

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana solleva una delicata questione di legittimità costituzionale, concernente la norma che, nella Regione siciliana, consente al Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario in modo difforme dal parere reso dal C.g.a. stesso (cfr. art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 373 del 2003, che così recita: “Qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale”), sul presupposto che tale norma sia ancora oggi vigente.

[Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza 12 maggio 2022, n. 566 – Pres. Taormina, Est. Caleca.](#)

Giustizia amministrativa – Ricorso straordinario – Regione siciliana – Previsione che il Presidente della Regione può discostarsi dal parere del C.g.a. – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 111, 117, comma 1, e 136 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, da considerarsi norma tuttora vigente, che attribuisce al Presidente della Regione siciliana il potere di decidere il ricorso straordinario in modo difforme dal parere reso dal C.g.a. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana reputa rilevante e non manifestamente infondata, in relazione a svariate norme della Carta costituzionale (in particolare, quelle relative al diritto di difesa e all'effettività della tutela giurisdizionale), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del [d.lgs. n. 373 del 2003](#), a norma del quale il Presidente della Regione, in sede di decisione del ricorso straordinario, può discostarsi dal parere reso dallo stesso C.g.a.

Passaggio pregiudiziale dell'ordinanza di rimessione è – nella ricostruzione offerta dal collegio – la valutazione circa la perdurante vigenza della norma sospettata di ledere la Costituzione, nonostante la sopravvenienza dell'art. 69 della [legge n. 69 del 2009](#) (che, come è noto, nell'emendare l'art. 14 del [d.P.R. n. 1199 del 1971](#), ha eliminato la possibilità che il decreto del Presidente della Repubblica, recante la decisione del ricorso straordinario, sia difforme dal parere reso dal Consiglio di Stato).

II. – La controversia sulla quale si innesta l'odierna questione di legittimità costituzionale trae origine da un ricorso straordinario, promosso da un dirigente tecnico archeologo presso l'assessorato regionale dei beni culturali, in materia di inquadramento del personale dirigenziale regionale e di conseguente trattamento retributivo. Con parere n. 644/2006 (reso nell'adunanza dell'11 dicembre 2007), le sezioni riunite del C.g.a. avevano ritenuto fondato

e meritevole di accoglimento il ricorso (riconoscendo, in particolare, in favore della ricorrente, l'inquadramento di dirigente di terza fascia). Dopo un iniziale atteggiamento di inerzia, il Presidente della Regione siciliana ha respinto il ricorso straordinario, ritenendo vigente la norma di cui all'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003. Del medesimo avviso è stato il T.a.r. per la Sicilia che, investito dell'impugnazione avverso tale decisione di rigetto, l'ha respinta con [sentenza della sezione III, 25 marzo 2019, n. 867](#) (in *Foro amm.*, 2019, 610), ritenendo – sulla scorta della propria giurisprudenza formatasi in materia, e in particolare della [sentenza 17 dicembre 2010, n. 14329](#) (in *Giurisdiz. amm.*, 2010, II, 1678) – che quella norma non possa considerarsi tacitamente abrogata (nonostante la sopravvenienza dell'art. 69 della legge n. 69 del 2009), in ragione della “peculiare natura del d.lgs. n. 373 del 2003”, recante “norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana”, come tale avente “rango sovraordinato alla legge ordinaria”.

Di diverso avviso è, invece, il C.g.a. che, investito dell'appello, con la decisione in epigrafe, sostiene quanto di seguito:

- a) non è fondata, né astrattamente percorribile, la tesi che sostiene l'implicita abrogazione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 – tesi pur autorevolmente sostenuta in giurisprudenza, ad esempio dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione 28 gennaio 2011, n. 2065 (in *Foro it.*, 2011, I, 742, con nota di D'ANGELO, in *Riv. nel diritto*, 2011, 759, con nota di AULETTA, in *Urb. e appalti*, 2011, 541, con nota di ANDREIS, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 1465, con nota di QUINTO, in *Foro pad.*, 2011, I, 241, con nota di SALUSTRI, ed in *Giur. it.*, 2011, 2673, con nota di D'ORO) – e ciò per “molteplici ragioni” così riassumibili:
 - a1) il ricorso straordinario nella Regione siciliana, istituito dall'art. 23 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito in legge cost. n. 2 del 1948, recante lo statuto regionale, trova compiuta disciplina proprio nell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003, recante “norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato”, che, per l'appunto, ha previsto che la decisione del Presidente della Regione possa discostarsi dal parere reso dal C.g.a.;
 - a2) secondo quanto ritenuto dalla Corte costituzionale ([sentenza 4 novembre 2004, n. 316](#), in *Foro it.*, 2005, I, 985, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2004, 3440, con nota di RAIMONDI, in *Nuove autonomie*, 2004, 867, con note di RAIMONDI, CORSO, ROTIGLIANO, ed in *Le Regioni*, 2005, 393, con nota di CORLETTI), il d.lgs. n. 373 del 2003, che enuclea la speciale disciplina del

Consiglio di giustizia amministrativa, assurge a rango primario nel sistema delle fonti, in quanto recante norme di attuazione di statuti speciali (cfr., sempre della Corte: [sentenza 7 novembre 2001, n. 353](#), in *Foro it.*, 2002, I, 2581; [sentenza 19 giugno 1998, n. 213](#), in *Foro it.*, 1998, I, 2652, ed in *Giur. cost.*, 1998, 1667, con nota di PALERMO; [sentenza 23 aprile 1998, n. 137](#), in *Foro it.*, 1998, I, 2353);

- a3) tale decreto legislativo, come gli altri testi consimili, va pertanto considerato fonte a competenza *“riservata e separata”* rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. della Corte, oltre alle già citate sentenze n. [213](#) e n. [137 del 1998](#), anche: [sentenza 26 febbraio 1990, n. 85](#), in *Foro it.*, 1990, I, 1778, ed in *Giur. cost.*, 1990, 359, con nota di ANGIOLINI; [sentenza 24 maggio 1985, n. 160](#), in *Foro it.*, 1985, I, 2846); esso, dunque, è in grado di introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il *“limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale”* (in tal senso, sono citate, della [Corte costituzionale: sentenza n. 353 del 2001](#), cit.; [sentenza 18 luglio 1984, n. 212](#), in *Foro it.*, 1985, I, 999, ed in *Le Regioni*, 1984, 1310, con nota di ALLEGRETTI);
- a4) del resto, i decreti di attuazione degli statuti speciali sono approvati, da parte del Governo, previo parere obbligatorio di una Commissione paritetica (composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata: cfr. [Corte cost., sentenza 22 dicembre 1980, n. 180](#), in *Foro it.*, 1981, I, 952, ed in *Le Regioni*, 1981, 430, con nota di MOR), con conseguente sostituzione del controllo parlamentare sull’atto finale, emanato dal Presidente della Repubblica senza alcun intervento delle Camere;
- a5) sussiste, dunque, *“una vera e propria «riserva» in favore delle norme di attuazione, il cui ambito non può essere invaso né dalle leggi ordinarie dello Stato, né, tantomeno, dalle leggi regionali”* (in tal senso, il collegio richiama, le seguenti sentenze della Corte: [sentenza n. 180 del 1980](#), cit.; [sentenza 25 luglio 1983, n. 237](#), in *Foro it.*, 1984, I, 1472; sentenza n. 212 del 1984, cit.), con conseguente valorizzazione del ruolo che l’ordinamento costituzionale, a partire dall’art. 5 Cost., riconosce all’istituto dell’autonomia regionale, e tanto più a quella *“speciale”* della Sicilia (cfr., di recente, in tal senso, anche [C.g.a., sentenza 29 maggio 2014, n. 296](#), in *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 852, nonché successivamente [Cons. Stato, sezione V, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282](#), in *Foro amm.*, 2021, 1283);

- a6) come rilevato in dottrina, pertanto, i decreti di attuazione degli statuti di Regioni ad autonomia speciale *“operano ad un livello ultraprimario sicché non solo le leggi regionali, ma anche quelle statali sono tenute a prestarvi osservanza”*, e, 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”* (è richiamato [C.g.a., parere 28 febbraio 2020, n. 61](#), capo 12.5);
- a7) dato tale inquadramento nel sistema delle fonti, appare viepiù *“del tutto inipotizzabile”*, anche da un punto di vista logico, che il legislatore del 2009 abbia voluto incidere, in modo tacito, sulle richiamate fonti che disciplinano il ricorso straordinario nella Regione siciliana, o che, ancor più implausibilmente, abbia peccato di una *“dimenticanza”*;
- b) appurata, dunque, la perdurante vigenza dell’art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, il collegio spende pochi cenni per affermare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale: l’eventuale ablazione della norma *“farebbe retroattivamente venir meno, in un rapporto che non può certamente dirsi esaurito, il potere del Presidente della Regione di discostarsi dal parere (di contrario segno) reso dalla Sezione consultiva di questo Cgars”*, senza che ciò possa produrre *“alcun vuoto normativo”*, in quanto risulterebbero applicabili le corrispondenti norme del d.P.R. n. 1199 del 1971, come innovate nel 2009 (cfr. [Corte cost., sentenza 13 novembre 2013, n. 265](#), in *Giur. cost.*, 2013, 4307, ed in *Diritto & Giustizia*, 14 novembre 2013, con nota di MARINO), che stabiliscono l’obbligo di conformazione al parere del C.g.a.; in particolare, secondo il collegio:
- b1) il potere del presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario difformemente dal parere del C.g.a. non discende direttamente dal disposto di cui all’ultimo comma dell’art. 23 dello Statuto (*“..decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato”*): il silenzio, sul punto, del legislatore costituzionale non può essere inteso nel senso di ritenere che il termine *“sentite”* includa la possibilità implicita di potersi discostare dal parere, mentre, per converso, l’espressione *“decisi dal”* sembra unicamente volta ad individuare l’autorità competente ad adottare l’atto conclusivo del procedimento;
- b2) del resto, a voler ritenere diversamente, non si spiegherebbe la necessità, sentita dal d.lgs. n. 373 del 2003, di specificare espressamente la sussistenza di tale potestà in capo al presidente della Regione, insieme al *quomodo* dell’esercizio di tale potere;

- b3) pertanto, il Collegio rimettente si reputa esonerato dall'addentrarsi nella "affascinante problematica" della possibilità di investire la Corte costituzionale dello scrutinio di una legge costituzionale, pur rammentando che, in passato, la Corte costituzionale non ha mancato di dichiarare illegittime alcune norme dello statuto siciliano ([sentenza 22 gennaio 1970, n. 6](#), in *Giur. cost.*, 1970), ritenendo che anche lo statuto debba "armonizzarsi con il sistema delineato dalla Carta fondamentale che prevede che a tutti i cittadini siano assicurati rimedi aventi identica consistenza a tutela delle proprie posizioni di diritto soggettivo ed interesse legittimo";
- c) passando, dunque, a motivare il requisito della non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene di evidenziare, preliminarmente, i seguenti punti:
- c1) l'innesto di "elementi e caratteristiche giurisdizionali", in seno all'istituto del ricorso straordinario, è stato più volte rimarcato dalla Corte costituzionale (sono citate: [sentenza 7 febbraio 2020, n. 13](#), in *Foro it.*, 2020, I, 1484; [sentenza 10 giugno 2016, n. 133](#), in *Giur. cost.*, 2016, 1029; [sentenza 2 aprile 2014, n. 73](#), in *Foro it.*, 2014, I, 2402, con nota di TRAVI, in *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 745, con nota di POZZI, in *Urb. e appalti*, 2014, 758, con nota di GAFFURI, in *Giur. it.*, 2014, 1982, con nota di SCOGNAMIGLIO, in *Guida al dir.*, 2014, 17, 87, con nota di PONTE, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 890, con nota di GRILLO, ed in *Giur. cost.*, 2014, 1469, con note di SCOCA e MANGIA), secondo cui, proprio per effetto delle modifiche introdotte dalla [legge n. 69 del 2009](#), nonché dal codice del processo amministrativo, "l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa e ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo";
- c2) un'importante ricostruzione, in tal senso, si deve alla [sentenza della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 24](#) (in *Giur. cost.*, 2018, 226, con nota di SCOCA), la quale "è stata tranchant nel ricondurre la trasformazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proprio alle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 - che hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato e hanno consentito che in quella sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale";
- c3) è attualmente pacifico, in giurisprudenza, che il decreto decisorio del ricorso straordinario sia eseguibile mercé il rito dell'ottemperanza e sia ricorribile alle sezioni unite della Corte di cassazione per motivi inerenti alla

giurisdizione, pur se solo nelle ipotesi in cui esso sia “conforme al parere” (è richiamata Cass. civ., sez. un., sentenza 15 giugno 2017, n. 14858, in *Foro amm.*, 2018, 168);

c4) vi è, del pari, uniformità di vedute circa la possibilità, per la sezione consultiva del C.g.a., di sollevare questione interpretativa ai sensi dell’art. 267 TFUE (ciò, per il vero, sin da tempo risalente ed antecedente al 2009: cfr. la [sentenza della Corte di giustizia del 16 ottobre 1997, in cause riunite C-69/96 e 79/96, Garofalo e altri](#), in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, 694, con note di D’ALESSIO e PECCHIOLI, in *Rass. avv. Stato*, 1998, I, 47, con nota di FIUMARA, ed in *Urb. e appalti*, 1998, 443, con nota di PROTTO), nonché di sollevare questione di legittimità costituzionale (come affermato dall’orientamento inaugurato dalla sentenza n. 265 del 2013, cit., della Corte costituzionale, che ha superato la precedente preclusione argomentata, soprattutto, dall’[ordinanza 17 dicembre 2004, n. 392](#), in *Giur. cost.*, 2004, 4344, e dalla [sentenza 21 luglio 2004, n. 254](#), in *Foro it.*, 2005, I, 1662, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2004, 2460, con nota di TARASCO, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 652, con nota di GIOVANNINI, ed in *Dir. proc. amm.*, 2005, 775, con nota di DI MODUGNO);

d) alla luce di quanto precede, il giudice *a quo* compie le ulteriori, seguenti osservazioni a corredo della motivazione sulla non manifesta infondatezza:

d1) si staglia “*l’esigenza di una uniformità di disciplina sul territorio nazionale*”, avuto riguardo all’attribuzione allo Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, Cost., della competenza esclusiva in materia di “*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*” (lettera l), e di “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (lettera m) – ciò, mentre la materia dell’ordinamento civile e della giustizia amministrativa non è stata devoluta alla Regione Siciliana, non rientrando nelle materie di cui all’art. 24 dello Statuto;

d2) il principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost. postula, tra l’altro, che a tutti i cittadini della Repubblica venga attribuito un identico corredo di rimedi giustiziali e giurisdizionali (in questa ultima ipotesi, intersecandosi così gli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost.);

- d3) non assume rilievo dirimente, peraltro, la qualificazione (giustiziale o giurisdizionale) che si voglia attribuire al rimedio del ricorso straordinario, posto che, a prescindere da ciò, *“la disposizione della cui costituzionalità si subita sembra introdurre una discriminazione ed una compromissione del diritto di difesa in danno di taluni soggetti”*; tale discriminazione sarebbe in danno dei soggetti ricorrenti i quali, potendo in Sicilia attivare il rimedio del ricorso straordinario dinnanzi al Presidente della Regione, e non anche il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per impugnare atti destinati a spiegare effetti nel territorio regionale (su quest’ultimo aspetto, cfr. [Cons. Stato, sez. I, parere n. 4671 del 2010](#), in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2010, 2248), sono destinati ad essere privati – proprio a causa della possibilità, riconosciuta al Presidente della Regione, di discostarsi dal parere del C.g.a. – di *“un corredo di garanzie e rimedi invece esperibili nel territorio della Repubblica”* per gli atti amministrativi che spigano effetti sull’intero territorio nazionale;
- d4) in tale prospettiva, il *“rimedio”* a disposizione dei ricorrenti è *“foriero di minori garanzie per il cittadino ricorrente avverso atti amministrativi destinati a spiegare effetti nel territorio della regione Siciliana, rispetto ai cittadini ricorrenti che abbiano prescelto l’analogo rimedio ‘nazionale’ per impugnare atti destinati a spiegare effetti nel territorio della Repubblica”*;
- d5) del resto, i decreti decisori emanati nel regime normativo *ante* legge n. 69 del 2009 non sono coercibili con il rimedio dell’ottemperanza (cfr. [Corte cost., sentenza n. 24 del 2018](#), cit.), né a maggior ragione lo sono quelli adottati in difformità dal parere del Consiglio di Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri (cfr. Cass. civ., sez. un., n. 14858 del 2017, cit.), mentre condizione decisiva per la ricorribilità innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione, per motivi attinenti alla giurisdizione, è la conformità del decreto al parere reso in sede consultiva (cfr. Cass. civ., sez. un., sentenza 19 dicembre 2012, n. 23464, punti nn. 20 e 21, in *Foro it.*, 2013, I, 2587, in *Corr. merito*, 2013, 348, con nota di CICCHESE, in *Urb. e appalti*, 2013, 400, con nota di MORELLI, ed in *Dir. proc. amm.*, 2014, 250, con nota di GRILLO);
- d6) peraltro, se è vero che la determinazione del Presidente della Regione che si discosti dal parere del C.g.a. dovrebbe comunque essere motivata (cfr. [Corte cost., sentenza 31 dicembre 1986, n. 298](#), in *Foro it.*, 1987, I, 674, con nota di GALLO, ed in *Le Regioni*, 1987, 510, con nota di TRAVI), essa *“non sarebbe in alcun modo preconizzabile al momento della determinazione del*

ricorrente di avvalersi del detto rimedio (e delle scelta delle altre parti di non chiedere la trasposizione), il che appare intersecare in modo decisivo, non soltanto il disposto dell'art. 24 della Costituzione ma, anche quello cui all'art. 111 della Costituzione, quanto alla ricorribilità dei provvedimenti del Giudice amministrativo";

- d7) è ben vero che si tratta, comunque, di un rimedio facoltativo e alternativo rispetto a quello giurisdizionale dall'origine molto antica (in quanto *"preesistente alla stessa giurisdizione amministrativa (Costituzioni Generali di Vittorio Amedeo II, Re di Sardegna, del 1723 e Statuto albertino) e divenuto poi strumento di 'giustizia delegata', attraverso una serie di interventi che vanno dal 1859 (legge del Regno di Sardegna n. 3707 del 30 ottobre 1859) al 1907"*), ma – fa notare il collegio rimettente – esso, costituisce ancora oggi un rimedio centrale nel sistema della giustizia amministrativa, in quanto *"continua ad essere frequentemente prescelto dai ricorrenti per molteplici ragioni (per la velocità della risposta, per il costo non elevato, e, non ultimo, per la maggior ampiezza del termine entro cui proporre l'impugnazione)"*;
- d8) non potrebbe infine escludersi, secondo il C.g.a., un altro aspetto problematico, foriero di un'ulteriore diminuzione di tutela, discendente dall'ampia formulazione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003: la decisione del ricorso, da parte del Presidente della Regione, in senso difforme dal parere del C.g.a. potrebbe invero dispiegarsi *"in ogni caso"*, *"quali che siano stati gli 'accadimenti' verificatisi durante l'iter percorso dalla Sezione Consultiva del CGARS per rendere il proprio parere"*, e quindi finanche nelle ipotesi in cui quest'ultima avesse sollevato una questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Consulta o una questione pregiudiziale dinnanzi alla Corte di giustizia UE, e si fosse poi conformata, con il proprio parere, alle *"autorevoli indicazioni provenienti da tali Corti"*; ebbene, neppure in tali ipotesi potrebbe escludersi il potere del Presidente della Regione di discostarsi dal parere reso dal C.g.a. – situazione, chiosa il Collegio, che non pare esclusa nemmeno dalla direttiva presidenziale del 19 giugno 2020, recante *"Direttiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana-Disciplina dell'istituto e aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali. Rispetto dei termini per l'istruzione"*, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale della Regione siciliana* del 3 luglio 2020, che nulla afferma in proposito – così finendosi per collidere, a giudizio del Collegio, anche *"con gli articoli 11 e 117 comma I della*

Costituzione e per altro verso con l'art. 136 della Carta Fondamentale 'confermato' dall'art. 30 comma III della [legge 11 marzo 1953 n. 87](#)".

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- e) la tesi dell'equiparazione del ricorso straordinario ad una vera e propria procedura giurisdizionale è stata sposata, oltre che dalla Corte costituzionale con le decisioni richiamate dall'ordinanza in epigrafe, anche dalla [Corte europea dei diritti dell'uomo \(sezione I\) con la sentenza 1° ottobre 2020, n. 11036, Mediani](#) (in *Foro it.*, 2021, IV, 1, con nota di D'ANGELO), secondo la quale *"In Italia, per effetto dell'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e dell'art. 48 cod. proc. amm., il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è stato giurisdizionalizzato; pertanto, a partire dal 16 settembre 2010, data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, al ricorso straordinario si applica l'art. 6, par. 1, CEDU sul diritto a un equo processo entro un termine ragionevole"*;
- f) tale decisione della Corte di Strasburgo rappresenta un punto di svolta rispetto alla sua precedente giurisprudenza, che si era invece pronunciata per la natura non giurisdizionale. In proposito si ricordano le seguenti decisioni: [sentenza 28 settembre 1999, Nardella c. Italia](#); [sentenza 31 marzo 2005, Nasalli Rocca c. Italia](#); [sentenza 2 aprile 2013, Tarantino c. Italia](#) (in *Foro it.*, 2013, IV, 449, con nota di ALLENA);
- g) in senso critico rispetto alla tesi della natura giurisdizionale cfr., tuttavia, nella giurisprudenza amministrativa:
 - g1) [Cons. Stato, sezione I, parere 31 luglio 2014, n. 1033](#) (in *Foro it.*, 2014, III, 570, con nota di TRAVI), che, dopo un'accurata ricostruzione storica dell'istituto, ne ha considerato alcuni profili qualificanti (come la disciplina del contraddittorio e dell'istruttoria) e ha valorizzato proprio l'esistenza di discipline speciali dettate dagli statuti speciali regionali, osservando che i limiti di esperibilità di tale rimedio, previsti in alcuni contesti territoriali, mal si concilierebbero con l'affermazione della natura giurisdizionale;
 - g2) [Cons. Stato, sezione III, sentenza 19 marzo 2014, n. 1346](#) (*ibidem*), che ha sottolineato le peculiarità del ricorso straordinario – cui, non a caso, si riconosce natura solo *"sostanzialmente"*, ma non anche formalmente, giurisdizionale – rimarcando la mancanza di *"alcune delle modalità che ordinariamente si considerano necessarie in sede giurisdizionale, come un vero e*

proprio confronto dialettico fra le parti, la loro comparizione davanti al giudice e la discussione in (pubblica) udienza”, e giungendo alla conclusione per cui “nella misura in cui la decisione del ricorso straordinario è qualificabile come (o equiparabile a) una decisione giurisdizionale, ciò è vero solo a condizione che quella procedura sia stata accettata da tutte le parti”;

h) in dottrina non sono mancate, anche recentemente, voci che hanno sostenuto l'incoerenza della ricostruzione che porta a riconoscere natura giurisdizionale al rimedio del ricorso straordinario. In particolare, possono in questa sede segnalarsi i seguenti contributi:

h1) secondo G. D'ANGELO, *Consiglio di Stato e “giurisdizionalizzazione” del ricorso straordinario*, in *Foro it.*, 2012, III, 532, “è insuperato il dubbio che il percorso intrapreso dal legislatore (alla stregua dell'interpretazione della giurisprudenza), di progressiva assimilazione del ricorso straordinario ad un rimedio giurisdizionale, sia incompatibile con l'art. 102, 2° comma, Cost., che vieta l'istituzione di giudici speciali”, mancando peraltro “il requisito necessario di ogni procedimento giurisdizionale: che la decisione sia assunta (anche formalmente) da un giudice terzo ed imparziale, all'esito di un processo giusto regolato dalla legge, come è ulteriormente confermato dal novellato art. 111 Cost.”;

h2) cfr. dello stesso G. D'ANGELO, sempre in chiave critica rispetto all'orientamento della giurisprudenza, anche il contributo *La c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al presidente della repubblica: profili critici di un orientamento che non convince*, in *giustamm.it*, 2013, n. 7;

h3) secondo F.G. SCOCA, *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al capo dello stato*, in *Giur. it.*, 2013, 2374, “Il ricorso straordinario rimane fuori dal sistema giurisdizionale, conserva la sua natura di procedimento amministrativo contenzioso, e la decisione presidenziale che, nella sua complessità strutturale, è sicuramente decisione di giustizia, non è affatto atto avente natura giurisdizionale, né lo diventa perché ingloba il ‘parere’ del Consiglio di Stato. Gli artt. 102 e 103 Cost. non consentono che vengano creati nuovi organi giudiziari con leggi ordinarie, né consentono che vengano riconosciuti tali, per sentenza, organi e rimedi originariamente amministrativi: le riforme recentemente introdotte hanno migliorato la disciplina del ricorso straordinario (e sono quindi da valutare con assoluto favore), ma non ne hanno trasformato la natura; né a mio avviso (come dirò) era necessario che la trasformassero, per consentire le conseguenti modifiche dovute alla giurisprudenza”;

- h4) A. TRAVI, in sede di commento della [sentenza della Corte costituzionale n. 73 del 2014](#), cit., ha osservato (in *Foro it.*, 2014, I, 2402) che la Corte “*accoglie conclusioni del tutto simili a quelle delle sezioni unite o dell’adunanza plenaria, ma utilizza termini più prudenti: parla infatti di «rimedio giustiziale amministrativo», «in parte assimilabil(e)» al processo amministrativo. In ogni caso non sono prese in considerazione le obiezioni mosse da ampia parte della dottrina al nuovo orientamento giurisprudenziale, correlate fra l’altro alla circostanza che la decisione del ricorso straordinario è tuttora impugnabile avanti al Tar, come vale per qualsiasi provvedimento amministrativo*”;
- h5) sempre secondo A. TRAVI (in *Foro it.*, 2019, I, 2416), “*La soluzione accolta dalla giurisprudenza citata non è però contemplata dal d.p.r. 24 novembre 1971 n. 1199, che regola tuttora lo svolgimento del ricorso straordinario (fatta salva l’innovazione, introdotta dall’art. 69 l. 18 giugno 2009 n. 69, rappresentata dal carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato). Rimane pertanto problematico per vari profili l’adattamento del procedimento del ricorso straordinario ad istituti tipicamente processuali, come rispetto alla sospensione feriale dei termini processuali, alla rappresentanza delle amministrazioni statali da parte dell’avvocatura dello Stato, ecc.*”;
- h6) ancora secondo A. TRAVI (in *Foro it.*, 2020, III, 180), l’equilibrio che vuole trovarsi, alla base dell’assimilazione del ricorso straordinario in rimedio giurisdizionale, poggia sulla “*distinzione fra profili di ordine sostanziale (rispetto ai quali varrebbe l’assimilazione fra la decisione del ricorso straordinario e la pronuncia giurisdizionale) e profili di ordine formale (rispetto ai quali invece tale assimilazione non potrebbe valere e la decisione del ricorso straordinario resterebbe perciò soggetta ai principî sulla funzione amministrativa). La distinzione, però, risulta sempre più sottile [...]. Soprattutto rimane forte il dubbio che una distinzione del genere non possa valere quando il confronto sia istituito con l’esercizio della funzione giurisdizionale. Infatti, l’esercizio della funzione giurisdizionale si caratterizza proprio per il fatto che i profili di ordine sostanziale sono inscindibilmente correlati a quelli di ordine formale. A questo punto si deve dare atto che risulta sempre più difficile ricostruire un quadro complessivo che soddisfi realmente criteri coerenti di sistema*”;
- i) sull’ammissibilità del ricorso in cassazione avverso il decreto che decide il ricorso straordinario cfr., da ultimo, [Cass., civ. sez. un., ordinanza 18 gennaio 2019, n. 1413](#) (in *Foro it.*, 2019, I, 2416, con nota di TRAVI, nonché oggetto della [News US n. 21, dell’11 febbraio 2019](#), cui si rimanda per ogni approfondimento sul tema, anche

sull'evoluzione storica del ricorso straordinario), secondo cui *“In tema di ricorso straordinario al Capo dello Stato, ove l'amministrazione intimata abbia proposto opposizione al ricorso ex art. 48 cod. proc. amm., senza contestare la giurisdizione amministrativa, e il TAR l'abbia dichiarata inammissibile per tardività, rimettendo gli atti all'amministrazione per la prosecuzione del procedimento in sede straordinaria, il regolamento preventivo di giurisdizione, con il quale l'amministrazione deduca in tale sede l'insussistenza della giurisdizione amministrativa – presupposto indefettibile del ricorso straordinario al Capo dello Stato ex art. 7, comma 8, cod. proc. amm. –, ben può essere proposto fino al momento della pronuncia del parere del Consiglio di Stato che, formando il contenuto sostanziale della conforme decisione giustiziale del Presidente della Repubblica, ne costituisce l'antecedente necessario e segna il momento preclusivo per far valere il difetto del presupposto della decisione”*;

- j) sui limiti istruttori in sede ricorso straordinario e sulla trattazione solo scritta cfr., di recente, [Cons. Stato, sez. I, parere 12 novembre 2019, n. 191](#) (in *Foro it.*, 2020, III, 180, con nota di TRAVI), secondo cui *“I documenti che in un procedimento per ricorso straordinario le parti intendono sottoporre al Consiglio di Stato, fatto salvo il caso di presentazione diretta del ricorso ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, possono essere presentati solo attraverso il Ministero competente”* e *“L'art. 49, primo comma, del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, in base al quale la trattazione degli affari consultivi da parte del Consiglio di Stato avviene senza la possibilità che le parti o i loro rappresentanti possano intervenire, si applica anche alla trattazione dei ricorsi straordinari, senza che ciò comporti alcuna violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo”*;
- k) sulla legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questione di legittimità costituzionale, in sede di parere su ricorso straordinario, cfr. Corte cost., sentenza n. 73 del 2014, cit. (menzionata anche dalla decisione in epigrafe), secondo cui l'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 (come modificato dall'art. 69, secondo comma, della legge n. 69 del 2009), che consente tale legittimazione, *“è coerente con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ai sensi del quale la questione di legittimità costituzionale deve essere rilevata o sollevata «nel corso di un giudizio» e deve essere ritenuta non manifestamente infondata da parte di un «giudice». L'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, cui questa Corte in passato aveva riconosciuto natura amministrativa, soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato (sentenza n. 254 del 2004), è stato di recente oggetto di importanti interventi legislativi. Tra questi rileva, in particolare, l'art. 69, secondo comma, della legge n. 69 del*

2009, che, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che «La decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato». L'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un 'giudizio', quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953”;

- l) sulle materie in cui è ammesso il ricorso straordinario cfr., di recente:
- 11) Cass. civ., sez. trib., ordinanza 17 maggio 2019, n. 13389, che, partendo dalla previsione dell'art. 7, comma 8, c.p.a., secondo cui il ricorso straordinario è ammissibile unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, ha precisato che la *“giurisdizione diventa generale presupposto di ammissibilità del ricorso straordinario, non diversamente che per il ricorso ordinario al giudice amministrativo”*;
 - 12) quanto alla previsione introdotta dall'art. 8, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 53 del 2010, a norma della quale gli atti delle procedure di affidamento degli appalti pubblici *“sono impugnabili unicamente mediante ricorso al tribunale amministrativo regionale competente”*, cfr. [Cons. Stato, sezione V, sentenza 23 dicembre 2013, n. 6191](#), secondo cui l'applicazione del conseguente divieto di utilizzare il rimedio giustiziale nella materia degli appalti *“non può essere applicato retroattivamente, nei confronti cioè di atti emanati prima di detta entrata in vigore”*;
 - m) sull'applicazione del principio di sinteticità anche in sede di ricorso straordinario, cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 30 aprile 2019, n. 1358 (in *Foro it.*, 2019, III, 666), secondo cui *“occorre fare applicazione di tale principio anche in sede di ricorso straordinario, atteso che «l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo» (Corte cost. 2 aprile 2014, n. 73)”*. E' interessante osservare che questa decisione ha quindi stabilito, essa stessa, i criteri tipografici da rispettare nella redazione della memoria, escludendo, pertanto, che potessero trovare diretta applicazione i criteri e i limiti dimensionali previsti per i ricorsi giurisdizionali (e per gli altri atti processuali di parte), come stabiliti dal [Presidente del Consiglio di Stato con](#)

[il decreto del 22 dicembre 2016, n. 167](#), emanato ai sensi dell'art. 13-ter, comma 4, dell'allegato II al cod. proc. amm., come introdotto dall'art. 7-bis del decreto-[legge n. 168 del 2016](#), convertito in [legge n. 197 del 2016](#);

- n) sul riparto di competenza fra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso straordinario al presidente della Regione siciliana, e sui conseguenti poteri da riconoscersi al C.g.a. in sede di parere, cfr. la sentenza delle sezioni unite n. 2065 del 2011, cit. (ricordata anche dall'ordinanza in epigrafe), secondo cui *“L'evoluzione del sistema, che porta dunque a configurare la decisione su ricorso straordinario come provvedimento che, pur non essendo formalmente giurisdizionale, è tuttavia suscettibile di tutela mediante il giudizio d'ottemperanza, deve trovare applicazione, in guisa di corollario, per l'analoga decisione resa dal Presidente della Regione siciliana ai sensi della sopra richiamata normativa regionale, modellata — come s'è visto — sulla disciplina dettata per il ricorso straordinario al Capo dello Stato (dovendosi dunque riconoscere carattere vincolante anche al parere espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa e dovendosi ammettere il potere di tale organismo di sollevare questioni di legittimità costituzionale rilevanti ai fini dell'espressione del parere; al riguardo, la dottrina parla di abrogazione tacita indiretta delle disposizioni del d.lgs. n. 373 del 2003 che contrastino con le previsioni introdotte dall'art. 69 della legge n. 69 del 2009)“*.