corte non può fare a meno di dire che il d. lgs. che disciplina il CGA ha un “carattere di piena attuazione” rispetto all'art. 23 dello Statuto, che è norma di grado costituzionale, e che ciò esclude qualsiasi contrasto con l'art. 102 Cost., e di dichiarare (un po' faticosamente) che “la peculiare struttura e composizione del CGA” sono pienamente giustificate, “dall'intento di realizzare” il principio, di cui all'art. 23 Statuto, “attraverso un modello la cui specialità non appare certo *praeter statutum*”. Dire però che si tratti di una “piena” attuazione²⁸, e che la specialità del modello “non appare certo *praeter statutum*”, sembra leggermente forzato.

Che le previsioni del d. lgs. n. 373, che conservano il nucleo del “modello” creato dal d. lgs. n. 654 del 1948, siano una “piena” attuazione – se per “piena” si intende una attuazione completa, necessitata, fedele senza riserve e limitazioni – della disposizione statutaria dell'art. 23, non lo ha creduto la stessa

sostiene che “il principio dell'indipendenza opera sul piano dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale deve potersi svolgere senza vincoli di dipendenza rispetto all'autorità che delibera la nomina”. Sotto questo aspetto è costante nella giurisprudenza della Corte sul tema l'accento sugli elementi dello status del magistrato onorario, dai quali, più che dalla disciplina della nomina, è fatta dipendere l'indipendenza del giudice. Vedi naturalmente anche la sent. n. 25 del 1976 e, per la controprova, la 353 del 2002.

²⁶ Così G. CORSO, *Sulla composizione del C.G.A.: una sentenza da condividere*, in *Nuove autonomie* 2004, 890. Per la sottolineatura dello status come elemento “da cui non si può prescindere” per la valutazione della indipendenza o meno del giudice, vedi la sent. n. 177 del 1973, in tema di nomina governativa dei consiglieri di Stato.

²⁷ Non va dimenticato che, nella formulazione della sent. n. 213 del 1998, che la Corte richiama, il riferimento ai “contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale” era inserito nel contesto di una frase che sottolineava come “le norme di attuazione... finiscono così, in certo modo, per fissare” appunto tali contenuti storico-concreti “entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena ‘attuazione’”.

²⁸ Anche se, giocando sui significati del vocabolo, si potrebbe intendere per “piena” una attuazione operativamente efficace, che porta a realizzazione scopi e ispirazione delle norme statutarie, sia pure con spazi di libertà nello svolgerle e nel completarle. Così intesa potrebbe considerarsi “piena” anche una attuazione “*praeter statutum*”.

Corte costituzionale, quando a suo tempo ²⁹ ha notato come “certamente l’art. 23 dello Statuto prevedeva semplicemente l’istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ed è innegabile che ... è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura”.

Come del resto non appare condivisibile neppure il riferimento, a sostegno della conclusione seguita, alla situazione dell’organo di giustizia amministrativa nel Trentino-Alto Adige. Lì infatti lo specifico modello, che costituirebbe sostanziale riproduzione di quello siciliano, “basato sulla presenza, nell’organo di giustizia amministrativa, di membri ‘non togati’ designati in sede locale”, ha un puntuale fondamento costituzionale nelle precise disposizioni dello Statuto ³⁰, e ha una giustificazione “forte” nella situazione linguistica della provincia di Bolzano, oltre che nelle particolari competenze che alla sezione di Bolzano sono attribuite ³¹.

In ogni caso, come esattamente è stato notato ³², il Tribunale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige è organo di primo grado con appello al Consiglio di Stato, mentre il CGA esercita funzioni di appello sulle sentenze di un organo di primo grado interamente togato.

Se dunque l’infedeltà, l’anomalia siciliana, non merita la censura di incostituzionalità, è perché “rispecchia i contenuti profondi, poiché storicamente radicati, della concezione autonomistica siciliana”, fissando, con la relativa libertà che si riconosce alle norme di attuazione, “i contenuti storico-concreti” dell’autonomia. Ma come questo contenuto storico concreto si tramuti in interpretazione statutaria rimane oscuro.

9. - Anche su un altro punto la “singolarità dell’autonomia siciliana” induce la Corte a una conclusione assai benevola, che può apparire un po’ frettolosa.

La Corte nota infatti che nello Statuto siciliano, non coordinato con il testo costituzionale, si rinvencono “formulazioni ambigue” (senza meglio puntualizzare a quali si riferisca) e omissioni. E quanto a queste, ricorda la mancata previsione di forme di intesa tra Stato e Regione nella nomina dei componenti “laici”, diversamente da quanto previsto per i magistrati della Corte dei conti. Questa omissione peraltro è “da risolvere sulla base di una complessiva interpretazione dello statuto e della singolarità dell’autonomia siciliana”.

La formulazione della sentenza su questo punto è ambigua non meno di quelle dello Statuto: “risolvere l’omissione” significa che essa va colmata ricorrendo ai principi generali o appunto all’analogia (apparente, dato che la situazione è in effetti rovesciata) con la previsione relativa ai magistrati della Corte dei conti, oppure per “risolvere” si deve intendere “giustificare”, in nome della singolarità siciliana?

Né pare che alla segnalata omissione si intenda porre rimedio nella ventilata revisione dello Statuto siciliano. L’Assemblea regionale siciliana ha infatti approvato il 30 marzo 2005 un disegno di legge costituzionale di revisione dello Statuto, da sottoporre al Parlamento nazionale, nel quale, quanto al nostro punto, si cerca di risolvere la questione della conformità allo Statuto delle norme di attuazione in tema di composizione del Consiglio di giustizia amministrativa con l’adattare quello a queste: si propone infatti di modificare l’art. 23, disponendo al secondo comma di esso che “Le Sezioni del Consiglio di Stato, denominate in Sicilia “Consiglio di Giustizia amministrativa”, sono composte anche di membri designati dal Presidente della Regione e svolgono altresì funzioni consultive”. Il riscritto art. 23, dopo aver confermato al comma 3, che “I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di

²⁹ Con la sent. n. 25 del 1976.

³⁰ Gli art. da 90 a 93 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670,

³¹ Meno giustificate, e dovute verosimilmente ad un effetto di “trascinamento”, o di simmetria, sono le previsioni in tema di composizione della sezione di Trento.

³² S. RAIMONDI, *Il salvataggio...*, cit., 3446. Pare ingiusta a questo riguardo l’osservazione di M.S. GIANNINI, *Il TAR della Sicilia feliciter restitutum*, cit., 1072, che vede, dietro la formulazione originaria dell’art. 40 della legge TAR, il “complesso della feluca” di cui sarebbe stato vittima il Consiglio di Stato.

accordo, dai Governi dello Stato e della Regione”, vede un comma 3 bis con la previsione che “I Presidenti di sezione della Corte dei Conti ed il Presidente del Consiglio di Giustizia amministrativa sono nominati d'accordo dai Governi dello Stato e della Regione”.

Qui dunque non solo non si dà risposta alla omissione segnalata, la mancata previsione di una intesa con lo Stato per la nomina dei componenti regionali del CGA, ma si introduce una ulteriore “anomalia”, la previsione di una intesa con la regione per la nomina dei magistrati del Consiglio di Stato chiamati a presiedere in Sicilia le sezioni decentrate di quell'organo, sui quali dovrebbe così acquisirsi il “gradimento” degli organi politici regionali³³.

10. - Molto sbrigativo (ma esatto) è poi anche il modo con il quale la Corte risolve “i dubbi di costituzionalità sollevati... in riferimento alla ipotizzata lesione delle disposizioni costituzionali che, nell'ambito del rapporto tra Stato e regioni, stabiliscono le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di giurisdizione”. Non sussiste dunque contrasto con il nuovo art. 117, dato che le fonti che recano disposizioni di attuazione degli statuti speciali sono statali e non regionali, e comunque il rango costituzionale dell'art. 23 dello Statuto consentirebbe (se così si può integrare il cenno della Corte) di fare eccezione alla riserva allo Stato delle competenze in tema di giurisdizione, disposta dall'art. 117.

Questo riferimento, un po' faticosamente estratto dalle sommarie conclusioni della Corte, consente una considerazione. La soluzione accettata, e gli argomenti utilizzati dalla Corte per “salvare” il CGA, non comportano alcuna apertura, ma, più radicalmente, non contengono nessuna presa di posizione e nessun riferimento alla connessione fra autonomia e giurisdizione, né alcun collegamento con l'idea di “regionalizzare” la giustizia amministrativa³⁴. Si tratta infatti di argomenti e di soluzioni, come più volte la Corte rileva, legati strettamente ed esclusivamente alla particolarità siciliana, e anzi non tanto alla specialità dello Statuto e alla ampiezza dell'autonomia, quanto proprio alla specificità storica e alle vicende peculiari della Sicilia. La sentenza n. 316 resta insomma “confinata” in uno spazio a sé, nell'ambito specifico e storico dell'autonomia siciliana, della singolarità di quell'autonomia.

La vicenda però ci fa incontrare talune impostazioni, che emergono nella vicenda siciliana e che provengono dal magmatico periodo nel quale lo Statuto siciliano, e la Costituzione, prendevano vita. Impostazioni quasi dimenticate, di fronte alla drastica e definitiva scelta costituzionale di riservare allo Stato ogni competenza in tema di giurisdizione, e al conseguente fermo atteggiamento della Corte, che ha sempre ritenuto “pacificamente ammesso il principio che tutto ciò che attiene alla istituzione, alla organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali, rientra nella competenza esclusiva dello Stato”³⁵ e che, spettando alla “sola legge dello Stato, ... 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.)” di conseguenza, non solo “in materia giurisdizionale non spetta alle Regioni alcuna potestà legislativa, ma ... nel disciplinare le materie rientranti nella propria competenza legislativa, sia essa concorrente od esclusiva, gli organi legislativi delle Regioni debbono astenersi dall'interferire con la normativa, generale o speciale, dello Stato sull'ordinamento giurisdizionale e sulla regolamentazione processuale dei giudizi dinanzi alla autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa”³⁶.

Ci si ritrova di fronte all'idea che possa, o che debba, esistere un collegamento fra autonomismo e decentramento giurisdizionale, o più puntualmente ancora all'idea che al riconoscimento di un potere

³³ Riprendendo e rendendo più pregnante quel “sentito il Presidente regionale” di cui parlava, a proposito della nomina del Consiglio di giustizia amministrativa, l'art. 3, 1, del d. lgs. n. 654 del 1948, e che è caduto nel d. lgs. n. 373 del 2003.

³⁴ Non danno alcuna risposta al quesito se “l'opzione costituzionale per una forma di stato di regionalismo forte o federale rende logicamente consequenziale o quantomeno opportuna la regionalizzazione, anche se parziale, del sistema di giustizia, ed in particolare di quella amministrativa”: cfr. G. PITRUZZELLA, *Stato regionale e giustizia amministrativa*, nel sito www.giustizia-amministrativa.it.

³⁵ Così la sent. n. 12 del 1957.

³⁶ Cfr. la sent. n. 81 del 1976, che cita anche la n. 4 del 1956 e la 112 del 1973.

legislativo faccia da *pendant* necessario il potere di organizzare e disciplinare dei giudici (propri giudici) che applicano quel diritto³⁷.

O all'idea che la giustizia amministrativa "regionale" sia uno dei modi in cui si esercita un "controllo" sull'amministrazione (quell'idea, già criticata da Nigro³⁸, secondo la quale "la giustizia amministrativa locale non è che una forma di 'controllo' sugli atti dell'amministrazione 'locale'").

O ancora alla concezione del giudice locale come giudice specializzato, cioè come dotato di specifica conoscenza dell'ordinamento e della realtà locale³⁹, oltre che di "una maggiore sensibilità dei giudici amministrativi ai profili dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione"⁴⁰, tale da giustificare "un loro collegamento istituzionale con le regioni".

Che poi la "regionalizzazione" della giustizia amministrativa finisca col risolversi nella possibilità di nomina, da parte degli organi politici regionali, di alcuni dei componenti di organi giurisdizionali statali, appare al tempo stesso riduttivo e improprio. Altro è infatti prospettare⁴¹ l'istituzione di un sistema di giustizia amministrativa basato su tribunali amministrativi *delle regioni* e sul riconoscimento di potestà legislativa regionale in materia di giurisdizione, altro è rivendicare la partecipazione di "rappresentanti" del potere politico regionale ai collegi giurisdizionali. Questa soluzione, mentre non realizza una partecipazione delle regioni alla funzione giurisdizionale, si limita a creare ombre, almeno nella percezione comune, sulla terzietà e sull'imparzialità del giudice.

³⁷ Sulla base dell'osservazione che la giustizia amministrativa "opera su materie rientranti in prevalenza nella competenza regionale, quindi la larga maggioranza delle controversie amministrative attiene all'applicazione di norme proprie esclusive della regione": A. CORSARO, *La legittimità costituzionale del CGA per la Regione Siciliana*, nel sito www.amcorteconti.it. Ma cfr. anche quanto sostenuto da G. MONTALBANO, *Consiglio di Stato e Cassazione in Sicilia*, cit., 264: "la potestà legislativa esclusiva ... non si concilia affatto con la Cassazione sedente in Roma. In vero, la retta interpretazione e la giusta applicazione delle leggi siciliane ... possono essere soltanto l'opera di Sezioni della Cassazione sedenti in Palermo, le quali esplicano le loro funzioni secondo la finalità delle leggi anzidette, secondo i molteplici caratteristici problemi della vita reale dell'isola, secondo l'evoluzione tutta particolare dei fattori sociali, economici, politici e morali della Sicilia".

³⁸ M. NIGRO, *L'ordinamento della giurisdizione amministrativa e l'istituzione dei tribunali amministrativi locali*, in Nuova Rassegna 1968, 1324.

³⁹ Di "elementi di provenienza regionale, che fossero esperti nella complessa materia della normazione e della amministrazione regionale, e particolarmente sensibili alle situazioni e alle problematiche locali" parla G. CRISCI, nella Presentazione del Convegno su "La giustizia amministrativa in Sicilia", nel volume dallo stesso titolo, Milano 1988, 4.

⁴⁰ F. SORRENTINO, *Giustizia amministrativa e nuovo modello federale*, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*. Atti del convegno di Palermo, 30-31 ottobre 2000. Torino, 2002, anche leggibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁴¹ Come si è fatto, riproponendo con lucidità alcuni tratti del modello tedesco, in MARIUCCI, BIN, CAMMELLI, DI PIETRO, FALCON, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, 146. Nello stesso torno di tempo si colloca anche l'elaborazione di una bozza di d.d.l. costituzionale approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni il 7 novembre 1996, nella quale si prevedeva che "La giurisdizione amministrativa è esercitata da tribunali amministrativi delle Regioni e dal tribunale amministrativo federale....le Regioni istituiscono uno o più tribunali amministrativi ed un tribunale amministrativo superiore secondo l'ordinamento stabilito con legge nazionale.....Il tribunale amministrativo federale esercita di regola funzioni di revisione delle decisioni dei tribunali amministrativi regionali per quanto concerne l'applicazione del diritto federale..... La legge regionale disciplina l'organizzazione dei tribunali amministrativi delle regioni per ogni aspetto non riservato alla legge nazionale".