

## **LE FUNZIONE CONSULTIVE E GIURISDIZIONALI DEL CONSIGLIO DI STATO IN RELAZIONE ALLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI**

### **Key question n. 1**

*Please describe the functions of the SAC (consultative and contentious) in relation to local and regional administration.*

### **Additional questions n. 2 e n. 3**

*2) What forms of complaint are available to individuals who consider themselves to be an injured party to a regional/local administration decision?*

*3) Since the reform introduced between 1998 and 2000, the SAC may order the Administration to pay compensation for damages suffered by an individual due to administrative decisions contrary to the law. Could you please give us some examples of such cases, if any.*

SOMMARIO: 1. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato in relazione alle autonomie regionali e locali. - 1.1. Il parere reso in sede di ricorso straordinario. - 1.2. Il parere reso in sede di annullamento governativo degli atti delle amministrazioni locali ai sensi dell'art. 138 d.lgs. n. 267/2000. - 1.3. L'attenzione al rispetto delle autonomie locali nell'esercizio della "ordinaria" funzione consultiva. - 2. Le funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo nei confronti delle Amministrazioni regionali e locali. - 2.1. I conflitti di competenza tra Stato, Regioni ed Enti locali - 2.2. I ricorsi proposti dai privati avverso gli atti delle Amministrazioni regionali e locali. - 2.2.1. Regole speciali per alcune categorie di contenzioso che riguardano prevalentemente o esclusivamente enti locali: a) i giudizi elettorali. - 2.2.2. b) I ricorsi in materia di accesso ai documenti amministrativi nei confronti degli enti locali. In particolare: l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali. - 3. Il codice del processo amministrativo e la disciplina generale delle azioni. - 3.1. L'azione di annullamento. - 3.1.1. L'insindacabilità degli atti politici. Il problema dell'estensione della categoria agli atti adottati dagli organi dei governi locali. - 3.2. L'azione di condanna. - 3.3.1. Il danno causato da un provvedimento illegittimo. - 3.3.2. Il danno da mero ritardo. - 3.4. L'azione di adempimento. - 3.5. L'azione contro il silenzio. - 3.6. L'azione di nullità. - 3.7. L'azione volta a conseguire l'aggiudicazione del contratto. - 3.8. L'azione di ottemperanza. - 3.9. L'azione cautelare. - 4. Gli organi della giurisdizione amministrativa nelle regioni a statuto

speciale (Sicilia e Trentino Alto Adige). - 4.1. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana. - 4.2. Gli organi di giurisdizione amministrativa nel Trentino Alto Adige.

## **1. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato in relazione alle autonomie regionali e locali.**

Le funzioni consultive del Consiglio di Stato investono le Amministrazioni regionali e locali sotto diversi profili.

Al riguardo, occorre premettere che anche quando il Consiglio si esprime in sede consultiva opera come soggetto in posizione di terzietà e indipendenza ed è espressione dello Stato-ordinamento (cioè inteso nella sua unitarietà) e non dello Stato-apparato (cioè inteso come funzione amministrativa).

Per questa ragione la consultazione del Consiglio può essere richiesta non solo dal Governo e dalle amministrazioni statali, ma anche direttamente dalle Regioni.

A differenza di quanto previsto per la Corte dei conti – alla quale, in base all'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, anche gli enti locali possono chiedere pareri, limitatamente alla materia di contabilità pubblica – si è per ora escluso che la funzione consultiva del Consiglio di Stato possa essere direttamente sollecitata da Comuni e Province.

### **1.1. Il parere reso in sede di ricorso straordinario.**

Pur non essendo prevista una possibilità di accesso diretto da parte di Comuni e Province, è tuttavia frequente che nell'esercizio della sua attività consultiva il Consiglio di Stato sia chiamato a pronunciarsi sugli atti (normativi o amministrativi) degli enti locali.

Innanzitutto, ciò può accadere attraverso l'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il ricorso straordinario è un rimedio amministrativo di carattere caducatorio proponibile per soli vizi di legittimità, alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale, esperibile a tutela sia di interessi legittimi che di diritti soggettivi (ma soltanto nelle materie in cui sussiste la giurisdizione amministrativa: art. 7, comma 8, c.p.a.) avverso atti amministrativi definitivi, anche provenienti da amministrazioni regionali e locali.

In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 1982, le Amministrazioni non statali, tra cui appunto le Amministrazioni regionali e locali, possono chiedere, a tutela della loro autonomia, la c.d. trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale.

Se la trasposizione non è chiesta, il ricorso straordinario si conclude con un provvedimento che ha la veste formale del decreto del Presidente della Repubblica, ma che viene adottato su parere obbligatorio e vincolante del Consiglio di Stato.

Il parere del Consiglio di Stato è stato reso vincolante dall'art. 69 legge n. 69/2009, che ha eliminato la possibilità, prima prevista, di disattenderlo con una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La stessa legge n. 69/2009 ha previsto che in sede di parere su ricorso straordinario possa anche essere sollevata questione di legittimità costituzionale, mentre la possibilità di sollevare la questione pregiudiziale comunitaria ai sensi dell'art. 267 TFUE era già stata riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea a partire dalla sentenza 16 ottobre 1997, C-66/97.

La ricordata posizione di terzietà del Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione consultiva, il carattere vincolante del parere, la possibilità di sollevare sia la questione di legittimità costituzionale sia la questione pregiudiziale comunitaria, oltre che, naturalmente, la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale, sono tutti elementi di garanzia, che concorrono a rendere il rimedio del ricorso straordinario pienamente rispettoso dell'esigenza di tutela delle autonomie locali. Questo spiega anche la ragione della sopravvivenza del ricorso straordinario avverso gli atti delle amministrazioni regionali e locali anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

## **1.2. Il parere reso in sede di annullamento governativo degli atti delle amministrazioni locali ai sensi dell'art. 138 d.lgs. n. 267/2000.**

Ancora, il Consiglio di Stato è chiamato a pronunciarsi in sede consultiva sugli atti delle amministrazioni locali quando rende il parere nel procedimento disciplinato dall'art. 138 d.lgs. n. 267/2000.

Tale norma attribuisce al Governo, sentito il Consiglio di Stato, il potere di annullamento straordinario degli atti degli enti locali viziati da illegittimità. In questa sede il Consiglio di Stato dà il suo avviso sulla sussistenza o meno dei vizi ipotizzati dal Governo a giustificazione della delibera di annullamento straordinario.

Come osservato dal Consiglio di Stato, sezione I, nel parere del 2 aprile 2003, n. 1313/03.. tale potere spetta in via generale al Governo nella sua veste di organismo preposto alla tutela dell'apparato della pubblica Amministrazione (statale e non statale), intesa, pur nelle sue diverse articolazioni come ordinamento unitario, con le sole limitazioni imposte da disposizioni costituzionali, che stabiliscano tassativi mezzi di intervento statale nei confronti di enti particolarmente garantiti nella loro autonomia, quali le Regioni e le Province autonome.

La Corte costituzionale, al riguardo, si è espressa (sentenza 21 aprile 1989, n. 229) nel senso di confermare l'importante funzione di tale istituto, dichiarandone, peraltro, l'illegittimità costituzionale solo con riferimento agli atti amministrativi illegittimi adottati da Regioni e Province autonome.

La sentenza della Corte, in particolare, fa riferimento alla natura costituzionale conferita all'autonomia regionale dalla quale deriva che ogni potere di intervento dello Stato nei confronti delle Regioni (o delle Province autonome) deve avere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale, fondamento che non può essere reperito per quanto concerne un potere di annullamento generale e straordinario e vincolato da limiti temporali, quale quello in questione.

Invece, sotto tale profilo, la posizione dei Comuni e delle Province, non risulta ugualmente garantita (anche dopo la riforma del Titolo V), per cui, in assenza di specifiche esprese controindicazioni, nei confronti degli atti illegittimi dei richiamati Enti si è ritenuto ancora applicabile l'istituto dell'annullamento straordinario da parte del Governo (Cons. Stato, sez. I, parere n. 1313/03, cit.).

### **1.3. L'attenzione al rispetto delle autonomie locali nell'esercizio della "ordinaria" funzione consultiva.**

L'attività consultiva del Consiglio di Stato, anche quando non ha direttamente ad oggetto atti di enti regionali o locali, si confronta, comunque costantemente con i principi posti a tutela della loro autonomia.

In diversi pareri concernenti atti normativi o amministrativi del Governo, il Consiglio di Stato si è fatto garante del rispetto della sfera di autonomia riconosciuta alle amministrazioni regionali e locali.

In tal senso, può ad esempio citarsi il parere dell'Adunanza generale del 25 febbraio 2002, n. 2/2002 nel quale, occupandosi dell'attuazione delle direttive comunitarie nelle materia attribuite alle Regioni o alle Province autonome e ai connessi poteri sostitutivi statali in caso di inadempienza, il Consiglio di Stato ha affermato che le norme poste dallo Stato in via sostitutiva sono applicabili solo nell'ambito delle Regioni che non abbiano provveduto e sono, comunque, cedevoli, divengono cioè inapplicabili qualora le Regioni e le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione delle direttive.

La stessa attenzione per le autonomie locali si riscontra, fra gli altri, nel parere reso (6 febbraio 2006, n. 355/06) sul codice dei contratti pubblici (poi approvato con il d.lgs. n. 163/2006), in diversi passaggi del quale il Consiglio di Stato ha richiamato l'attenzione del legislatore statale sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

## **2. Le funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo nei confronti delle Amministrazioni regionali e locali.**

Rispetto alle funzioni giurisdizionali, le Amministrazioni locali e regionali possono assumere due ruoli principali. In particolare, possono essere: 1) i soggetti che propongono il ricorso a tutela delle proprie prerogative ove le ritengano lese da atti emanati da altre Amministrazioni; 2) i destinatari dei ricorsi proposti dai privati per contestare le legittimità dei loro atti.

### **2.1. I conflitti di competenza tra Stato, Regioni ed Enti locali.**

In ordine al primo profilo, va evidenziato che il contenzioso relativo al conflitto di competenze tra Stato, Regioni ed altri enti locali è ripartito, nel nostro ordinamento, tra due diversi giudici: la Corte costituzionale e il giudice amministrativo.

Gli enti locali diversi dalle Regioni non hanno una possibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale. Tali enti, pertanto, ove ritengano che lo Stato (o una Regione) abbiano invaso, o comunque, menomato, la propria sfera di competenza possono proporre ricorso innanzi al giudice amministrativo, sempre che, ovviamente, tale lesione sia imputabile ad un'attività di natura amministrativa, come tale soggetta alla giurisdizione amministrativa.

#### **2.1.1. I rapporti tra il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale e il giudizio amministrativo.**

Più articolata è la questione del conflitto di competenza tra Stato e Regione (o tra Regioni).

In questo caso viene, infatti, in primo luogo, in rilievo la competenza riservata alla Corte costituzionale che, ai sensi dell'art. 134 Cost., giudica, sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni (e tra le Regioni).

Mentre la competenza della Corte costituzionale è esclusiva nel caso in cui l'atto che origina il conflitto abbia natura politica o giurisdizionale, nel caso di atti amministrativi vi sono spazi per una possibile interferenza con la giurisdizione amministrativa.

Stato e Regioni certamente possono (anzi, devono) far valere di fronte al giudice amministrativo le loro ragioni, con riguardo alla legittimità di un atto amministrativo lesivo, quando non ricorrano i presupposti necessari ad instaurare un conflitto di attribuzione, ovvero quando l'atto contestato non sia idoneo a ledere la sfera di competenza costituzionalmente assegnata (ad esempio, quando, venga impugnato dalla Regione un atto espressione di un potere certamente spettante allo Stato di cui si contesta la legittimità sotto profili inidonei a menomare l'esercizio di una qualche

competenza costituzionalmente spettante alla Regione: cfr. in tal senso, Corte cost. 24 luglio 1998, n. 333).

In caso di sussistenza dei requisiti per sollevare il conflitto di attribuzione, si discute invece se gli enti menzionati conservino una libertà di scelta ovvero debbano optare per il ricorso innanzi alla Corte costituzionale.

La giurisprudenza sul punto non è univoca.

Secondo un orientamento più risalente, i due tipi di giudizio si pongono in un rapporto di separazione-indifferenza, in base al quale, il ricorso alla Corte costituzionale rappresenterebbe non un mezzo alternativo, bensì soltanto uno strumento integrativo e rafforzativo del rimedio generale della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi<sup>1</sup>. In pratica, lo Stato o la Regione avrebbero la facoltà di scegliere quale rimedio porre in essere, senza che uno escluda di necessità l'altro. In particolare, non esisterebbe una riserva esclusiva della Corte costituzionale della cognizione sulle controversie attinenti le competenze attribuite dalla Costituzione, libero restando il soggetto che lamenta una lesione di queste ultime di rivolgersi indifferentemente alla Corte o al giudice comune a seconda della prospettazione contenuta nella domanda giudiziale presentata.

Le ragioni a sostegno di tale indirizzo sono chiaramente illustrate in Cass., sez. un., 20 maggio 1978, n. 2499, secondo cui, mentre il ricorso al giudice amministrativo mira alla “repressione puntuale dell'atto illegittimo in ragione della sua intrinseca illegittimità, considerata questa come difformità dell'atto da norme dell'azione amministrativa poste anche a tutela del soggetto passivo del pubblico potere”, e, quindi alla tutela di una situazione sostanziale corrispondente alla figura dell'interesse legittimo, il ricorso alla Corte Costituzionale “pur muovendo necessariamente da un atto di uno degli enti invasivo della sfera di competenza costituzionalmente garantita all'altro, [...] tende soprattutto all'assetto (o al riassetto) complessivo dei rispettivi ambiti di competenza; assolve, cioè, pur mediante l'eliminazione dei fatti di turbativa (atti invasivi) una funzione costante di regolamento delle condizioni di coesistenza e di libero svolgimento di due potestà pari ordinate”.

A siffatto indirizzo giurisprudenziale, se ne contrappone, tuttavia, uno più recente che, per arginare i rischi di un percorso parallelo, afferma la competenza esclusiva della Corte costituzionale nel caso in cui si debbano valutare vizi di incompetenza costituzionale, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito. Secondo questo orientamento (c.d. della separazione-esclusione), la Corte costituzionale è arbitro esclusivo del riparto delle attribuzioni

---

<sup>1</sup> In questo senso è la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione in sede di ricorso per motivi attinenti la giurisdizione del giudice amministrativo: Cass. Sez. Un. 10 novembre 1973, n. 2966; Cass. Sez. Un. 28 maggio 1977, n. 2184; Cass. sez. un. 20 maggio 1978, n. 2499. Nella giurisprudenza amministrativa a favore di questo orientamento cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 1982, n. 699; Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 1979, n. 732; T.a.r. Lazio, sez. I, 12 novembre 1986, n. 1828.

costituzionali dello Stato e delle Regioni, giusta la previsione dell'art. 134, comma 2, Cost. Il giudizio della Corte è destinato quindi ad assorbire ogni questione che possa essere proposta davanti al giudice comune per vizio di incompetenza costituzionale.

A questo secondo filone, sembra corrispondere il prevalente orientamento della Corte costituzionale<sup>2</sup>, improntato ad una particolare severità nel negare la propria competenza, e ritenere di contro sussistenza quella esclusiva del giudice amministrativo, quando oggetto del ricorso sia un atto amministrativo “meramente” illegittimo e tale da non causare alcuna lesione della sfera di attribuzioni costituzionali garantite al ricorrente.

E' pacifico, comunque, che la giurisdizione spetti soltanto al giudice amministrativo ove l'illegittimità dell'atto non derivi dalla violazione di una norma costituzionale (anche interposta) posta a tutela della competenza regionale, ma dalla violazione di una norma di rango sub-costituzionale.

## **2.2. I ricorsi proposti dai privati avverso gli atti delle Amministrazioni regionali e locali.**

Nel nostro ordinamento, la tutela giurisdizionale che il privato può invocare nei confronti della Pubblica Amministrazione non subisce limitazioni né è sottoposta a discipline particolari in ragione della natura regionale o locale dell'ente che ha posto in essere l'atto o il comportamento ritenuto lesivo.

E' lo stesso art. 113 Cost. a prevedere, del resto, che “contro gli atti della pubblica amministrazione” (senza distinzione alcuna) “è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa” (comma 1), e che “tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti” (comma 2).

### **2.2.1. Regole speciali per alcune categorie di contenzioso che riguardano prevalentemente o esclusivamente enti locali: a) i giudizi elettorali.**

In alcuni casi, tuttavia, il legislatore ha previsto regole speciali per alcune tipologie di contenzioso che riguardano prevalentemente o esclusivamente gli enti locali.

Si tratta, in primo luogo, del contenzioso relativo alle elezioni amministrative.

Gli artt. 126 e ss. del c.p.a. prevedono un rito speciale le cui caratteristiche principali sono: a) l'ammissibilità dell'azione popolare; b) l'esenzione da spese di lite; c) la possibilità di difesa

---

<sup>2</sup> Così ad esempio Corte cost. 3 giugno 1992, n. 245, secondo cui “per potersi esperire il rimedio del conflitto di attribuzione da parte di una Regione o di una Provincia autonoma, non è sufficiente che il “cattivo esercizio<sup>2</sup> del potere si manifesti in mera illegittimità dell'atto – sindacabile dal giudice amministrativo con i mezzi ordinari della tutela giurisdizionale – ma occorre anche che esso ossa configurare una lesione o una menomazione delle competenze costituzionalmente garantite al soggetto ricorrente”.

personale; d) la stringatezza dei termini processuali; e) il previo deposito del ricorso, su cui il presidente fissa in via d'urgenza l'udienza di discussione; f) la notifica del ricorso e del decreto di fissazione di udienza a cura del ricorrente; g) il giudizio immediato e pubblicazione della sentenza in udienza o, ove non sia possibile, lettura del dispositivo in udienza; h) il potere correttivo del risultato delle lezioni; i) l'inammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (art. 128 c.p.a.); l) una limitata impugnabilità degli atti preparatori (art. 129 c.p.a.), previsione, peraltro, destinata ad essere superata in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 7 luglio 2010, n. 236, che ha dichiarato l'incostituzionalità della previgente disciplina (art. 83-*undecies* d.P.R. n. 570/1960), nella parte in cui – secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, costituente diritto vivente – escluderebbe la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

### **2.2.2. b) I ricorsi in materia di accesso ai documenti amministrativi nei confronti degli enti locali. In particolare: l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali.**

In materia di accesso ai documenti amministrativi, il d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede, con riferimento agli atti degli enti locali, due importanti deroghe alla disciplina generale dell'accesso contenuta nella legge n. 241/1990.

Nella legge n. 241 del 1990, i soggetti titolari del diritto di accesso sono gli *interessati*, cioè soggetti privati, anche titolari di interessi diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale connesso ad una situazione giuridicamente tutelata; nella legge sulle autonomie locali, invece, la titolarità del diritto di accesso viene collegata al mero *status* di cittadino, anche a prescindere, almeno secondo la previsione letterale dell'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 dalla sussistenza di un interesse attuale e concreto.

Quanto all'oggetto, il Testo unico degli enti locali (T.U.E.L.) prevede l'accesso anche alle informazioni che non abbiano natura di documento amministrativo, espressamente escluse invece dall'accesso ai sensi dell'art. 22 legge n. 241/1990.

L'art. 43 T.U.E.L. prevede, inoltre, una specifica disciplina per l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali: il consigliere, in forza del mandato elettivo, è legittimato all'accesso per svolgere il suo incarico senza dover dimostrare un'altra situazione legittimante o dover motivare la relativa istanza. L'accesso è consentito ad ogni notizia od informazione in possesso degli ufficio, e può essere esercitato con una semplice istanza informale, senza necessità di richiesta scritta.



### **3. Il codice del processo amministrativo e la disciplina generale delle azioni.**

Al di là delle particolarità di cui si è fatto cenno nei paragrafi che precedono, la disciplina generale delle azioni proponibili innanzi al giudice amministrativo è oggi contenuta nel codice del processo amministrativo, approvato con il decreto legislativo n. 104 del 2010, ed entrato in vigore il 16 settembre 2010.

Il Capo II del codice (articoli da 29 a 37) contiene una disciplina generale delle azioni esperibili, in sede di cognizione, innanzi al giudice amministrativo. Questi articoli prevedono e disciplinano quattro categorie di azioni: 1) l'azione di annullamento (art. 29); 2) l'azione di condanna (art. 30); 3) l'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione (art. 30, commi 1, 2 e 3); 4) l'azione di accertamento della nullità (art. 30, comma 4).

La disciplina delle azioni esperibili innanzi al giudice amministrativo è poi completata: dagli artt. 55-62, che si occupano del procedimento cautelare e delle azioni proponibili in questa sede; dagli artt. 112-115, sull'azione di ottemperanza (volta a dare esecuzione alle sentenze ed ai provvedimenti ad essi equiparati); dagli artt. 121-124, che, con particolare riferimento al contenzioso in materia di appalti pubblici, prevede una azione "speciale" volta a conseguire l'aggiudicazione, previa dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente già stipulato.

#### **3.1. L'azione di annullamento.**

L'art. 29 prevede che l'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni.

La norma conferma che la tipica sanzione prevista per l'invalidità del provvedimento amministrativo è l'annullabilità che il privato può far valere nel termine di decadenza di sessanta giorni.

Va evidenziato che la sanzione dell'annullabilità si applica, secondo la giurisprudenza nazionale, anche nel caso in cui il provvedimento risulti in contrasto con il diritto comunitario. La Corte di giustizia<sup>3</sup> ha ritenuto la compatibilità di tale regime di impugnazione, affermando che il termine di decadenza, se da un lato, risponde ad una esigenza di certezza dell'azione amministrativa, dall'altro non è né discriminatorio (perché si applica anche all'invalidità derivante dal contrasto con il diritto nazionale), né tale da rendere, in linea di principio, la tutela eccessivamente difficoltosa (un termine analogo, di due mesi, è del resto previsto dall'art. 263 TFUE (ex art. 230 TCE) per i ricorsi di annullamento innanzi alla Corte di giustizia).

Ugualmente, secondo una giurisprudenza consolidata, l'annullabilità si applica anche nell'ipotesi di provvedimento emanato sulla base di legge poi dichiarata incostituzionale (con la

---

<sup>3</sup> Corte Giust., sez. VI, 27 febbraio 2003, C 327/00, Santex.

conseguenza che la dichiarazione di incostituzionalità della legge da parte della Corte costituzionale non riapre i termini per impugnare, incontrando il limite dei cosiddetti rapporti giuridici esauriti).

In base all'art. 21 *octies*, comma 2, legge n. 241/1990 prevede, tuttavia, in deroga alla regola dell'annullabilità del provvedimento invalido, prevede, tuttavia, una forma di sanatoria per i vizi formali e procedurali. In base a tale norma, in particolare, non è annullabile il provvedimento adottato in violazione delle norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato e che il provvedimento non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

### **3.1.1. L'insindacabilità degli atti politici. Il problema dell'estensione della categoria agli atti adottati dagli organi dei governi locali.**

L'art. 7, comma 1, c.p.a. conferma la regola (già contenuta nell'art. 31 del T.U. del Consiglio di Stato) che sancisce la non impugnabilità degli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Secondo la tradizionale giurisprudenza amministrativa, gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) riconosciuta dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti; essi sono liberi nella scelta dei fini e sono caratterizzati da due profili: l'uno soggettivo, dovendo provenire l'atto da organo di pubblica amministrazione, seppure preposto in modo funzionale e, nella specifica vicenda, all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica, e l'altro oggettivo, dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione (Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209).

Nell'ambito di un contenzioso che ha visto contrapposti lo Stato ed enti locali, il Consiglio di Stato (sez. IV, ord. 29 luglio 2008, n. 3992) ha, ad esempio, affermato che ha natura di atto politico, essendo riconducibile ad attività di carattere internazionale fra Stati, il provvedimento con il quale il Governo italiano ha autorizzato l'ampliamento della base U.S.A. sita nel territorio di Vicenza. Ciò in quanto: 1) le attività di ampliamento della base militare di Vicenza sono regolamentate da accordo bilaterale internazionale fra Italia e Stati Uniti d'America; 2) le procedure fissate in tale accordo prevedono il totale finanziamento a carico degli Stati Uniti e l'assegnazione delle commesse sulla base della procedura speciale pattizia e non delle norme interne, salvo che per

le norme italiane di carattere generale regolanti le costruzioni; 3) l'atto di assenso del Governo italiano alla richiesta del Governo statunitense costituisce espressione di potere politico, insindacabile a livello giurisdizionale; 4) la determinazione autorizzatoria impugnata è rispettosa delle condizioni previste per l'approvazione del progetto; 5) non è prevista negli accordi intervenuti fra i due Governi la consultazione popolare; 6) non appaiono comprovate ragioni di danno ambientale capaci di costituire ostacolo alla realizzazione delle opere in questione.

E' sorta recentemente la questione se tale norma, specie dopo l'evoluzione che l'ordinamento ha subito per effetto del Titolo V, possa applicarsi anche agli atti adottati dagli organi di governo non dello Stato, ma delle amministrazioni regionali e locali.

Il problema si è posto concretamente in relazione all'impugnabilità dell'atto di revoca dell'assessore comunale, provinciale o regionale.

La prevalente giurisprudenza amministrativa, considerato il carattere eccezionale della norma che sancisce la non impugnabilità degli atti politici, è rimasta fedele ad una interpretazione restrittiva della stessa ed ha escluso che la revoca dell'assessore, sebbene espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa, possa rientrare nella nozione di atto politico e, come tale, sottrarsi al sindacato giurisdizionale (cfr., anche per un'ampia disamina della nozione di atto politico, Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502).

### **3.2. L'azione di condanna.**

L'art. 30 del codice disciplina in via generale l'azione di condanna.

La disciplina è completata dall'art. 34, comma 1, lett. c) che, nel definire il contenuto delle sentenze di merito, specifica quale può essere l'oggetto della condanna.

Dalla lettura combinata delle due norme emerge che la condanna può avere ad oggetto:

- 1) il pagamento di somme di denaro laddove il privato sia titolare di un diritto soggettivo di contenuto patrimoniale verso la Pubblica Amministrazione (nei casi di giurisdizione esclusiva);
- 2) il risarcimento del danno, anche in forma specifica, derivante dalla lesione di interessi legittimi (è il danno provocato dal provvedimento illegittimo o dal silenzio serbato dalla P.A.);
- 3) all'adozione delle misure idonee a tutela la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio (condanna cosiddetta atipica).

Meritano particolare attenzione soprattutto la condanna al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e la condanna atipica.

### **3.3. Il risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi.**

Il codice del processo prevede che il privato possa agire innanzi al giudice amministrativo per ottenere il risarcimento del danno subito a causa:

- 1) di un provvedimento illegittimo
- 2) dell'inosservanza dolosa o colposa dei termini di conclusione del procedimento (danno da ritardo).

#### **3.3.1. Il danno causato da un provvedimento illegittimo.**

L'azione per ottenere il risarcimento del danno causato da provvedimento illegittimo può essere proposta anche se non è stata esperita l'azione di annullamento, ma, comunque, il risarcimento va chiesto nel termine di decadenza di 120 giorni "decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo" (art. 30, comma 3)<sup>4</sup>.

La mancata impugnazione del provvedimento, anche se non impedisce al privato di chiedere il risarcimento, può essere presa in considerazione dal giudice, in sede di quantificazione del danno, per escludere quelle voci di danno che una tempestiva impugnazione avrebbe evitato. Ciò si desume dall'art. 30, comma 3, secondo cui, "*il giudice esclude il risarcimento del danno che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti*" (v. sul tema Cons. Stato, Ad. Plen. n. 3/2011).

Il risarcimento del danno può essere disposto anche in forma specifica: il Consiglio di Stato, ha, tuttavia, escluso che il risarcimento in forma specifica possa rappresentare lo strumento per ottenere dal giudice la condanna a rilasciare il provvedimento chiesto dal privato ed illegittimamente negato dall'Amministrazione<sup>5</sup>, così come invece è consentito nel sistema tedesco attraverso l'azione di adempimento<sup>6</sup>.

Nel sistema italiano, il risarcimento del danno presuppone la colpa della P.A. In seguito alla sentenza della Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, C-275/03<sup>7</sup>, il Consiglio di Stato aveva affermato che per la dimostrazione del necessario presupposto della colpa della P.A., il privato danneggiato

---

<sup>4</sup> Va ricordato che prima dell'entrata in vigore del codice, sulla questione della proponibilità dell'azione di risarcimento del danno in via autonoma, senza la previa impugnazione del provvedimento, era sorto un contrasto tra il Consiglio di Stato, che aveva escluso l'azione autonoma (Ad. plen. 22 ottobre 2007, n. 12; sez. VI, 21 aprile 2009, n. 2436) e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che avevano, invece, accolto la tesi secondo cui l'azione risarcitoria è proponibile in via autonoma, addirittura nel termine di prescrizione quinquennale (Cass. S.U. 13 giugno 2006, n. 13659 e 13660; Cass. S.U. 23 dicembre 2008, n. 30254).

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2002, n. 3338; Sez. VI, 15 novembre 2005 n. 6371; Sez. VI, 31 maggio 2008 n. 2622

<sup>6</sup> Il par. 42 del *Verwaltungsgerichtsordnung* prevede l'azione di adempimento come diretta all'emanazione di un atto amministrativo rifiutato o omesso dall'Amministrazione.

<sup>7</sup> E' la sentenza con cui la Corte di Giustizia ha censurato lo Stato del Portogallo per aver subordinato la condanna al risarcimento dei soggetti lesi in seguito alle violazioni del diritto comunitario che regolano la materia dei pubblici appalti alla allegazione della prova, da parte dei danneggiati, che gli atti illegittimi dello Stato o degli enti di diritto pubblico siano stati commessi colposamente o dolosamente

può limitarsi ad invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa. Spetterà a quel punto all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata.

Recentemente, tuttavia, la Corte di giustizia<sup>8</sup>, ha affermato che la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata.

Le materie nelle quali vengono più spesso in considerazione domande di condanna al risarcimento del danno nei confronti di Amministrazioni regionali e locali sono quelle dell'urbanistica, dell'edilizia, degli appalti pubblici, dei servizi pubblici locali, dei provvedimenti di polizia amministrativa e di pubblica sicurezza, che il Sindaco è legittimato ad adottare in qualità di ufficiale di governo, ovvero come organo decentrato dello Stato.

In relazione a tale ultimo aspetto, va segnalato che la giurisprudenza ha affermato la legittimazione passiva dell'amministrazione comunale in ordine a domande di risarcimento del danno derivante da ordinanze con tingibili ed urgenti, in quanto, pur agendo il sindaco in veste di organo dello Stato (ufficiale del governo) e quindi di organo a servizio di più enti, egli opera nel quadro del complesso organizzatorio comunale quale elemento di tale complesso con la conseguente responsabilità del Comune, e non dello Stato, per gli atti posti in essere nella suddetta qualità (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4529).

Va ancora evidenziato che azioni di annullamento e risarcitorie competono anche agli enti locali nei confronti dello Stato o della Regione in caso di atti amministrativi statali o regionali lesivi: (ad esempio, in materia di scioglimento dei consigli provinciali e comunali o con in relazione

---

<sup>8</sup> Corte giust., sez. III, 30 settembre 2010, *Graz Stadt*

ad atti amministrativi regionali di esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia di Province e Comuni).

### **3.3.2. Il danno da mero ritardo.**

Accanto al danno da provvedimento illegittimo, l'ordinamento italiano consente al privato di ottenere il risarcimento del danno provocato dal mero ritardo dell'Amministrazione (art. 2 bis legge n. 241/1990, introdotto dalla legge n. 69/2009).

Si tratta del danno subito per effetto della sola violazione del termine di conclusione, a prescindere da ogni ulteriore valutazione sulla fondatezza della pretesa e, quindi, anche in assenza dell'accertamento della spettanza del cosiddetto bene della vita<sup>9</sup>.

Si tratta, ad esempio, del danno che il privato subisce a causa dell'incertezza ingenerato dal ritardo della P.A. nel rispondere alla sua richiesta. Si pensi ad una impresa che, in attesa di conoscere la risposta dell'Amministrazione sulla possibilità di realizzare un importante progetto industriale, immobilizza capitali e perde vantaggiose opportunità di investimento alternativo. Questa impresa, secondo quanto si desume dall'art. 2-bis legge n. 241/1990 può vantare una pretesa risarcitoria anche per il solo fatto che l'Amministrazione ha violato il termine di conclusione del procedimento, anche se la legittimità sostanziale del diniego non è in discussione.

L'azione per il risarcimento del danno da ritardo si propone nel termine di decadenza di 120 giorni, ma tale termine inizia a decorrere solo dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

### **3.4. L'azione di adempimento.**

L'art. 34, comma 1, lett. c) prevede che il giudice amministrativo possa condannare l'Amministrazione "all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio". Con questa ampia formulazione sembra che la norma abbia introdotta una condanna atipica, che potrebbe avere ad oggetto anche un *facere* provvedimentoale.

Il giudice potrebbe, ad esempio, a fronte di un diniego illegittimo, annullarlo e, almeno nei casi di attività vincolata, condannare l'Amministrazione ad provvedere in senso favorevole al privato.

Si tratterebbe, allora, di uno strumento di tutela molto efficace e molto simile all'azione di adempimento prevista nel sistema tedesco.

---

<sup>9</sup> Prima dell'intervento della legge n. 69/2009, il Consiglio di Stato (Ad. Plen. n. 7/2005) aveva invece escluso il risarcimento del danno da mero ritardo, a prescindere dalla fondatezza della pretesa.

A favore della possibilità di esperire, nel processo amministrativo italiano, un'azione di condanna diretta ad ottenere, almeno nei casi di attività vincolata, la condanna ad una *facere* provvedimento specifico si è recentemente espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 29 luglio 2011, n. 15.

In ogni caso, l'art. 34, comma 2, c.p.a. fa divieto al giudice amministrativo di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

### **3.5. L'azione contro il silenzio.**

La scelta del codice è stata quella di mantenere una rilevanza autonoma all'azione avverso il silenzio, che ha ad oggetto l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere e che ha una tradizione specifica nel processo amministrativo.

L'azione presuppone che di fronte ad una istanza del privato l'Amministrazione sia rimasta inerte, nonostante avesse l'obbligo di provvedere.

Il ricorso è proponibile fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento (salva comunque la riproponibilità dell'istanza).

Particolarmente interessante è la norma sui poteri del giudice nel processo contro il silenzio. L'art. 30, comma 3, del codice prevede che il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori da parte dell'Amministrazione.

Nel ricorso avverso il silenzio, quindi, nei casi in cui l'attività amministrativa sia vincolata (o sia divenuta tale), il giudice amministrativo può condannare l'Amministrazione all'adozione di un provvedimento avente un determinato contenuto che lo stesso giudice predetermina: una sorta di azione di adempimento di matrice tedesca.

### **3.6. L'azione di nullità.**

Nel sistema italiano, il provvedimento amministrativo illegittimo è, come si è visto, di regola annullabile, su ricorso da proporsi nel termine di decadenza di sessanta giorni.

In casi eccezionali, tuttavia, in presenza di illegittimità particolarmente gravi, il provvedimento è affetto da una forma più radicale di invalidità: la nullità.

Le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo sono tassativamente indicate dall'art. 21-septies legge n. 241/1990. In base a tale norma, il provvedimento è nullo quando: a) manchi

degli elementi essenziali; b) sia viziato da difetto assoluto di attribuzione; c) sia stato adottato in violazione o elusione del giudicato; d) in tutti gli altri casi espressamente previsti dalla legge.

Il codice nel disciplinare l'azione di nullità prevede che la stessa di propone nel termine di decadenza di 180 giorni (art. 30, comma 4). Nonostante si tratti di nullità, quindi, l'azione non è affatto imprescrittibile: le esigenze di certezze tipiche del diritto amministrativo hanno spinto il legislatore a prevedere un termine di decadenza sia pure più lungo di quello che si applica in caso di annullabilità.

E' imprescrittibile, invece, l'eccezione di nullità: l'art. 30, comma 4, prevede che la nullità dell'atto può essere sempre opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice.

Un regime particolare è previsto per la nullità che deriva dalla violazione del giudicato: in questo caso la relativa azione di propone in sede di ottemperanza al giudicato nel termine di prescrizione decennale (art. 114).

### **3.7. L'azione volta a conseguire l'aggiudicazione del contratto.**

Una ipotesi particolare di azione, che consente al privato di ottenere dal giudice una condanna all'emanazione di un provvedimento amministrativo (sulla falsariga dell'azione di adempimento) è quella prevista dall'art. 124 del codice che, con specifico riferimento al contenzioso in materia di appalti, prevede la possibilità che proponga una domanda volta ad ottenere l'aggiudicazione del contratto che illegittimamente è stato aggiudicato ad altra impresa.

L'accoglimento di tale domanda è condizionata alla dichiarazione di inefficacia del contratto. A tal proposito occorre evidenziare che in Italia, il giudice amministrativo ha il potere, pur in presenza di una aggiudicazione di cui ha accertato l'illegittimità, di "salvare" il contratto nel frattempo stipulato, limitando la tutela del ricorrente al risarcimento per equivalente<sup>10</sup>.

Questo potere di "salvare" il contratto, i cui presupposti sono più o meno stringenti a seconda del tipo di illegittimità (grave o non grave) che inficia l'aggiudicazione, è espressamente previsto dagli artt. 121 e 122 del codice. Quando esclude l'inefficacia del contratto in presenza di violazioni gravi, il giudice amministrativo applica alla stazione appaltante una sanzione alternativa, che può consistere in una sanzione pecuniaria o nella riduzione della durata del contratto (art. 123).

---

<sup>10</sup> A tal proposito va segnalato che con sentenza della III sezione, III, 30 settembre 2010, C 314/09, la Corte di giustizia ha affermato che il diritto comunitario in materia di appalti osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata.



### **3.8. L'azione di ottemperanza.**

L'azione di ottemperanza merita particolare attenzione, perché è un'azione tipica del sistema italiano in grado di offrire al cittadino una tutela molto incisiva nel caso in cui l'Amministrazione non ottemperi alla sentenza del giudice (sia ordinario che amministrativo) o ai provvedimenti equiparati alla sentenza (ad esempio, il decreto ingiuntivo o l'ordinanza cautelare).

In questo caso, si può proporre, senza necessità della prima diffida all'Amministrazione e nel termine di prescrizione di dieci anni, una particolare azione nell'ambito della quale il giudice amministrativo, dopo aver accertato che l'Amministrazione, non ha attuato il giudicato, si sostituisce ad essa (direttamente o nominando un commissario ad acta) ed adotta tutte le misure necessarie, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione (art. 114, comma 4, lett. a)).

In sede di ottemperanza, il giudice può anche condannare al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esecuzione del giudicato (art. 113, comma 3), nonché fissare, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato (art. 114, comma, 1, lett. e)).

### **3.9. L'azione cautelare.**

L'azione cautelare trova la sua disciplina generale nell'art. 55 del codice ai sensi del quale, il ricorrente, allegando di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, può chiedere l'emanazione di misure cautelari, compresa l'ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, il collegio si pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio.

Si tratta, quindi, di una tutela cautelare atipica, che può consistere non solo nella sospensione del provvedimento impugnato, ma anche nell'azione di misure diverse, di volta in volta individuate dal giudice, ritenute necessarie per scongiurare il pericolo del danno grave e irreparabile.

Il giudice in sede cautelare può ad esempio ordinare all'Amministrazione di riesercitare il potere, rivalutando l'istanza del privato alla luce dei motivi di ricorso, o adottare direttamente misure sostitutive.

Qualora dalla decisione sulla domanda cautelare derivino effetti irreversibili, il giudice può disporre la prestazione di una cauzione, anche mediante fideiussione, cui subordinare la concessione o il diniego della misura cautelare. La concessione o il diniego della misura cautelare non può,

tuttavia, essere subordinata a cauzione quando la domanda cautelare attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale.

E' possibile ottenere anche una misura cautelare monocratica. Lo prevede l'art. 56 ai sensi del quale, prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il ricorrente può, con la domanda cautelare o con distinto ricorso notificato alle controparti, chiedere al presidente del tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso e' assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie.

E' prevista, infine, la tutela cautelare ante causam, cioè anteriormente alla proposizione del ricorso. Ai sensi dell'art. 61, In caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure cautelari provvisorie con decreto presidenziale, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l'adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare in corso di causa.

In caso di mancata esecuzione del provvedimento cautelare, il privato può chiedere l'ottemperanza, secondo le modalità esaminate nel paragrafo precedente (art. 59).

#### **4. Gli organi della giurisdizione amministrativa nelle regioni a statuto speciale (Sicilia e Trentino Alto Adige).**

In alcune Regioni a statuto speciale (Sicilia e Trentino Alto Adige) sono previste alcune norme speciali che, in omaggio ad un'esigenza di più spiccata autonomia, incidono sull'organizzazione e sulla composizione degli organi di giustizia amministrativa.

##### **4.1. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.**

In Sicilia, le differenze riguardano il solo organo di appello che, anziché essere il Consiglio di Stato, è il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Regione, gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione e le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile (i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dal Presidente della Regione siciliana sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato).

Lo Statuto è oggi attuato sul punto dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373.

Tale decreto prevede che il Consiglio di giustizia amministrativa (C.G.A.) per la Regione siciliana ha sede a Palermo ed è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali, che costituiscono sezioni staccate del Consiglio di Stato.

In sede consultiva, il C.G.A. è organo di consulenza giuridico-amministrativa del governo regionale; in sede giurisdizionale esercita le funzioni di giudice di appello contro le pronunce del T.a.r. Sicilia.

Il d.lgs. n. 373/2003 prevede che tra i componenti del C.G.A. vi siano, oltre ai membri togati, alcuni membri c.d. laici: un prefetto (che compone la sezione consultiva) e 9 componenti (cinque nella sezione consultiva e quattro nella sezione giurisdizionale), in possesso dei requisiti di cui all'art. 106, terzo comma, della Costituzione per la nomina a consigliere di Cassazione ovvero dei requisiti di cui all'art. 19, primo comma, n. 2) della legge 27 aprile 1982, n. 186.

Il prefetto è designato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali; mentre gli altri membri laici sono designati dal Presidente della Regione siciliana. Per entrambe le categorie, il procedimento di nomina si conclude con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, cui partecipa il Presidente della Regione Siciliana.

I componenti designati dalla Regione e il prefetto durano in carica sei anni, decorrenti, per ciascuno di essi, dalla data del rispettivo giuramento, e non possono essere riconfermati.

La disciplina della composizione del Consiglio di giustizia amministrativa è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sentenza 4 novembre 2004, n. 316), la quale ha affermato, che essa costituisce espressione del principio di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito dall'art. 23 dello Statuto speciale della Regione siciliana, senza che, in assenza di soluzioni organizzative prestabilite, il modello organizzativo siciliano basato sulla presenza, nell'organo di giustizia amministrativa, di membri non togati designati in sede locali, appaia per ciò solo "*praeter o contra statum*", trattandosi evidentemente di un modello del tutto particolare fondato sulla specialità di alcuni statuti regionali – che costituiscono fonti statali di rango costituzionale – i quali possono anche, nel campo dell'organizzazione giudiziaria, contenere norme a loro volta espressive di autonomia.

#### **4.2. Gli organi di giurisdizione amministrativa nel Trentino Alto Adige.**

Il Trentino Alto Adige ha, invece, una composizione peculiare degli organi di giustizia amministrativa già in primo grado.

L'art. 90 dello Statuto prevede che nel Trentino Alto Adige è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano.

La composizione è tuttavia diversa tra il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e quello di Bolzano.

Per la sede di Trento, il D.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 ha stabilito che al Tribunale sono assegnati sei magistrati, di cui uno con la qualifica di presidente e cinque con la qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale.

Due di questi sono designati dal consiglio provinciale di Trento e sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su parere del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Si tratta quindi di componenti laici, che durano in carica nove anni e non possono essere nuovamente designati, scelti tra le categorie indicate nell'art. 2 del medesimo decreto.

Ogni collegio giudicante è composto del presidente e di due consiglieri, dei quali uno è un componente laico, anche se le funzioni di presidente sono svolte in ogni caso da un magistrato di carriera.

I magistrati della sezione autonoma di Bolzano sono tutti di nomina, scelti tra le stesse categorie di cui all'art. 2 cit, e sono per la metà nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su parere del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e con l'assenso del consiglio provinciale di Bolzano limitatamente all'appartenente al gruppo di lingua tedesca, e per l'altra metà sono nominati dal consiglio provinciale di Bolzano e con decreto del Presidente della Repubblica.

Lo Statuto prevede che i componenti della sezione per la Provincia di Bolzano devono appartenere in ugual numero ai due maggiori gruppi linguistici (italiano e tedesco).

La sezione autonoma di Bolzano decide con l'intervento di quattro componenti, appartenenti per la metà a ciascuno dei gruppi linguistici italiano e tedesco.

Da segnalare che, ai sensi dell'art. 92 dello statuto il ricorso può essere proposto dal consigliere regionale o comunale nel caso che la lesione del principio di parità dei gruppi linguistici sia stata preventivamente riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consigliere che si ritiene leso. Il cittadino che si ritiene direttamente leso dal provvedimento già impugnato ai sensi del primo comma ed al quale il provvedimento non sia stato direttamente comunicato, può, entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso nel Bollettino ufficiale regionale, proporre ricorso ovvero sottoscrivere il ricorso del consigliere, adducendo vizi di legittimità.

Va segnalato ancora che nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Altra disposizione peculiare è quella che prevede che sui ricorsi proposti ai sensi del primo e del terzo comma dell'art. 9 del decreto del presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58 (accertamento della maggiore rappresentatività delle confederazioni sindacali), la sezione autonoma di Bolzano decide con lodo arbitrale non soggetto ad alcuna impugnativa.

Per il giudizio di appello non è stata prevista una speciale sezione del Consiglio di Stato, come avvenuto in Sicilia, ma è stato stabilito che delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi di appello sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano.

I due consiglieri di Stato che integrano i collegi del giudice di appello, devono appartenere al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, e sono nominati, tra le categorie sopra richiamate, con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con l'assenso del consiglio provinciale di Bolzano. Per la nomina è richiesto altresì il parere del Consiglio di presidenza della la giustizia amministrativa.

Per gli appelli avverso le sentenze della sede di Trento non vi è alcuna norma derogatoria ei principi generali.