

IL “PECCATO ORIGINALE” DEL
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

di

Vincenzo Martines

Consigliere del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana

1. L’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana; 2. La prima disciplina di attuazione dell’art. 23 col d.lgs. n. 654/1948 e il contesto sfavorevole; 3. La “revisione” della previgente normativa ad opera del d.lgs. n. 373/2003; 4. Conclusioni.

Il presente studio è frutto di un’attività di ricerca e raccolta di fonti sulle origini del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana allo scopo di meglio comprendere le ragioni della sua istituzione e, soprattutto, della sua speciale struttura e fisionomia.

È stato, in particolare, indagato il “travaglio” che ha accompagnato la sua istituzione, come risulta dalle testimonianze dirette degli artefici dell’attuazione del decentramento in Sicilia delle sezioni del Consiglio di Stato, previsto dall’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana.

1. L’*incipit* non può che essere lo Statuto della Regione Siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d’Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella G.U.R.I. n. 58 del 9 marzo 1948).

L’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana stabilisce, in generale, che *«[g]li organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione»*.

Tra *«[g]li organi giurisdizionali centrali»* che *«avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione»*, per quanto concerne, in particolare, il Consiglio di Stato, l’art. 23, comma secondo, dello Statuto prevede espressamente che *«[l]e Sezioni del Consiglio di Stato ... svolgeranno altresì le funzioni ... consultive»*; il terzo comma stabilisce che per *«[i] ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali ... decisi dal Presidente della Regione»* saranno *«sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato»*.

Con riferimento al ricorso straordinario sono degne di nota due specificità:

- i) il ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, a differenza di quello al Presidente della Repubblica, trova fondamento in una disposizione di rango costituzionale;
- ii) il plurale utilizzato dall’art. 23 *«sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato»* comporta la conseguenza che il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana è reso dalle Sezioni riunite del Cgars, composte congiuntamente dai componenti della sezione consultiva e

giurisdizionale; si tratta dello stesso meccanismo mutuato dal regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, vigente all'epoca di entrata in vigore dello Statuto, in forza del quale i ricorsi straordinari «sono deferiti al Consiglio di Stato, in adunanza generale»¹.

1.2. Giova, ancora, ricordare che l'Assemblea Costituente, riunitasi per deliberare sullo Statuto della Regione Siciliana, in osservanza a quanto previsto nell'art. XVII delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione della Repubblica, approvava all'unanimità, nella seduta del 31 gennaio 1948, il primo comma dell'articolo unico di legge, così formulato: «*Lo Statuto della Regione Siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1956, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione*».

Nella stessa seduta dell'Assemblea Costituente veniva, poi, approvato, a semplice maggioranza (voti 201, contro 133), un emendamento aggiuntivo (Persico-Dominedò), con l'aggiunta allo stesso articolo del seguente capoverso: «*Ferma restando la procedura di revisione preveduta dalla Costituzione, le modificazioni, ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione, saranno, non oltre due anni dall'entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea Regionale della Sicilia*».

Avverso tale ultimo capoverso il Presidente della Regione Siciliana, a seguito di ordine del giorno approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 23 febbraio 1948, «*considerato che la decisione dell'Assemblea Costituente in data 31 gennaio 1948, di rimettere al Parlamento nazionale il potere unilaterale di introdurre modifiche allo Statuto siciliano con semplice legge ordinaria, menoma la garanzia derivante dall'essere lo Statuto stesso riconosciuto come legge costituzionale*»², propose ricorso all'Alta Corte, prevista dall'art. 24 dello Statuto della Regione Siciliana³.

La difesa orale della Regione venne affidata al prof. Carnelutti⁴.

L'Alta Corte per la Regione Siciliana, con decisione del 10 settembre 1948, accolse il ricorso e, per l'effetto, annullò l'impugnata disposizione⁵.

Deve, quindi, tenersi conto del fatto che, essendo antecedente alla Costituzione della Repubblica Italiana, «*[l]o statuto della Regione siciliana è perciò, checché se ne voglia dire, una legge costituzionale non coordinata con la Costituzione*»⁶.

¹ Regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, art. 47 «*Dalle sezioni o Commissioni speciali sono deferiti al Consiglio di Stato, in adunanza generale, i preavvisi riguardanti: ... 3) i ricorsi al Re Imperatore contro la legittimità dei provvedimenti definitivi*».

² Consulta Regionale Siciliana, vol. IV, pag. 339.

³ La competenza dell'Alta Corte è stata, successivamente, dichiarata assorbita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 38 del 1957 della Corte Costituzionale stessa.

⁴ La difesa orale del prof. Carnelutti è riportata in Consulta Regionale Siciliana, vol. IV, pag. 344 e 354.

⁵ Il testo della sentenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana, 10 luglio 1948, n. 4 è reperibile all'indirizzo <https://www.giurcost.org/decisioni/trVII/AltaCorte/0004-48.html>.

⁶ Il Consiglio di Stato ed i Tribunali Amministrativi Regionali, 1986, Guido Landi, capitolo I, paragrafo 2, pag. 14.

1.3. Per comprendere cosa sia il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, che semanticamente rimanda ad un organo apparentemente diverso dal Consiglio di Stato, necessita capire quale fosse stata l'*intentio legis* dell'art. 23 dello Statuto regionale siciliano, essendo quest'ultimo il presupposto costituzionale su cui si fonda e dal quale trae origine il Cgars.

Anche in questo caso qualche breve cenno storico è d'aiuto.

1.3.1. Il diritto dei Siciliani di essere giudicati, in ogni stato e grado, da magistrati nell'isola è un diritto conquistato dai parlamenti e riconosciuto durante le varie dominazioni, succedutesi in Sicilia, nonché confermato dopo l'annessione dell'isola al resto dell'Italia.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 316 del 2004, ricorda che «*il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana, che non si limita all'esperienza della Corte di cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli.*».

In realtà, siffatto *privilegium fori* ha radici ben più antiche, dovendo farsi risalire al tempo della costituzione del *Regnum Siciliae* ad opera di Ruggero II d'Altavilla, nonno di Federico II.

Era stato, infatti, già riconosciuto a più città della Sicilia con varie costituzioni (1233 Federico II, 1258 Manfredi, 1290 Giacomo).

Come documentano i due tomi dei *Capitula Regni Siciliae*, a cura del Canonico Francesco Testa, v'è prova del *privilegium fori* durante la dominazione aragonese.

Nel 1446 il Parlamento Siciliano chiese a Re Alfonso il Magnanimo, il quale concesse «*Quod cause Siculorum non extrahantur. Item supplica lo dicto Regno ala dicta Maiestà, che li causi de Siciliani non si poczano extrahire fora de Regno per qualsivoglia iudicio, sive principali appellatione, oi revisione; ne per qualsivoglia remedio, etiam si motu proprio, & potestate absoluta lo Principe vollisse extrahire; nisi tantum partibus consentientibus, & volentibus: ita quod in Sicilia si debiano principiare, prosequire, & sinire totaliter, danante li Judici competenti: & si sorte alcuni inde su extracti al presente, si remectano in Sicilia a lo Judici, a lo quali spectata. Placet Regiae Majestati, praterquam de causis pendentibus in curia: nam non esset honestum, eas illuc remittere indecisas.*»⁷.

Tale privilegio fu confermato nel 1452 e nel 1500 da Re Ferdinando il cattolico⁸.

Proclamato, con legge dell'8 dicembre 1816, il Regno delle due Sicilie, la cui capitale fino al 1817 fu Palermo, venne prescritto che le cause dei Siciliani dovessero essere decise in Sicilia, e per ciò

⁷ *Capitula Regni Siciliae*, Canonico Francesco Testa, Palermo 1741, vol. 1, p. 350.

⁸ *Capitula Regni Siciliae*, Canonico Francesco Testa, Palermo 1741, vol. 2.

dovesse essere a Palermo una Suprema Corte di giustizia con le stesse facoltà della Suprema Corte di giustizia sedente in Napoli.

Nell'ordinamento del Regno delle due Sicilie, infatti, aveva sede in Sicilia la Corte suprema di giustizia, ossia la Corte di Cassazione; per il contenzioso amministrativo erano state costituite due Gran Corti una per la parte continentale del Regno, ossia i «*domini al di qua del Faro*» e l'altra per i domini *ultra Pharum* ossia l'isola⁹, con sede a Palermo.

Dopo il plebiscito di annessione al Piemonte-Sardegna, nella Relazione del Consiglio di Stato straordinario del 18 novembre 1860, per quanto concerne la giustizia, si legge quanto segue: «*[i]l Consiglio ha reputato per ciò essere non solo desiderabile, ma necessario per l'isola che tutti i gradi della gerarchia giudiziaria abbiano sede in Sicilia, affinché gli affari di lor competenza avessero in essa il loro totale e completo svolgimento, soddisfacendo in tal modo un de' precipui bisogni dell'isola, giammai negletto dai suoi successivi governi, e financo dalla dominazione borbonica, che ebbe sempre cura di conservare in Sicilia una suprema Corte di Giustizia ed una Gran Corte de' Conti*»¹⁰.

Nell'articolato normativo proposto dal Consiglio di Stato, all'art. 16, veniva previsto: «*[c]he tutti i vari gradi della gerarchia giudiziaria, e del contenzioso amministrativo e i magistrati di qualunque natura, inclusi quelli riguardanti i conflitti di giurisdizione e di attribuzione, eccetto fra le autorità militari, abbiano sede in Sicilia; e che quindi gli affari tanto giudiziari, che del contenzioso amministrativo abbiano in Sicilia il loro intero e totale compimento*»¹¹.

I due progetti di Statuto predisposti, a distanza di anni, dalla Consulta di Sicilia avevano mutuato proprio la formulazione elaborata nel 1860 dal Consiglio di Stato straordinario, tant'è che il prof. Giovanni Salemi, presidente incaricato dall'Alto Commissario per la Sicilia di elaborare il progetto di statuto, scriveva: «*[c]osì la Sicilia tornerà ad avere gli organi di cui fu sempre gelosa ed orgogliosa: la Corte di Cassazione, la Gran Corte dei Conti, le cui funzioni di contenzioso amministrativo e di controllo contabile furono dai governi italiani assegnate al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti*»¹².

1.3.2. L'art. 23 dello Statuto regionale siciliano è, dunque, il “precipitato” di una storia millenaria, senza conoscere la quale non è possibile comprendere la vera e unica ragione giustificatrice dell'esistenza (ed essenza) del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

⁹ Dizionario Geografico-Storico-Statistico de' Comuni del Regno delle due Sicilie di Achille Moltedo, Napoli, 1858.

¹⁰ Consulta Regionale Siciliana, vol. 1, pag. 251.

¹¹ Consulta Regionale Siciliana, vol. 1, pag. 257.

¹² G. Salemi, Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori.

La *ratio* dell'art. 23 dello Statuto si evince chiaramente dalla relazione al Governo del Re predisposta dall'Alto Commissario sul progetto di Statuto elaborato dalla Consulta di Sicilia, ove è scritto: «*[l]a Consulta volle in sostanza: ... Istituire nella Regione gli organi giurisdizionali aventi oggi la sede soltanto in Roma.*»¹³.

Dai lavori della Consulta Regionale Siciliana, incaricata dall'Alto Commissario per la Sicilia di elaborare il progetto di Statuto, emerge, dunque, il fine pubblico del decentramento territoriale del Consiglio di Stato in Sicilia, affinché il ciclo della giustizia e della giurisdizione amministrativa si potesse esaurire in Sicilia.

2. A fronte della chiara *voluntas legis* dell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, ossia la istituzione in Sicilia di una sezione consultiva e di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, la disciplina di attuazione (d.lgs. n. 654 del 1948, rubricato «*Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*») ha istituito «*con sede in Palermo, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*».

Il nome scelto «*Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana*» è un segno che crea confusione e se si dovesse ritenere prevalente su quello che è l'organo, ossia l'insieme di due sezioni del Consiglio di Stato, il rischio è di collocarlo fuori dall'alveo dell'art. 23 dello Statuto.

Le ragioni di questa scelta semantica non sono mai state indagate.

Prosegue l'art. 1 del d.lgs. n. 654/1948 che «*[i]l Consiglio esercita le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana.*».

2.1. Giova, innanzitutto, evidenziare che, nonostante l'art. 43 dello Statuto avesse previsto che «*[u]na Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà ... le norme per l'attuazione del presente Statuto*», il d.lgs. n. 654/1948, come si evince dal preambolo, non passò dalla Commissione paritetica, ma venne adottato dal Governo con l'*escamotages* dell'esercizio della delega del potere legislativo al potere esecutivo conferita dall'art. 3, comma primo, del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 per il periodo costituente¹⁴.

¹³ Consulta Regionale Siciliana, Vol. IV, p. 11.

¹⁴ D.lgs.lgt. n. 98/1946, art. 3, «*Durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea.*».

La cronologia legittima qualche sospetto, tenuto conto dello «*scontro istituzionale che vi era stato nell'anno precedente tra il Consiglio dei ministri ed il Presidente della Commissione paritetica del tempo Avv. Giovanni Guarino Amella*»¹⁵.

Il decreto legislativo n. 654 è, appunto, del 6 maggio 1948, ossia antecedente di appena due giorni la prima riunione delle Camere fissata per l'8 maggio, termine ultimo per l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo.

Dalla ricostruzione storica emerge, comunque, un elemento degno di nota: la redazione della disciplina di attuazione è stata adottata senza la necessaria determinazione da parte della Commissione paritetica, così come previsto dall'art. 43 dello Statuto; ciò, molto probabilmente, fu dovuto alla difficoltà di trovare una sintesi tra lo Stato e la Regione Siciliana, come sembra evincersi dallo «*scontro istituzionale*» con il presidente della Commissione Paritetica, avv. Giovanni Guarino Amella.

Nella predisposizione della prima disciplina di attuazione, dunque, il ruolo preponderante (o meglio, esclusivo) l'ha avuto lo Stato, e, come si vedrà, il Consiglio di Stato.

2.2. Si pronunciò, infatti, sulla disciplina di attuazione unicamente il Consiglio di Stato, in Adunanza Generale, con il parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

Va subito evidenziato che il Consiglio di Stato era, apertamente, contrario alla istituzione delle sezioni «palermitane».

Nel parere n. 78 dell'11 luglio 1946, con riferimento agli artt. 23-30 dello Statuto regionale siciliano, si legge: «*[n]ella materia del decentramento degli organi giurisdizionali centrali va osservato anzitutto che l'istituzione presso la Regione di Sezioni del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione e degli altri organi giurisdizionali centrali non sembra opportuna*».

Tale contrarietà si fondava sulla «*esigenza fondamentale degli ordinamenti statali a base regionalistica*» di garantire «*l'unità del sistema giuridico nazionale, almeno per quanto riguarda gli istituti e i principi generali. Questo comporta, a sua volta, che unici debbano rimanere nello Stato i supremi organi preposti a regolare l'applicazione del diritto nelle branche corrispondenti alle rispettive competenze. Tale esigenza determinò in Italia la soppressione delle Cassazioni regionali, ed i vantaggi conseguiti a tale unificazione dal punto di vista della certezza ed uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto sono stati largamente dimostrati e riconosciuti. Non sembra consigliabile, pertanto, ritornare al sistema precedente.*»¹⁶.

¹⁵ Relazione alla Commissione Paritetica del 2 luglio 2003 sulla stesura della proposta di decreto attuativo in tema di riassetto del Cgars del Presidente e relatore On. Giacomo Garra.

¹⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Generale, parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

L'Adunanza Generale era favorevole, soltanto, alla «*istituzione di un organo regionale con funzioni consultiva e giurisdizionale esercitate da due distinte sezioni, con ordinamento analogo a quello del Consiglio di Stato*»; precisamente, «*[l]a funzione consultiva di tale organo dovrebbe, opportunamente ampliata, assorbire quella dei Consigli di Prefettura e la funzione giurisdizionale potrebbe sostituirsi, nell'ambito della Regione, con i necessari adeguamenti a quella delle Giunte provinciali in sede contenziosa e così risolvere l'annosa questione delle giurisdizioni locali amministrative; questione derivata dalla provata insufficienza delle giunte provinciali nel campo giurisdizionale, tanto sotto il profilo della preparazione teorica dei suoi membri, che sotto quello non meno importante dell'indipendenza*».

Tale sfavore si estendeva anche al ricorso straordinario: «*[u]gualmente inopportuna sembra l'attribuzione al Presidente della Regione del potere di decidere i ricorsi straordinari contro gli atti amministrativi della Regione. È questo un potere che, teoricamente, è sempre appartenuto al Capo dello Stato, in quanto si ricollega alla funzione di giustizia che questi esercitava nella monarchia assoluta. Nell'esercizio di tale potere il Capo dello Stato agisce come organo supremo dello Stato stesso al di fuori della gerarchia amministrativa, quale supremo correttore delle eventuali illegalità della pubblica amministrazione. Mancano, pertanto, i presupposti perché questo potere possa essere attribuito anche al Presidente regionale*»¹⁷.

2.3. L'avversità del Consiglio di Stato non era l'unica e deve essere inquadrata in un contesto sfavorevole più ampio, dovuto al timore che la previsione contenuta nell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana potesse rimettere in discussione la dibattuta unificazione della Cassazione civile. Dopo l'Unità d'Italia erano state mantenute le Corti di Cassazione degli Stati preunitari, in tal modo coesisterono le Corti di Cassazione di Torino, Firenze, Napoli e Palermo, alle quali venne aggiunta nel 1875 la Corte di Cassazione di Roma; quest'ultima, a partire dal 1888 divenne l'unica nel territorio nazionale per i giudizi penali, e poi, con il regio decreto n. 601 del 24 marzo 1923, anche per quelli civili.

La soppressione delle sezioni aveva dato luogo ad un'antica e accesa disputa.

Al riguardo, giova ricordare il Comitato permanente contro la unificazione della cassazione Civile¹⁸ e il dibattito in sede Assemblea Costituente¹⁹, a cui si rimanda per un approfondimento.

Rende in modo esemplare il contesto sfavorevole, nel quale vide la luce la prima disciplina di attuazione dell'art. 23 (d.lgs. n. 654 del 1948), il discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 1948, pronunciato dall'Avvocato Generale presso la Corte di cassazione, Giovanni Macaluso, il

¹⁷ Consiglio di Stato, Adunanza Generale, parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

¹⁸ V. E. Orlando, conferenza tenuta nell'Aula Magna dell'Università di Palermo il 19 marzo 1893.

¹⁹ Vds. La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente.

quale dedicò quasi un terzo del proprio intervento all'«unicità della Corte suprema di cassazione», di cui è utile leggere un breve stralcio: «[i]l 29 ottobre 1947, in una solenne assemblea generale, questa Suprema Corte, dopo avere preso in esame le istanze, da qualche parte avanzate, per un ripristino delle antiche Corti di Cassazione regionali, esprimeva all'unanimità il voto che l'Assemblea Costituente avesse a confermare, con espressa disposizione della Carta statutaria, la unicità della Corte di Cassazione sedente in Roma, quale supremo organo regolatore della funzione giurisdizionale. Questo voto, che seguiva ad altri analoghi formulati sia dalla magistratura, sia da larghissime correnti dottrinali, contribuì a porre in rilievo la gravità di un problema a cui l'Assemblea Costituente non rimase insensibile. E difatti la discussione fu al riguardo ampia ed elevata come ne fanno fede i resoconti ufficiali dei lavori di quella Assemblea. Ma la auspicata affermazione della unicità della Corte Suprema non venne inserita nella Carta Costituzionale, per cui il regolamento dell'istituto rimane rinviato alla legge sull'ordinamento giudiziario. Il problema verrà così quasi certamente riproposto in questo stesso anno 1948, nel quale cade il centenario del moto spirituale e politico che portò l'Italia alla libertà, all'indipendenza dallo straniero e all'unità, moto che rimane una delle più alte epopee del mondo moderno. Verrà riproposto perché l'aspirazione a smembrare la Corte Suprema non solo corrisponde ad umani interessi locali, ma coincide con la naturale tendenza delle regioni verso un allargamento della loro autonomia ed ha anche avuto autorevoli, se pure rari, consensi fra gli studiosi.»²⁰.

2.4. Si venne così a creare una convergenza di interessi tra la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato, con il conseguente clima generale di vigoroso sfavore al decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23 dello Statuto.

Di tale corrispondenza d'intenti si trova segno evidente nel discorso del 12 gennaio 1948 in occasione dell'insediamento del nuovo Presidente del Consiglio di Stato, Ferdinando Rocco, che di seguito, per la parte d'interesse, si riporta:

«L'istituzione delle Regioni che ha dato luogo a così elevati ed appassionati dibattiti nell'Assemblea Costituente e nel Paese e che è già una realtà faticosamente operante per talune Regioni quale la nobilissima Isola siciliana, nella quale l'aspirazione ad una larga autonomia amministrativa non ha giammai offuscato l'ardente amore per la patria comune, ha reso attuale e più urgente la risoluzione del problema della giustizia amministrativa periferica.

Ho detto più urgente perché, in realtà, non da oggi è sentita la necessità della radicale riforma delle Giunte provinciali amministrative, organo vecchio e inadeguato alle esigenze della giustizia

²⁰ G. Macaluso, Discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1948, Società Anonima Editrice "TEMI", p. 22.

amministrativa locale, imbastardito e non rinvigorito dalle innovazioni della legislazione emanata durante il regime fascista.

È chiaro che, con l'istituzione della Regione, a questa è d'uopo far capo, per la determinazione di una competenza territoriale della giustizia amministrativa.

Ma una preliminare questione si è affacciata, sulla quale questo Consesso ha già espresso la sua meditata e recisa contraria opinione e cioè l'opportunità sostenuta per la Regione siciliana, che Sezioni distaccate ed autonome del Consiglio di Stato, con piena autonomia anche funzionale, debbano istituirsi in ciascuna Regione, quale esigenza di completo decentramento della giustizia.

La questione, di vitale interesse nazionale, è stata sollevata, anche, come è noto, nei riguardi della Suprema Corte di Cassazione, che si è anch'essa pronunciata in senso nettamente contrario, ma non è stata risolta dall'Assemblea Costituente, che ne ha rimesso la soluzione alla legge futura.

Pochi giorni or sono ebbi gradita occasione di ascoltare sulla questione la parola dotta e incisiva dell'Avvocato Generale della Corte Suprema, Egli ha, mi sembra, inoppugnabilmente dimostrato che, ereditate le Cassazioni regionali dagli Stati anteriori all'unificazione d'Italia, l'evoluzione verso l'accentramento di questi organi in un unico e supremo organo coordinatore della interpretazione della legge, fu antica ed irresistibile, rispondendo ad un tempo ad una necessità politica e giuridica: la certezza e l'eguaglianza del diritto ed il rinvigorimento delle forze di coesione nazionale, che s'indeboliscono con i contrasti della giurisprudenza e che sono più che mai sentiti oggi nel nuovo ordinamento regionale.

Io non ripeterò inadeguatamente, quelle solide argomentazioni, pienamente condivido. Ma, rinnovando il grido d'allarme del nostro Consesso che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione, debbo aggiungere soltanto che la tradizione di un Consiglio di Stato unico per tutto il territorio nazionale non è giammai venuta meno, né posta in nessun modo in discussione e che inoltre lo smembramento di questo Consesso porterebbe anche, come necessaria conseguenza dannosa, la disintegrazione della unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai intangibile.».

Le parole del Presidente Ferdinando Rocco dimostrano la comunione d'intenti del Consiglio di Stato con la Corte di Cassazione, espressa col richiamo alla «parola dotta e incisiva dell'Avvocato Generale della Corte Suprema», e ribadiscono la contrarietà allo «smembramento [ndr. stesso termine usato da Giovanni Macaluso] di questo Consesso», già espresso dall'Adunanza Generale col parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

In coerenza col parere n. 78/1946, che riteneva indispensabile la riforma delle Giunte provinciali amministrative «e così risolvere l'annosa questione delle giurisdizioni locali amministrative;

questione derivata dalla provata insufficienza delle giunte provinciali», prosegue il Presidente Ferdinando Rocco: «L'esigenza di un sano decentramento, che non spezzi l'unità della giustizia, ben può, d'altronde, realizzarsi pienamente come già osservammo con l'istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa razionalmente raccordato nella sua funzione con il Consiglio di Stato. Questo -nuovo istituto il quale, con eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative, potrà riunire in sé, in separata sede giurisdizionale e consultiva, le funzioni degli organi provinciali da sopprimersi, verrà a costituire, per l'appunto, il desiderato organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione, in perfetto parallelismo con le attribuzioni del nostro Consesso. Il quale, peraltro, dovrà rimanere l'organo unico e supremo di giustizia amministrativa, con normale competenza di secondo grado per le pronunce giurisdizionali.»²¹.

2.5. Dopo «il grido d'allarme» del Presidente Ferdinando Rocco, secondo il quale «Sezioni distaccate ed autonome del Consiglio di Stato» costituirebbero «un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione», la storia sul Cgars riserva un sorprendente *coup de théâtre*.

Toccò, infatti, al Presidente Ferdinando Rocco redigere la disciplina che diede vita al Cgars.

Per certi aspetti può affermarsi che il Presidente Ferdinando Rocco sia il “padre” del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, quantomeno nella sua primigenia configurazione.

2.5.1. La superiore affermazione, circa la paternità del d.lgs. n. 654/1948, trova riscontro nella testimonianza di uno dei primi componenti del Cgars, l'allora Referendario del Consiglio di Stato Guido Landi, che, come egli stesso afferma, ebbe «l'onore di telegrafare, col n. 1 di protocollo in partenza, al presidente del Consiglio di Stato, che il Consiglio di giustizia amministrativa aveva iniziato a funzionare»²².

Questo privilegiato testimone, ricordando le «diffidenze e resistenze» incontrate nel decentramento del Consiglio di Stato a Palermo, riferisce che «[l]a formula che consentì di superarle, e che diede vita al Consiglio di giustizia amministrativa si dovette in buona parte all'incontro fra un uomo di vasta esperienza giuridico-amministrativa, l'allora presidente del Consiglio di Stato Ferdinando Rocco, ed un grande uomo politico siciliano, Luigi Sturzo.»²³.

2.5.2. Di questo «incontro» troviamo diretta conferma da uno dei due protagonisti, ossia don Luigi Sturzo, allora giudice dell'Alta Corte di Giustizia per la Regione Siciliana.

²¹ Raccolta dei discorsi d'insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato, a cura del Segretariato generale della Giustizia Amministrativa.

²² La Giustizia Amministrativa in Sicilia, Atti del convegno, Guido Landi «Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana trentotto anni di storia», p. 31 – 40, Giuffrè, Milano 1988

²³ La Giustizia Amministrativa in Sicilia, Atti del convegno, Guido Landi «Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana trentotto anni di storia», p. 35, Giuffrè, Milano 1988.

È lo stesso don Sturzo a raccontare in un suo scritto *«come si arrivò alla formulazione del decreto legislativo presidenziale dell'8 maggio 1948 n. 654.»*, aggiungendo significativamente *«[e] posso ricordarlo di prima mano, per la parte avuta»²⁴*.

Scriva don Sturzo: *«Eravamo tra la fine del 1947 e i primi mesi del 1948; a sei mesi dal funzionamento dell'assemblea e del governo regionale, non era stato ancora attuato il disposto dell'art. 23 dello Statuto siciliano.*

Le altre norme di attuazione dello Statuto erano state emanate con vari decreti legislativi del capo provvisorio dello Stato, quali quelli del 25 marzo 1947 per gli organi della regione e per il funzionamento dell'assemblea; del 10 maggio 1947 per il commissario dello Stato; del 3 giugno 1947 per alcune norme transitorie; del 15 settembre 1947 per l'Alta Corte. Ma non erano ancora stati proposti i decreti legislativi per le sezioni del Consiglio di Stato e quelle della Corte dei conti, che dovevano completare il sistema organico amministrativo e giurisdizionale della Regione.

Le mie insistenze presso il presidente De Gasperi portarono a vari colloqui con il presidente del Consiglio di Stato, il dr. Ferdinando Rocco, per la parte che riguardava le due sezioni da istituire a Palermo; mentre il presidente della Corte dei conti, dr. Augusto Ortona, studiava il problema di sua competenza.

Nessuna difficoltà giuridica fu sollevata da parte della Corte dei conti, sia per la sezione di controllo, sia per la sezione giurisdizionale ...; ma per la istituzione di due nuove sezioni del Consiglio di Stato, fu sollevata una notevole opposizione con argomenti, per quanto giuridicamente superabili, pur degni di considerazione.».

Ecco la conferma della "paternità": *«Fu allora che il presidente Rocco, sia per risolvere un problema politico immanente con accorgimenti tali da superare le difficoltà affacciate da varie parti, sia per oggettive ragioni giuridiche, studiò uno schema di progetto, che poi divenne materia del decreto legislativo del 6 maggio 1948.».*

Prosegue don Sturzo *«[p]er la storia, qui mi corre l'obbligo di dire che il presidente Rocco, che ebbe più volte l'amabilità di onorarmi di sue visite e comunicarmi le sue idee»* e, però, così scrive: *«la mia prima impressione, a leggere lo schema proposto, fu di perplessità, sia per la struttura del nuovo istituto, sia per le disposizioni dei tre ultimi capoversi dell'articolo 5. La sostanza di tali disposizioni è perfettamente aderente alle norme funzionali del Consiglio di Stato; ma la formulazione mi sembrava potesse dar luogo a non esatte interpretazioni.».*

La posizione di don Sturzo era chiara: *«qualsiasi tentativo che miri a ridurre il Consiglio regionale di giustizia amministrativa ad un organo di primo e secondo grado subordinato al Consiglio di Stato,*

²⁴ L. Sturzo, *«Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654»*, in *Il diritto pubblico della Regione* fascicolo primo, 1955, 1.

violerebbe il diritto della Regione siciliana ad avere a Palermo l'organo equivalente alle due sezioni del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello Statuto.».

In conclusione sul difficile travaglio della disciplina che dette forma al Cgars, come scrive don Sturzo *«[c]iò sembrò a parecchi un distacco giuridico della Sicilia dalla Nazione, una ferita alla unità politica, una menomazione dei poteri amministrativi del funzionario statale.».*

2.5.3. Ulteriore riscontro della paternità del d.lgs. n. 654/1948 si rinviene nei lavori della Commissione paritetica, che nel 2003 venne incaricata di elaborare una nuova disciplina di attuazione, ove si legge: *«che furono proprio i due vertici in rappresentanza - rispettivamente - della giurisdizione amministrativa (Presidente Ferdinando Rocco) e in rappresentanza dell'Alta Corte di Giustizia per la Regione siciliana (Prof. Luigi Sturzo) a redigere il testo del D.P.R. 6 maggio 1948, n. 654, dopo lo scontro istituzionale che vi era stato nell'anno precedente tra il Consiglio dei ministri ed il Presidente della Commissione paritetica del tempo Avv. Giovanni Guarino Amella»²⁵.*

2.6. Le circostanze sopra ricostruite inducono a ritenere che la disciplina che diede forma al Cgars venne modellata sulla scorta (o, comunque, risentì molto) dell'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nell'Adunanza Generale col parere n. 78 dell'11 luglio 1946, al quale il Presidente Rocco diede compimento.

Per quanto in particolare interessa, giova ricordare il parere n. 78 dell'11 luglio 1946, ove si legge: *«ritiene il Consiglio che assai utile potrebbe essere l'istituzione di un organo regionale con funzioni consultiva e giurisdizionale esercitate da due distinte sezioni, con ordinamento analogo a quello del Consiglio di Stato. La funzione consultiva di tale organo dovrebbe, opportunamente ampliata, assorbire quella dei Consigli di Prefettura e la funzione giurisdizionale potrebbe sostituirsi, nell'ambito della Regione, con i necessari adeguamenti a quella delle Giunte provinciali in sede contenziosa e così risolvere l'annosa questione delle giurisdizioni locali amministrative;».*

Al riguardo, giova ancora sottolineare che il Presidente Rocco, coerentemente con l'Adunanza Generale del 1946, si era espresso favorevolmente circa *«l'istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa razionalmente raccordato nella sua funzione con il Consiglio di Stato. Questo nuovo istituto il quale, con eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative, potrà riunire in sé, in separata sede giurisdizionale e consultiva, le funzioni degli organi provinciali da sopprimersi, verrà a costituire, per l'appunto, il desiderato organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione, in perfetto parallelismo con le attribuzioni del nostro Consesso.»²⁶.*

²⁵ Relazione alla Commissione Paritetica del 2 luglio 2003 sulla stesura della proposta di decreto attuativo in tema di riassetto del Cgars del Presidente e relatore On. Giacomo Garra.

²⁶ Discorso d'insediamento del nuovo presidente del Consiglio di Stato Ferdinando Rocco 12 gennaio 1948, in raccolta dei discorsi d'insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato, a cura del Segretariato generale della Giustizia Amministrativa.

Nella stesura della disciplina di attuazione del Cgars è verosimile, dunque, che abbia preso così corpo l'idea di «*organo regionale con funzioni consultiva e giurisdizionale*» auspicata dall'Adunanza Generale per «*risolvere l'annosa questione delle giurisdizioni locali amministrative*», anziché una vera e propria sezione regionale del Consiglio di Stato.

Oltre al nome, Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, inducono a ritenere quanto sopra alcuni elementi che risultano anomali rispetto alla configurazione di una sezione del Consiglio di Stato.

Non si comprendono, infatti, le ragioni della composizione del collegio nella sezione consultiva con «*un prefetto della Repubblica, designato dal Ministro per l'interno*»²⁷, con «*quattro esperti nei problemi della Regione*» e «*due supplenti*» (uno per il prefetto e uno per gli esperti), nonché i motivi del limite temporale previsto per i componenti del Cgars di designazione regionale di «*quattro anni*» rinnovabili.

Sembra verosimile che ciò possa costituire un retaggio sia del Consiglio di Prefettura²⁸ che della Giunta provinciale amministrativa²⁹, i quali secondo il Consiglio di Stato avrebbero dovuto essere assorbiti con l'istituzione «*di un organo regionale*».

Rafforza la superiore deduzione la previsione dei supplenti e dell'identico limite temporale di quattro anni previsto sia per i componenti della Giunta provinciale amministrativa sia per i membri del Cgars designati dalla Giunta regionale.

L'art. 64, legge 30 dicembre 1888, n. 5865, istitutivo della Giunta provinciale amministrativa prevedeva una composizione con «*quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio provinciale i quali durano in ufficio quattro anni, e si rinnovano per metà ogni biennio*».

Il successivo art. 25 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 una composizione con «*quattro membri effettivi e due supplenti, designati dal Segretario del Partito nazionale fascista, scelti fra persone esperte in materia giuridica, amministrativa o tecnica. ... Detti membri durano in ufficio quattro anni e possono essere confermati*».

Una prima corrispondenza della composizione del Cgars, secondo la disciplina di attuazione, alla Giunta provinciale amministrativa si rinviene nella previsione della presenza di «*due supplenti*».

²⁷ Art. 2, d.lgs. n. 654/1948 «*Il Consiglio di giustizia amministrativa è presieduto da un presidente di Sezione del Consiglio di Stato, designato dal Presidente del Consiglio stesso. Ne sono membri, in sede consultiva: a) due magistrati del Consiglio di Stato, di cui uno almeno col grado di consigliere, designati dal Presidente del Consiglio di Stato; b) un prefetto della Repubblica, designato dal Ministro per l'interno; c) quattro esperti nei problemi della Regione, designati dalla Giunta regionale. ... Per ciascuno dei membri del Consiglio è nominato un supplente*».

²⁸ Art. 23, regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, «*Il Consiglio di Prefettura si compone del Prefetto, o di chi ne fa le veci, che lo presiede, e di due consiglieri*».

²⁹ Art. 64, legge 30 dicembre 1888, n. 5865 «*In ciascuna provincia è istituita una Giunta provinciale amministrativa ed è composta del prefetto che la presiede, di due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal ministro dell'interno, e di quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio provinciale i quali durano in ufficio quattro anni, e si rinnovano per metà ogni biennio*».

Una seconda assonanza si ritrova nell'elemento lessicale «*persone esperte*» adoperato dal citato art. 25, del regio decreto n. 382/1934 per i componenti della Giunta provinciale amministrativa e, poi, dall'art. 2, comma secondo, lett. c), d.lgs. n. 654/1948, che utilizza lo stesso lessico «*esperti*» per i membri del Cgars.

La terza corrispondenza è provata dall'art. 3, comma secondo, del d.lgs. n. 654/1948, il quale ha previsto, allo stesso modo della Giunta provinciale amministrativa, che «*[i] membri designati dalla Giunta regionale durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati.*».

Si tratta di caratteristiche del tutto inimmaginabili in un collegio del Consiglio di Stato.

Sembra, dunque, molto probabile che, nella stesura del d.lgs. n. 654/1948, il Presidente Rocco abbia attinto al modello della Giunta provinciale amministrativa, dal quale ha mutuato, ad esempio, la composizione e il limite temporale di quattro anni (rinnovabili) dei membri della Giunta provinciale amministrativa, riproponendola per i membri di designazione regionale del Cgars.

Ciò induce a ritenere non solo che il modello a cui si sia ispirato il Presidente Rocco fosse quello della Giunta provinciale amministrativa e non quello di sezione del Consiglio di Stato, ma svela l'intenzione, dichiarata nel discorso del suo insediamento, di istituire un organo di giustizia amministrativa diverso dalla sezione del Consiglio di Stato, secondo il progetto manifestato nel parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

Il Presidente Rocco è stato coerente con quanto dichiarato all'atto del suo insediamento e nella elaborazione dello «*schema di progetto, che poi divenne materia del decreto legislativo del 6 maggio 1948.*»³⁰ ha dato vita al «*nuovo istituto il quale, con eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative, potrà riunire in sé, in separata sede giurisdizionale e consultiva, le funzioni degli organi provinciali da sopprimersi, verrà a costituire, per l'appunto, il desiderato organo di consulenza giuridico-amministrativa della Regione, in perfetto parallelismo con le attribuzioni del nostro Consesso.*»³¹.

2.7. Dalla superiore ricostruzione, attraverso le testimonianze dei diretti protagonisti nella elaborazione della prima disciplina di attuazione dell'art. 23 dello Statuto, emerge che:

- i) la Regione Siciliana rimase estranea alla predisposizione della normativa, in quanto il testo non venne predisposto dalla Commissione paritetica, come imposto dall'art. 43 dello Statuto; tutt'al più vi fu solo una mediazione attraverso don Sturzo;
- ii) lo «*schema di progetto, che poi divenne materia del decreto legislativo del 6 maggio 1948*» venne elaborato, in un generale clima di sfavore, da colui il quale si era dichiarato apertamente contrario a

³⁰ L. Sturzo, «*Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*», in *Il diritto pubblico della Regione fascicolo primo*, 1955, 1.

³¹ Raccolta dei discorsi d'insediamento dei Presidenti del Consiglio di Stato, a cura del Segretariato generale della Giustizia Amministrativa.

quello che riteneva essere uno «*smembramento della giustizia*», ossia il Presidente Ferdinando Rocco, il quale esprimeva non solo la sua personale contrarietà, ma quella dell'intero Consiglio di Stato (vds. Cons. Stato, Adunanza Generale, parere n. 78 dell'11 luglio 1946).

La combinazione dei superiori fattori portò alla elaborazione di una disciplina che deluse le aspettative, fondate sull'art. 23 dello Statuto, di avere in Sicilia le sezioni "palermitane" del Consiglio di Stato; già nella fase di preparazione del testo don Sturzo aveva manifestato «*perplexità, sia per la struttura del nuovo istituto, sia per le disposizioni dei tre ultimi capoversi dell'articolo 5.*»³².

In conclusione sul punto è significativo ed esaustivo il commento al d.lgs. n. 645/1948 del prof. Giovanni Salemi, presidente della Commissione incaricata di elaborare il progetto di Statuto della Regione Siciliana: «*[c]redo di avere titolo per sostenere che lo spirito cui si ispirarono i compilatori dello Statuto (Commissione nominata dall'Alto Commissario, Consulta di Sicilia) fu ben altro, quello, cioè, di avere in Sicilia degli organi giurisdizionali centrali le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le Sezioni, cioè, quali 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*»³³.

La conseguenza è stata che la disciplina di attuazione contenuta nel d.lgs. n. 654 del 1948 ha condotto buona parte della dottrina a negare che il Cgars avesse natura di sezione del Consiglio di Stato³⁴, nonché a dubitarne della legittimità costituzione, in rapporto a numerose disposizioni sia dello Statuto siciliano sia della Costituzione, come dimostrano le diverse ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale dello stesso Presidente del Cgars³⁵.

3. Nelle more del giudizio innanzi alla Corte costituzionale a seguito delle predette ordinanze, le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana, concernenti il Cgars, sono state riformulate con il d.lgs. n. 373 del 2003.

La nuova disciplina di attuazione ha previsto espressamente che «*[i]l Consiglio di giustizia amministrativa ha sede in Palermo ed è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali*», con la significativa aggiunta, «*che costituiscono Sezioni staccate del Consiglio di Stato*» (art. 1, comma secondo).

Si tralasciano per esigenze di brevità la modifica alla disciplina del d.lgs. n. 654/1948 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 25 del 1976 e del d.P.R. n. 204 del 1978, nonché la profonda

³² L. Sturzo «*Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*», in *Il diritto pubblico della Regione*, fascicolo primo, 1955, 1.

³³ G. Salemi «*Dieci anni di esperienza di decentramento della giustizia amministrativa in Sicilia*», in *Nuova Rassegna*, 1957, n. 19.

³⁴ P. Virga, *La giustizia amministrativa in Sicilia*, Giuffrè, 1988.

³⁵ *Ex plurimis*, ordinanza n. 185/2003, pubblicata sulla G.U.R.I. prima serie speciale n. 28 del 16 luglio 2003 e ordinanza n. 303/2003.

trasformazione del Cgars a seguito della sua configurazione come giudice d'appello sulle sentenze del Tar per la Sicilia.

3.1. L'art. 14 del d.lgs. n. 373/2003 ha disposto l'espressa abrogazione del «*decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, e [ndr. del decreto di modifica dello stesso] il decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1978, n. 204*».

Come chiarisce la Corte costituzionale, decidendo sulle molteplici ordinanze del Presidente del Cgars, «*il d. lgs. n. 373 del 2003 ha attuato una completa revisione della previgente normativa eliminando precedenti "anomalie", già segnalate dalla Corte, e in particolare ha ripristinato l'originario modello statutario di decentramento, organizzato su due sezioni "staccate" del Consiglio di Stato, dando così "piena" attuazione al principio di specialità contenuto nell'art. 23. In questo modo si è dato vita ad una disciplina che ha fissato entro i contorni dello statuto quelli che, in relazione a questo profilo particolare, si possono definire i "contenuti storico-concreti" dell'autonomia regionale siciliana (cfr. sentenza n. 213 del 1998).*»³⁶.

3.2. Merita sottolineare che la sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2004 è di fondamentale importanza non solo per l'esistenza stessa e la giustificazione della particolare fisionomia del Cgars, ma anche per il riconoscimento costituzionale del "modello siciliano", che è stato utilizzato e riprodotto dallo statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Secondo il Giudice delle leggi «*è significativo ricordare che lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (ed il relativo decreto di attuazione 6 aprile 1984, n. 426) si sia ispirato agli stessi principi di autonomia, riproducendo sostanzialmente, a distanza di anni, il modello organizzativo siciliano basato sulla presenza, nell'organo di giustizia amministrativa, di membri "non togati" designati in sede locale. Si tratta evidentemente di un modello del tutto particolare fondato sulla "specialità" di alcuni statuti regionali i quali possono anche, nel campo dell'organizzazione giudiziaria, contenere norme a loro volta espressive di autonomia*»³⁷.

L'art. 93 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972) e la disciplina di attuazione, contenuta nell'art. 14 del d.P.R. n. 426 del 6 aprile 1984, in forza degli «*stessi principi di autonomia*» hanno, infatti, riprodotto «*il modello organizzativo siciliano basato sulla presenza, nell'organo di giustizia amministrativa, di membri "non togati" designati in sede locale*» con la nomina di due consiglieri di Stato per la provincia di Bolzano, inseriti nel ruolo dei consiglieri di Stato, incrementato di due unità³⁸.

³⁶ Corte costituzionale sentenza n. 316 del 4 novembre 2004.

³⁷ Corte costituzionale sentenza n. 316 del 4 novembre 2004.

³⁸ Art. 14, ottavo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984, «*Ai fini della nomina dei consiglieri di Stato di cui al presente articolo la dotazione organica del ruolo dei consiglieri di Stato, di cui alla tabella A allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186, è aumentata di due unità*».

3.3. Secondo la Corte Costituzionale la nuova (e vigente) disciplina contenuta nel d.lgs. n. 373/2003 è una «*completa revisione della previgente normativa*».

Giova evidenziare che, a differenza del precedente d.lgs. n. 654 del 1948, lo schema di decreto legislativo è stato elaborato dalla Commissione paritetica, prevista dall'art. 43 dello Statuto, «*nelle sedute del 29 maggio, 9 giugno, 19 giugno e 2 luglio 2003*»³⁹, a cui vanno aggiunte le sedute del 28 luglio 2003 e 28 ottobre 2003.

Il Consiglio di Stato, nell'Adunanza Generale del 2 ottobre 2003, ha reso il parere n. 3336/2003.

3.4. È interessante comprendere le ragioni che hanno condotto a tale «*revisione*» per capire se e quanto essa sia stata «*completa*».

La risposta alla superiore domanda si trova nelle premesse del parere n. 3336/2003, ove si legge: «*[l]’esigenza di una revisione della disciplina in questione prende le mosse da un recente parere di questa Adunanza Generale (il n. 1/03 del 27 febbraio 2003), relativo ad un quesito concernente lo “svolgimento di incarichi da parte dei componenti “laici” del Consiglio di Giustizia per la Regione siciliana”. ... questa Adunanza aveva altresì rappresentato l’opportunità di procedere ad una “rivisitazione” del decreto n. 654 del 1948, rilevando che le sue disposizioni, a distanza di oltre mezzo secolo, non appaiono del tutto in linea con le esigenze, sempre maggiormente avvertite, di terzietà ed imparzialità del giudice.*».

Prosegue nelle premesse l'Adunanza Generale che «*[d]ella costituzionalità del decreto legislativo n. 654 del 1948 ha dubitato una recente, articolata ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale emessa dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa siciliano: la n. 185 del 13 maggio 2003 ... In presenza di tali dubbi di costituzionalità, relativi sia a profili formali del decreto legislativo di attuazione che a profili sostanziali di disciplina e di funzionamento del C.G.A., è stato predisposto lo schema su cui viene chiesto il parere di questo Consiglio di Stato. L’intento della Commissione paritetica e del Governo è quello di poter superare, con un provvedimento che abroghi e sostituisca integralmente il d.lgs. n. 654 del 1948, le questioni prospettate in relazione a quest’ultimo, assicurando il normale corso della giustizia amministrativa nella Regione anche nelle more della decisione della Corte Costituzionale.*»⁴⁰.

Da ciò si ricava, innanzitutto, che la nuova disciplina di attuazione non è frutto di un ripensamento “spontaneo”, ma “forzato”.

La necessità di una rivisitazione della disciplina è sorta, infatti, per porre rimedio, con urgenza, a due specifici problemi.

³⁹ Relazione alla Commissione Paritetica del 2 luglio 2003 sulla stesura della proposta di decreto attuativo in tema di riassetto del Cgars del Presidente e relatore On. Giacomo Garra.

⁴⁰ Cons. Stato, Ad. Gen., 2 ottobre 2003, parere n. 3336/2003.

L'urgenza si evince dalla relazione del Presidente della Commissione Paritetica alla seduta del 19 giugno 2023, il quale cita, allegandolo al verbale, un articolo di stampa pubblicato *«nel quotidiano “La Sicilia” del 16 giugno 2003 di uno scritto allarmistico a firma del giornalista Lillo Miceli dal significativo titolo: “GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN SICILIA, È PARALISI”»*; lo stesso Presidente comunica di avere informato il direttore del quotidiano *«sullo stato dei lavori già avviati ed in avanzata fase per l'esame di un nuovo decreto attuativo dello Statuto ad opera della Commissione Paritetica»*⁴¹.

Il primo problema riguardava il fatto che i componenti “laici” di designazione regionale⁴² potessero svolgere regolare attività professionale anche sotto forma di consulenza, essendo precluso, per i soli avvocati *«l'esercizio della professione [ndr. esclusivamente] innanzi alle giurisdizioni amministrative»*⁴³.

Di conseguenza, in tale periodo è così accaduto che l'attività professionale svolta da taluno dei componenti del Cgars avesse originato criticità, sfociate in esposti al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, il quale si era pronunciato, con delibera del 21 febbraio 2002, nel senso della sussistenza della propria competenza anche per i componenti laici.

La questione, però, aveva dato adito a dubbi, sicché la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva chiesto al Consiglio di Stato un parere sulla legittimazione del C.P.G.A. ad esercitare le proprie competenze istituzionali nei confronti dei componenti laici del Cgars.

Il Consiglio di Stato si pronunciava, quindi, con parere dell'Adunanza Generale n. 1/2003 del 27 febbraio 2003, affermando la competenza dell'organo di autogoverno sui membri laici del Cgars e con l'occasione rappresentava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *«l'opportunità di procedere ad una “rivisitazione” delle norme di attuazione dello Statuto siciliano di cui al decreto legislativo n. 654/1948»*.

L'Adunanza Generale, nel predetto parere, prospettava la modifica della disciplina relativa ai “laici” di designazione regionale con la previsione che ne sancisse *«la definitiva, e non più temporanea, acquisizione dello status di magistrato»*; ciò si rendeva necessario in quanto erano stati *«segnalati casi in cui i magistrati laici ... prestano consulenza a favore di pubbliche amministrazioni e, per lo più, a favore di enti locali aventi sede nell'isola»* e perché *«il contemporaneo esercizio della*

⁴¹ Relazione alla Commissione Paritetica e nuova proposta di decreto attuativo dell'art. 23 dello Statuto siciliano presentati per la seduta della Commissione Paritetica del 19 giugno 2023 del Presidente e relatore On. Giacomo Garra.

⁴² Art. 2, comma II, d.lgs. n. 654/1948, *«Ne sono membri, in sede consultiva: ... c) quattro esperti nei problemi della Regione, designati dalla Giunta regionale.»* e comma III *«In sede giurisdizionale ne sono membri: ... b) due giuristi scelti tra professori di diritto delle università o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, designati dalla Giunta regionale. Agli avvocati è interdetto durante la carica l'esercizio della professione innanzi alle giurisdizioni amministrative.»*

⁴³ Tale disposizione è stata interpretata nel senso che i predetti componenti potessero esercitare la professione forense innanzi alle altre giurisdizioni superiori (Corte Cost. 20 giugno 2002, n. 261).

professione di avvocato (non importa se a favore di enti pubblici o privati) comporti per il magistrato laico un radicamento nel contesto territoriale in cui svolge il suo ministero, tale da comprometterne sia l'apparenza che la sostanza di indipendenza».

Il secondo problema era legato al rischio di «paralisi» per la proposizione da parte del Presidente del Cgars, con ordinanza n. 185 del 13 maggio 2003 e con successive ordinanze, di questioni di costituzionalità del d.lgs. n. 654/2003; ciò è tanto vero che nelle premesse del parere reso dal Consiglio di Stato si legge: « [l]’intento della Commissione paritetica e del Governo è quello di poter superare, con un provvedimento che abroghi e sostituisca integralmente il d.lgs. n. 654 del 1948, le questioni prospettate in relazione a quest’ultimo, assicurando il normale corso della giustizia amministrativa nella Regione anche nelle more della decisione della Corte Costituzionale.»⁴⁴.

3.5. Dalla superiore documentazione emerge che la genesi dell’intervento del legislatore paritetico è stata legata alla necessità di correggere alcune criticità emerse relativamente ai componenti cd. “laici” del Cgars, dei quali era in dubbio l’assoggettamento al regime disciplinare e ai limiti per l’attività extraistituzionale dei magistrati del Consiglio di Stato; a ciò si aggiunga l’urgenza del momento, essendo state sollevate questioni di costituzionalità, con diverse ordinanze, dallo stesso Presidente del Cgars.

Le ragioni della revisione della disciplina di attuazione nulla hanno, quindi, a che vedere con la soluzione delle questioni più profonde denunciate dal presidente della Commissione incaricata di elaborare il progetto di Statuto della Regione Siciliana, prof. Salemi, ossia la istituzione in Sicilia di sezioni diverse da quelle del Consiglio di Stato⁴⁵ e dallo stesso don Sturzo⁴⁶.

Sotto questo punto di vista può dirsi che sia stata un’occasione perduta.

È mancato, forse, il tempo per intervenire ancora più a fondo, dovendo assicurare «*il normale corso della giustizia amministrativa nella Regione anche nelle more della decisione della Corte Costituzionale.*»⁴⁷, limitando così l’intervento di «*revisione*» alla soluzione delle emergenze che avevano condotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad investire della questione il Consiglio di Stato.

Forse, ancora, le problematicità emerse hanno fatto perdere di vista le altre questioni ed assorbito lo sforzo riformatore.

⁴⁴ Consiglio di Stato, Ad. gen., 2 ottobre 2003, parere n. 3336/2003.

⁴⁵ G. Salemi «*Dieci anni di esperienza di decentramento della giustizia amministrativa in Sicilia*», relazione al Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione Varenna 1957, Milano, La giustizia nella amministrazione Giuffrè, 1959.

⁴⁶ L. Sturzo «*Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*», in *Il diritto pubblico della Regione*, fascicolo primo, 1955, 1.

⁴⁷ Cons. Stato, Ad. gen., 2 ottobre 2003, parere n. 3336/2003.

La conseguenza è stata che il testo della proposta di decreto attuativo predisposto dalla Commissione Paritetica nel 2003, seppur ha certamente innovato, ha mantenuto, comunque, alcuni elementi importanti del modello originario del 1948.

Esemplificativo al riguardo è il testo licenziato dalla Commissione Paritetica il 2 luglio 2003, il quale all'art. 3 prevedeva: «1. *La Sezione consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa è presieduta dal presidente aggiunto e ne sono membri:*

- a) *due consiglieri di Stato;*
- b) *un prefetto della Repubblica;*
- c) *quattro esperti dei problemi della Regione dotati di particolare esperienza e qualificazione professionale.*

2. *Per i membri previsti dal comma 1, lettere b) e c), sono nominati due supplenti, uno per ciascuna categoria.».*

Ancora, al successivo art. 4: «1. *La Sezione giurisdizionale il Consiglio di giustizia amministrativa è presieduta dal presidente titolare e ne sono membri:*

- a) *quattro consiglieri di Stato diversi da quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a);*
- b) *quattro giuristi in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 106, comma terzo della Costituzione per la nomina a consigliere di Cassazione.»*⁴⁸.

Nel testo elaborato dalla Commissione Paritetica si ritrovano la designazione del Prefetto e l'utilizzo della stessa terminologia («*esperti*», «*supplenti*» e «*giuristi*»), mutuata, come sopra detto, dal Presidente Rocco dai Consigli di Prefettura e dalle Giunte provinciali amministrative.

Tutto ciò rimanda all'idea anacronistica nel 2003 – dalla quale il legislatore paritetico, inconsapevolmente, non ha preso le distanze – di quell'«*organo regionale con funzioni consultiva e giurisdizionale esercitate da due distinte sezioni*» che avrebbe dovuto assorbire le funzioni dei Consigli di Prefettura e delle Giunte provinciali, secondo il disegno espresso dal Consiglio di Stato nel parere n. 78 dell'11 luglio 1946.

Sotto tale profilo non è stata del tutto rettificata l'impostazione iniziale, che aveva creato seri dubbi sulla natura di sezione del Consiglio di Stato del Cgars⁴⁹ e sulla quale sono stati effettuati solo alcuni correttivi.

⁴⁸ Il testo è stato, poi, modificato sulla scorta del parere dell'Adunanza Generale del 20 ottobre 2023, recepito dalla Commissione paritetica, che sul punto si è così espresso: «*questo Consiglio di Stato è dell'avviso che debba essere soppressa la distinzione tra "esperti" (art. 3, comma 1, lett. d) dello schema) e "giuristi" (art. 4, comma 1, lett. c)), prevedendo un'unica categoria di "componenti" del C.G.A. designati dal Presidente della Regione siciliana (ai sensi dell'attuale articolo 5, comma 3, dello schema). Si ritiene, inoltre, che debbano richiedersi, per tutti i componenti "laici" del C.G.A. nominati dalla Regione, i medesimi requisiti, che sono quelli indicati o dall'articolo 19, primo comma, numero 2), della legge n. 196 del 1982».*

⁴⁹ F.G. Scoca, Specialità e anomalie del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in Dir. proc. amm. 2007, 1, 20 ss.

In altri termini, si ha l'impressione che si sia trattata di una «*revisione della previgente normativa*»⁵⁰ che può paragonarsi più ad una “ristrutturazione” piuttosto che ad una “demolizione e ricostruzione”. La «*revisione*» con il d.lgs. n. 373/2003 ha, infatti, tenuto ferma, nella sostanza, una parte significativa della “costruzione” progettata dal Presidente Rocco, sulla scorta dell'orientamento del Consiglio di Stato espresso nel parere n. 78 dell'Adunanza Generale dell'11 luglio 1946. Ciò ha indotto alcuni autori a ritenere l'intervento effettuato con il d.lgs. n. 373 del 2003 un semplice «*maquillage*»⁵¹.

4. Conclusioni.

4.1. A maggio ricorrerà il 76° anno dalla istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

L'inizio dell'attività consultiva del Cgars, «*[c]hiamato per la prima volta ad esprimere parere in merito alla proposta di scioglimento di un'Amministrazione Comunale*», è costituito dal parere recante il numero 1, reso nell'Adunanza della Sezione consultiva del 21 settembre 1948, Presidente Carlo Bozzi.

La prima «*decisione*» del Cgars, in sede giurisdizionale, n. 1 Reg. Dec., sul ricorso n. 1/1948 è stata adottata nella Camera di Consiglio del 22 settembre 1948, Presidente Carlo Bozzi e Relatore Guido Landi, pubblicata il 13 ottobre 1948.

La giustizia amministrativa, in generale, e il Consiglio di Stato hanno subito, nel frattempo, una profonda trasformazione.

L'evoluzione del Cgars, essendo legata alla modifica della disciplina di attuazione dell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, è stata diversa e più faticosa.

Al riguardo, giova ricordare che è stato necessario l'intervento della Corte costituzionale, con la sentenza n. 63 del 2023, per eliminare una ingiustificata disparità di rimedi e le conseguenti minori garanzie di tutela dei diritti e interessi del ricorrente dinanzi al Presidente della Regione Siciliana rispetto al ricorrente in via straordinaria al Presidente della Repubblica.

Rimasta inesaudita la sollecitazione di carattere legislativo, *ex art. 58 del r.d. n. 444/1942*, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Regione Siciliana, da parte del Consiglio di Stato, sez. I, con il parere n. 203 del 2021, è stato, infatti, il Cgars, con ordinanza n. 566 del 2022, a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373/2003, per contrasto con gli artt. 3, 11, 24, 111, 117 comma 1 e 136 della Costituzione, nella parte in cui manteneva integro il potere del Presidente della Regione Siciliana di discostarsi dal parere del Cgars,

⁵⁰ Corte costituzionale sentenza n. 316 del 4 novembre 2004.

⁵¹ S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia privilegio e condanna*, Milano, 2009.

nonostante l'avvenuta soppressione con legge n. 69 del 2009, del potere di decidere in dissenso rispetto al parere del Consiglio di Stato per il corrispondente rimedio nazionale.

La difficoltà della revisione è, anche, legata alla fonte di rango primario, a competenza separata e riservata, delle norme di attuazione dello Statuto.

Il decreto legislativo emanato per attuare l'art. 23 dello Statuto siciliano non può essere, infatti, modificato né abrogato implicitamente da una legge ordinaria, in quanto opera «*ad un livello ultraprimario sicché non solo le leggi regionali, ma anche quelle statali sono tenute a prestarvi osservanza; essi, nell'ambito della loro competenza si collocano, nella gerarchia delle fonti, a un livello (subcostituzionale, sì, ma) più alto rispetto agli atti legislativi appena nominati*»⁵².

4.2. A distanza di oltre settanta anni, di certo, oggi non desta più preoccupazione «*il grido d'allarme*» lanciato il 12 gennaio 1948 dal Presidente Ferdinando Rocco «*che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato di cui la giustizia è gelosa espressione*».

Il Cgars ha reso un servizio importante in favore della Sicilia e della Nazione, conquistando “sul campo”, in questi 76 anni, la stessa dignità delle sezioni del Consiglio di Stato.

Ha svolto, infatti, le medesime funzioni consultive, giurisdizionali e giustiziali del Consiglio di Stato per «*gli affari concernenti la Regione*»⁵³ e l'ha fatto in modo molto efficiente.

Non esiste arretrato.

Il Cgars, nel corso del 2024, non avrà praticamente più ricorsi giurisdizionali iscritti da oltre due anni e, di conseguenza, la definizione dei processi amministrativi in grado di appello risulterà assolutamente in linea con le tempistiche previste a livello europeo e nazionale.

La Sezione consultiva ha già smaltito tutto l'arretrato ed esamina gli affari dell'anno corrente; per di più, è all'avanguardia per la digitalizzazione dell'intero procedimento del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, sicché è possibile richiedere la tutela giustiziale, utilizzando modalità telematiche, che renderanno più agevole e meno onerosa la proposizione del rimedio straordinario.

4.3. Nonostante non si oda più quel «*grido d'allarme*», alcune ripercussioni del “clima” che ha dato origine, nel 1948, al Cgras ancora oggi si presentano.

La superiore ricostruzione storica dimostra che la primigenia disciplina di attuazione dell'art. 23 dello Statuto, ossia il d.lgs. n. 654/1948, sia stata figlia del clima ostile alla istituzione in Sicilia di sezioni del Consiglio di Stato, come documentano il parere n. 78 dell'11 luglio 1946 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, il discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1948 dell'Avvocato

⁵² Cgars, sez. giur., ordinanza n. 566 del 12 maggio 2022.

⁵³ Art. 23 dello Statuto Regionale Siciliano.

Generale della Corte di Cassazione Giovanni Macaluso, il discorso d'insediamento del nuovo presidente del Consiglio di Stato Ferdinando Rocco il 12 gennaio 1948, nonché le testimonianze di Landi e Sturzo.

Anche se l'intervento di don Sturzo - senza il quale oggi il Cgars non esisterebbe, così come non esiste la sezione "palermitana" della Corte civile di Cassazione - ha avuto l'effetto di superare la situazione di stallo che si era venuta a creare per le sezioni del Consiglio di Stato, lo «*schema di progetto*» elaborato dal Presidente Rocco⁵⁴ resta il frutto evidente del disegno, espresso nel parere n. 78 dell'11 luglio 1946 dall'Adunanza Generale, di dare vita ad un organo regionale sul modello della Giunta provinciale amministrativa, che avrebbe dovuto assorbire i Consigli di Prefettura e le Giunte provinciali amministrative.

Segno, inequivocabile, di quanto detto è la formazione del collegio del Cgars, che ricalcava la composizione della Giunta provinciale amministrativa.

La designazione di un componente dal «*Ministro per l'interno*», la presenza nel collegio di «*esperti*» e del «*supplente*», la durata in carica di «*quattro anni*» rinnovabili, dimostrano che il modello riprodotto dal Presidente Rocco nella stesura dello schema del decreto legislativo, poi divenuto il d.lgs. n. 654/1948, è quello della Giunta provinciale amministrativa, istituita con l'art. 64 della legge n. 5865 del 1888, come successivamente modificato.

Si tratta, in altri termini, dell'«*eredità beneficiata delle attuali giunte provinciali amministrative*» a cui il Presidente Rocco faceva riferimento all'atto del suo insediamento.

Tale «*eredità*», in parte, è sopravvissuta alla revisione effettuata dal d.lgs. n. 373 del 2003, come, ad esempio, dimostrano la designazione del Prefetto «*dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali*» e il limite temporale divenuto, nel frattempo⁵⁵, di «*sei anni*».

4.4. In conclusione, le modifiche che hanno interessato la disciplina di attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano sono state frutto di interventi della Corte Costituzionale, come ad esempio la sentenza n. 25 del 15 gennaio 1976 (oltre alla già citata, e ultima in ordine cronologico, sentenza n. 63/2023), oppure legati alla soluzione di urgenze che si sono manifestate nel tempo, come l'assoggettamento dei componenti cd. "laici" del Cgars al regime disciplinare e ai limiti per l'attività extraistituzionale dei magistrati del Consiglio di Stato.

Questo ha comportato, per certi aspetti, il mantenimento dell'impianto originario, così come concepito nel 1948.

Impianto primigenio che costituisce il "peccato originale" del Cgars, ossia l'istituzione, col d.lgs. n. 654/1948, di un organo regionale distinto che «*esercita le funzioni consultive e giurisdizionali*

⁵⁴ L. Sturzo «*Il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654*», in *Il diritto pubblico della Regione*, fascicolo primo, 1955, 1.

⁵⁵ d.P.R. n. 204 del 5 aprile 1978.

spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana»⁵⁶ e non il decentramento territoriale di due sezioni del Consiglio di Stato.

Tale “peccato originale” non è stato cancellato del tutto, perché la riforma, effettuata col d.lgs. n. 373 del 2003, ha innovato sì, ma senza fare *tabula rasa* della pregressa disciplina di attuazione.

Vincenzo Martines

⁵⁶ Art, 1 comma secondo, d.lgs. n. 654/1948.