

## LA “SPECIALISSIMA” AUTONOMIA DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN SICILIA.

Attilio L.M. Toscano \*

**ABSTRACT [IT]:** l’articolo esamina la “*specialissima*” configurazione normativa, di attuazione statutaria, amministrativa e giurisprudenziale, dei nove consiglieri “*laici*” del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, organo composto da due sezioni regionali (e staccate) del Consiglio di Stato in Sicilia, nell’ambito del complessivo ordinamento della giustizia amministrativa e, in particolare, di quello della magistratura amministrativa, per metterne in luce l’evidente disparità di *status* e di trattamento economico rispetto a quelli dei consiglieri di Stato “*laici*”, perché di nomina governativa, ivi inclusi i due nominati per la provincia autonoma di Bolzano; e per verificare se questa palese differenziazione possa avere fondamento e compatibilità costituzionale, riflettendosi, in definitiva, la configurazione dei suoi consiglieri laici sul fondamento e sulla compatibilità costituzionale dello stesso Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e sull’esercizio delle funzioni, esclusivamente statali, giustiziale e giurisdizionale amministrative superiori e di ultimo grado in Sicilia.

**ABSTRACT [EN]:** *the article examines the “very special” regulatory configuration of statutory, administrative and jurisprudential implementation, of the nine “lay” councilors of the Council of Administrative Justice for the Sicilian Region, a body composed of two regional (and detached) sections of the Council of State in Sicily, within the overall system of administrative justice and, in particular, that of the administrative judiciary, to highlight the evident disparity in status and economic treatment compared to those of “lay” state councilors, because they are appointed government, including the two nominated for the autonomous province of Bolzano; and to verify whether this clear differentiation can have a constitutional basis and compatibility, ultimately reflecting the configuration of its lay councilors on the foundation and constitutional compatibility of the Council of Administrative Justice itself for the Sicilian Region and on the exercise of exclusively state functions, judicial and jurisdictional administrative superior and last degree in Sicily.*

**SOMMARIO:** 1. Funzioni, struttura e composizione del Consiglio di Stato, tra Costituzione, Statuti speciali della Regione Siciliana e della Regione Trentino-Alto Adige e relative disposizioni di attuazione statutaria. – 2. Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e il suo “*specialissimo*” modello organizzativo della giustizia amministrativa in Sicilia: dubbi di compatibilità costituzionale “*risolti*” dalla Corte costituzionale. – 3. Il consigliere laico del C.G.A., un “*terzo tipo*” e “*iper-speciale*” di magistrato superiore e di ultimo grado in Sicilia – 4. Assiomi e prolegomeni costituzionali (e statuari) sull’istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. Tra la “*precarietà*” normativa e la “*onorarietà*” giurisprudenziale dei consiglieri laici del C.G.A. si conferma la “*specialissima*” autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia. – 5. Il consigliere di Stato laico, di nomina governativa e la sua concreta configurazione amministrativa. – 6. La posizione, la natura giuridica, la funzione ed i poteri del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa. Critica all’auto-attribuito potere di

determinare un requisito di “controllo” sui nominandi. – 7. Il consigliere laico del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana: l’ircocervo giuridico, distopico e disfunzionale, simbolo della “specialissima” autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia.

**1. Funzioni, struttura e composizione del Consiglio di Stato, tra Costituzione, Statuti speciali della Regione Siciliana e della Regione Trentino-Alto Adige e relative disposizioni di attuazione statutaria.**

Il Consiglio di Stato è, secondo la Costituzione della Repubblica Italiana, il massimo organo, ausiliario del Governo e di rilievo costituzionale, «di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione»<sup>1</sup> ed esercita, pertanto, funzione consultiva – ivi inclusa quella sostanzialmente giustiziale<sup>2</sup> (rendendo pareri obbligatori e vincolanti<sup>3</sup> sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica) – tramite due sezioni centrali (la prima e la seconda, quest’ultima specificamente istituita per l’espressione di pareri sugli schemi di atti normativi<sup>4</sup>).

È, allo stesso tempo, organo giurisdizionale amministrativo superiore e di ultimo grado<sup>5</sup>, che svolge funzione giurisdizionale di appello tramite sei sezioni centrali (dalla seconda alla settima). Esse decidono sugli appelli avverso le pronunce dei Tribunali amministrativi regionali, ad eccezione di quelle del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia<sup>6</sup>, e del Tribunale regionale della Giustizia amministrativa (T.R.G.A.) del Trentino-Alto Adige.

Compongono il Consiglio di Stato: il presidente del Consiglio di Stato, i presidenti di sezione (con funzioni direttive) e i consiglieri di Stato, che sono (tutti) magistrati

---

1 \* Ricercatore e professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Catania  
Art. 100, comma 1, Cost.

2 «La funzione giustiziale, si colloca, ..., tra l’amministrazione e la giurisdizione, e trova fondamento nella Costituzione, non soltanto nel richiamato art. 100 Cost., ma anche nell’art. 117 della Carta, là dove, nel secondo comma, alla lettera l), nell’elencare le materie di legislazione esclusiva dello Stato, si tiene distinta quella della «giurisdizione e norme processuali» dalla «giustizia amministrativa»» Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171, punto 7.3.1. Nello stesso senso Corte cost., sentenza 7 aprile 2023, n. 63: «Anche questa Corte, nel prendere atto della espressa attribuzione al Consiglio di Stato della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere, ha ricondotto tale rimedio alla nozione di «“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» (sentenza n. 73 del 2014). E per giungere a tale conclusione ha valorizzato proprio, ancora una volta, l’«acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, [la quale] ha conseguentemente modificato l’antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale». Del resto, come affermato nella stessa pronuncia, l’originaria scelta nel senso dell’attribuzione al ricorso straordinario della natura amministrativa (risalente alla sentenza n. 254 del 2004) era stata effettuata «soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato» (sentenza n. 73 del 2014)».

3 Art. 14, comma 1, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 («Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi»), come modificato dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

4 Art. 1, comma 1, l. 27 aprile 1982, n. 186 («Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali») e art. 17, comma 28, l. 15 maggio 1997, n. 127 («Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo»).

5 Artt. 103, comma 1, e 113, comma 1, Cost. e art. 6, comma 1, c.p.a

6 Artt. 6, comma 6, e 100, comma 1, c.p.a. e art. 4, comma 3, d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti l’esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato»).

amministrativi “di carriera”, collocati nel ruolo della magistratura amministrativa<sup>7</sup> e perciò “stabili”.

«In ragione di un quarto, i posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere di Stato sono conferiti a professori universitari ordinari di materie giuridiche o ad avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o a dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche (o anche a dirigenti coordinatori di area dei Comuni<sup>8</sup>, n.d.r.) nonché a magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte di appello o equiparata».

La loro nomina ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere (obbligatorio e non vincolante<sup>9</sup>) del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (C.P.G.A.), «contenente valutazioni di piena idoneità all’esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell’attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere»<sup>10</sup> e su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

I consiglieri di Stato di nomina governativa, che in questo scritto chiameremo “laici”, solo per indicarne il procedimento di nomina non concorsuale, divengono appunto e sono dunque, a tutti gli effetti, magistrati amministrativi di professione, collocati nel ruolo della magistratura amministrativa con la qualifica di consiglieri di Stato<sup>11</sup>, al pari degli altri consiglieri di Stato nominati per concorso o, altrimenti, provenienti dai Tribunali amministrativi regionali, sempre attraverso un concorso<sup>12</sup>, che in questo scritto appelleremo, forse impropriamente, ma suggestivamente, “togati”.

Di talché il differente procedimento di nomina dei consiglieri di Stato laici, in deroga, innanzi tutto, al principio costituzionale per il quale «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso»<sup>13</sup>, non ha nessuna refluenza sulla loro carriera di magistrati amministrativi, dal giuramento al collocamento a riposo al compimento del settantesimo anno di età<sup>14</sup>. Nessuna differenziazione, dunque, nello stato giuridico e nel trattamento economico, dagli altri consiglieri di Stato togati.

Da un quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia pur risalente ad oltre cinquant’anni fa, i consiglieri di Stato laici sono stati ritenuti compatibili con la Costituzione, in quanto la loro diversa modalità di provvista (per le diverse esperienze maturate negli ambiti di provenienza dai nominati) è opportuna (se non, addirittura, necessaria) per il raggiungimento delle finalità e delle funzioni assegnate al Consiglio di Stato (e, più in generale, alle giurisdizioni superiori); e la loro indipendenza è garantita dalla previsione, per legge, dell’accertamento dell’idoneità all’esercizio delle funzioni<sup>15</sup>, e non dal necessario

7 Artt. 1, comma 1, 14 e 23 e Tabella A, l. n. 186 del 1982.

8 Secondo Cons. St., sez. VII, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

9 Anche per giurisprudenza pacifica, v., da ultimo, sempre Cons. Stato, sez. VII, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

10 Art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982.

11 Art. 23, l. n. 186 del 1982.

12 Art. 19, comma 1, nn. 1 e 3, l. n. 186 del 1982.

13 Art. 106, comma 1, Cost.

14 Art. 5, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 («Guarentigie della magistratura»), che fissa al compimento del settantesimo anno di età il limite massimo per il collocamento a riposo dei magistrati ordinari, e che si applica anche a quelli amministrativi, in virtù dell’espresso e inequivoco richiamo di cui all’art. 27, l. n. 186 del 1982.

15 Corte cost., sentenza 21 gennaio 1967, n. 1 e sentenza 6 dicembre 1973, n. 177. La questione affrontata dalla prima decisione riguardava la nomina governativa a consiglieri della Corte dei conti di soggetti estranei alla magistratura contabile per presunta violazione degli artt. 106, comma 1, 108, comma 2, e 100, comma 3, Cost. La Consulta affermò chiaramente che la regola del pubblico concorso, di cui al 106, comma 1, Cost., per le nomine dei magistrati non fosse norma di garanzia della loro indipendenza, valendo soltanto a rafforzarla, ma

accesso tramite pubblico concorso, nonché dalla loro inamovibilità<sup>16</sup>, «in forza della quale il giudice non può essere spostato di sede o di funzione se non... a seguito di un procedimento che gli garantisca i diritti di difesa col suo consenso»<sup>17</sup>.

Recentemente, una ex presidente del C.G.A. e, allo stesso tempo, dell'Associazione tra i Magistrati del Consiglio di Stato (A.M.C.S.), oggi presidente della quinta sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ha avuto modo di sottolineare, per le nomine governative dei Consiglieri di Stato, che «Tale modello ha superato indenne il vaglio della Corte costituzionale, ed è presente, sia pure senza quota prestabilita, nella Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 106 Costituzione, e in molte giurisdizioni amministrative europee ed extraeuropee. Si basa sull'idea che a un'alta giurisdizione, connotata da tecnicismo e multidisciplinarietà dei saperi, è utile un apporto «laico». Inoltre, tale modello richiede requisiti soggettivi severi e un articolato procedimento di selezione volto a garantire che i nominati abbiano doti non solo di elevata esperienza e competenza, ma anche di imparzialità. Il governo, poi, non nomina i consiglieri di Stato, ma li designa, individuandoli tra categorie prestabilite dalla legge; il possesso degli astratti requisiti di legge non è sufficiente, essendo necessario anche un parere dell'organo di autogoverno della Giustizia amministrativa - ... - sulla piena attitudine all'esercizio delle funzioni e sulle garanzie di indipendenza. Infine, la nomina avviene da parte del Presidente della Repubblica, organo terzo e neutrale, garante del rispetto della Costituzione»<sup>18</sup>.

Equivalenti funzioni, riteniamo essenzialmente statali, ossia quella consultiva giuridico-amministrativa del Governo regionale<sup>19</sup>, quella sostanzialmente giustiziale (con riferimento ai pareri obbligatori e vincolanti<sup>20</sup> sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione Siciliana contro atti amministrativi soggettivamente e oggettivamente<sup>21</sup> regionali<sup>22</sup>) e quella

fosse, più propriamente, di garanzia dell'idoneità a ricoprire l'ufficio, peraltro, esclusivamente riferibile alla magistratura ordinaria («come risulta evidente dalle norme contenute nell'invocato art. 106 e negli articoli, che lo precedono e lo seguono, 104, 105, 107, 109, 111») e non alle magistrature speciali. D'altronde, la Corte dei conti (e il Consiglio di Stato e i tribunali militari) non sarebbero neanche vere e proprie magistrature speciali, perché espressamente sottratte a revisione dalla VI disp. trans. e fin. Cost., sempre secondo detta pronuncia. A garantire l'indipendenza dei soggetti estranei, è sufficiente la disposizione in base alla quale «i consiglieri della Corte dei conti non possano essere revocati, né collocati a riposo di ufficio, né allontanati in qualsiasi altro modo senza il parere conforme di una commissione composta dai Presidenti e dai vice Presidenti dei due rami del Parlamento». La Corte ebbe modo di sottolineare anche che «Una volta escluso, infatti, che la nomina per concorso debba necessariamente intervenire per assicurare l'indipendenza dei magistrati delle giurisdizioni speciali, per le quali, anzi, la provvista dell'ufficio in modi diversi e con procedimenti diversi da quelli del concorso può essere necessaria, o quanto meno opportuna, per il raggiungimento delle finalità loro assegnate (com'è evidente nel caso della Corte dei conti, non potendosi negare l'opportunità di acquisire all'Istituto esperienze maturate nell'ambito dell'amministrazione attiva)». Con la sentenza del 1973, la Consulta affermò, per ciò che in questa sede rileva, la compatibilità costituzionale delle nomine governative a consigliere di Stato, ritenendo non violate le disposizioni di cui agli artt. 100, comma 3, 108, comma 2, 102, comma 2, ultimo inciso, e 106, comma 3, Cost. nella misura in cui le relative disposizioni di legge assicurano l'idoneità del nominato alle funzioni, idoneità che doveva, in ogni caso, essere oggetto di accertamento, documentabile o evincibile dal contesto del procedimento.

16 Art. 5, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 («Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato») e, oggi, art. 24, l. n. 186/1982

17 R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022, p. 189.

18 R. DE NICTOLIS, lettera del 10 gennaio 2021, al quotidiano *La Verità*.

19 Art. 9, comma 1, d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato»).

20 Stante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost. ad opera di Corte cost., sentenza 7 aprile 2023, n. 63.

21 Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171.

22 Art. 23, comma 4, St. Reg. sic. (approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l.cost. 26 febbraio 1948, n. 2, modificato dalle ll.cost. 23 febbraio 1972, n. 1, 12 aprile 1989, n. 3 e 31 gennaio 2001, n. 2) e art. 9,

giurisdizionale amministrativa superiore e di ultimo grado, svolgono le altre sezioni «regionali»<sup>23</sup> e «staccate del Consiglio di Stato»<sup>24</sup>, aventi sede in Sicilia, a Palermo<sup>25</sup>.

Tanto prevedono e, dunque, giustificano e legittimano, inequivocabilmente e dal punto di vista costituzionale, i commi 1, 2 e 4 dell'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, in base ai quali «1. Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. 2. Le Sezioni del Consiglio di Stato... svolgeranno altresì le funzioni... consultive... 4. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato».

Dai chiari testi delle superiori disposizioni, si evince, in modo solare, che le sezioni regionali del Consiglio di Stato:

- 1) hanno sede in Sicilia;
- 2) svolgono funzione giurisdizionale amministrativa «per gli affari concernenti la Regione» (di circa 5 milioni di abitanti), decidendo, oggi, sugli appelli avverso le pronunce del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia<sup>26</sup>;
- 3) svolgono funzione consultiva e sostanzialmente giustiziale, rendendo pareri sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione. In sede di attuazione statutaria, e dunque con fonte primaria a competenza riservata e separata<sup>27</sup> a seguito di speciale procedimento di formazione «paritetico» Stato-Regione<sup>28</sup>, è stato specificato che le predette sezioni regionali:

comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

23 Art. 23, comma 4, St. Reg. Sic.

24 Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

25 Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

26 Artt. 6, comma 6, e 100, comma 1, c.p.a. e art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003.

27 Trattasi di qualificazione pacifica. Cfr. Corte cost., sentenza 7 aprile 2023, n. 63: «secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria ha carattere "riservato e separato" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 237 del 1983 e n. 180 del 1980), con la conseguenza che "le norme così prodotte si pongono con rango sicuramente non sottordinato a quello delle norme ordinarie e con possibilità quindi di derogarvi nell'ambito della loro specifica competenza" (sentenza n. 212 del 1984)»; e Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171, punto e.3 per «la considerazione (cfr. Corte Costituzionale, 4 novembre 2004, n.316) che al d. Lvo. n. 373 del 24 dicembre 2003 che enuclea la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, vada riconosciuto rango primario in quanto recante norme di attuazione di statuti speciali (cfr. sentenze n. 353 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998); esso, - come gli altri testi consimili - va pertanto considerato fonte a competenza "riservata e separata" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), tale da potere 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" (sentenze n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984). Nella constatazione che decreti di attuazione degli Statuti speciali sono gli unici atti con forza di legge che non hanno, prima o dopo la loro emanazione, un controllo del Parlamento, si appalesa di inalterata attualità l'insegnamento della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 180/1980) che li ha definiti appunto fonti a competenza "separata e riservata", con una procedura approvativa che vede l'emanazione da parte del Governo previo parere obbligatorio della Commissione paritetica soprarichiamata, e che qualificata Dottrina ha definito di "collaborazione", poiché viene sostituito il controllo parlamentare sull'atto finale, emanato dal Presidente della Repubblica senza alcun intervento delle Camere».

28 Art. 43 St. Reg. Sic., il quale prevede che «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto». Corte cost., sentenza 6 aprile 1995, n. 109 evidenzia la «funzione consultiva» delle Commissioni paritetiche e la loro natura di «organo finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi potenzialmente diversi». Secondo Cass. civ., sez. un., 1° aprile 2019, n. 9042, la Commissione paritetica di cui all'art. 43 della St. Reg. Sic. è «strumento di collaborazione e di raccordo tra lo Stato e la Regione ad autonomia differenziata

- 1) hanno sede a Palermo<sup>29</sup>;
- 2) sono sezioni staccate del Consiglio di Stato;
- 3) allo stesso tempo, compongono il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (C.G.A.);
- 4) sono due (se si vuole, per praticità, l'ottava e la nona sezione del Consiglio di Stato in Sicilia), una con funzione consultiva giuridico-amministrativa del Governo regionale<sup>30</sup> e l'altra con funzione giurisdizionale di appello contro le pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia<sup>31</sup>;
- 5) in adunanza a sezioni riunite, rendono parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione<sup>32</sup> (funzione sostanzialmente giustiziale).

Quanto alla composizione delle sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia e dunque del C.G.A., quella consultiva è composta, per le disposizioni di attuazione statutaria<sup>33</sup>, da due consiglieri di Stato, dal presidente preposto, che la presiede, e da sei consiglieri laici (un prefetto della Repubblica e cinque componenti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 106, comma 3, Cost. per la nomina a consigliere di Cassazione ovvero di cui all'art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982, per la nomina a consigliere di Stato).

Per la validità delle deliberazioni della sezione consultiva, sempre per le disposizioni di attuazione statutaria<sup>34</sup>, occorre il voto di non meno di quattro membri della Sezione, tra cui almeno un consigliere di Stato e, implicitamente, essendo composta da soli tre consiglieri di Stato, almeno un membro laico, ivi compresi quelli della sezione giurisdizionale per supplenza<sup>35</sup>. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza. In caso di parità, prevale il voto espresso dal presidente.

La sezione regionale giurisdizionale del Consiglio di Stato è, invece, composta, sempre per le disposizioni di attuazione statutaria<sup>36</sup>, da quattro consiglieri di Stato, dal presidente del C.G.A., che la presiede, dal presidente assegnato e da quattro consiglieri "laici" (in possesso dei requisiti di cui all'articolo 106, comma 3, Cost. per la nomina a consigliere di Cassazione ovvero di cui all'art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982, per la nomina a consigliere di Stato).

Il collegio giudicante è composto, necessariamente, da uno dei due presidenti della Sezione, da due consiglieri di Stato e da due dei membri laici<sup>37</sup>, ivi compresi quelli della sezione consultiva per supplenza<sup>38</sup>, ad eccezione del prefetto, che è dunque e opportunamente limitato e vincolato all'esercizio della funzione consultiva.

---

*finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi potenzialmente diversi e funzionale al raggiungimento di specifici obiettivi, essendo investita di un'attribuzione speciale di partecipazione al procedimento legislativo che si esplica attraverso la determinazione delle norme, che saranno poi emanate con decreti legislativi del Governo, relative all'attuazione dello statuto stesso (Corte Cost., sentenze n. 109 del 1995 e n. 201 del 2010)». In sostanza, sempre secondo le sezioni unite, la Commissione paritetica ha uno speciale «ruolo nel procedimento legislativo che si esplica attraverso la redazione diretta del testo delle norme di attuazione dello statuto» e ciascun componente della Commissione paritetica è «coautore di una normativa di rango primario».*

29 Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

30 Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

31 Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003.

32 Art. 9, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

33 Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

34 Art. 3, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

35 Art. 2, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2023.

36 Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

37 Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

38 Art. 2, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

Per la validità dell'adunanza delle sezioni riunite è richiesta la presenza di almeno nove membri.

Almeno un consigliere laico del C.G.A. deve pure partecipare all'Adunanza generale<sup>39</sup> e all'Adunanza plenaria<sup>40</sup> del Consiglio di Stato, limitatamente alle questioni che riguardano la Sicilia, e tutti i membri laici hanno pacificamente elettorato attivo dei magistrati del Consiglio di Stato, in occasione delle elezioni dei componenti c.d. "togati" del C.P.G.A., poiché agli stessi, come vedremo, «*si applicano*»<sup>41</sup> le disposizioni concernenti lo stato giuridico dei consiglieri di Stato e dunque essi sono indubbiamente considerati «*magistrati del Consiglio di Stato*»<sup>42</sup>, ai fini di dette elezioni.

I consiglieri laici del C.G.A., a differenza dei consiglieri di Stato laici, sono, innanzi tutto, "designati": il prefetto, dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, gli altri nove, dal Presidente della Regione Siciliana. Occorre rilevare, per il carattere politico-amministrativo della designazione presidenziale, che, per effetto di leggi regionali siciliane, la designazione del Presidente della Regione, quale anche atto di indirizzo generale del Governo regionale, è soggetta al parere della prima Commissione Affari istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana<sup>43</sup>, previo assenso della Giunta regionale<sup>44</sup>. Per il parere vale il meccanismo del silenzio-assenso<sup>45</sup>. In caso di parere negativo della prima Commissione a maggioranza dei suoi componenti, laddove il Presidente insista nella designazione, deve pronunciarsi anche l'Assemblea<sup>46</sup>, eventualmente anche tramite lo strumento del silenzio-assenso.

Tutti i consiglieri laici, comunque, sono nominati, con procedimento identico a quello dei consiglieri di Stato laici: con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il C.P.G.A., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, a cui dunque spetta il potere decisivo finale.

La designazione dei consiglieri laici deve, quindi, "incontrare" anche la successiva proposta del presidente del Consiglio, per cui pensiamo possa trattarsi di un caso di leale collaborazione e di accordo politico-amministrativo sulla scelta del designato, confacente al fatto che essi andranno ad esercitare funzioni essenzialmente statali, consultive, giurisdizionali nonché giurisdizionali amministrative proprie del Consiglio di Stato, sia pure per gli affari concernenti la Regione Siciliana e senza limitazione di materie.

L'accordo dei Governi dello Stato e della Regione sembra, però, non essere giustificato, a monte, dall'art. 23 St. Reg. Sic. che, pur potendo esplicitamente prevederlo anche per i consiglieri laici delle sezioni regionali del Consiglio di Stato, lo ha espressamente richiesto solo per i magistrati della Corte dei Conti, in Sicilia<sup>47</sup>.

Differenza procedimentale è certamente la partecipazione al Consiglio dei Ministri del Presidente della Regione Siciliana, col rango di Ministro e con voto deliberativo<sup>48</sup>, diversità che non riteniamo possa significativamente distinguere il procedimento di nomina da quello

39 Art. 9, commi 3 e 6, d.lgs. n. 373 del 2003, delibera del C.P.G.A. del 4 novembre 2005, rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Normativa e criteri, 14. Assegnazione al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, pp. 12 e 15), e Cons. St., sez. prima, parere 11 febbraio 2021, n. 186.

40 Art. 10, commi 4 e 5, d.lgs. n. 373 del 2003 e delibera del C.P.G.A. del 4 novembre 2005.

41 Art. 6, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003 e art. 7, comma 2, l. n. 186 del 1982.

42 Art. 7, comma 2, l. n. 186 del 1982.

43 Art. 1, l.r. 20 aprile 1976, n. 35

44 Art. 4, comma 2, l.r. 29 dicembre 1962, n. 28.

45 Art. 3, l.r. n. 35 del 1976.

46 Art. 4 l.r. n. 35 del 1976.

47 Art. 23, comma 3, St. Reg. Sic., ai sensi del quale: «*I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione*».

dei consiglieri di Stato governativi, perché il voto del Presidente potrà semmai essere determinante nell'ipotesi congiunta di effettiva partecipazione alla deliberazione e di divisione nella votazione del Consiglio a metà, casi entrambi estremamente rari e mai verificatisi, nella realtà.

La mera designazione regionale fa propendere sempre per la natura sostanzialmente governativa statale della nomina dei consiglieri laici del C.G.A., per tre ordini di ragione:

a) innanzi tutto, il Presidente della Regione, per esplicita previsione statutaria del comma 2 dell'art. 21, che precede l'art. 23, «*rappresenta altresì nella Regione il Governo dello Stato*» e, riteniamo, che il suo potere di designazione sia giustificato, statutariamente e quindi costituzionalmente da questa sua specifica funzione rappresentativa, ulteriore rispetto a quella di Capo del Governo regionale e rappresentante della Regione<sup>49</sup>;

b) inoltre, ciò è anche confermato dalla sua partecipazione alla nomina governativa vera e propria col rango di Ministro e con voto deliberativo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 3, St. Reg. Sic.;

c) ancora, non si può minimamente ritenere che le funzioni delle sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia siano funzioni di natura (o provenienza) regionale, ma sono pur sempre ed essenzialmente statali.

I consiglieri laici del C.G.A., per le disposizioni di attuazione statutaria, non sono, però, magistrati amministrativi di carriera, non vengono collocati nel ruolo della magistratura amministrativa e, in effetti, non vengono collocati in nessun ruolo e perciò sono meri "precari", con divieto di riconferma<sup>50</sup>; dopo la nomina, agli stessi – pur se, quantomeno amministrativamente, ritenuti consiglieri di Stato, durante il sessennio di durata in carica dal giuramento<sup>51</sup> – «*si applicano*» soltanto le disposizioni concernenti lo stato giuridico dei consiglieri di Stato, e viene loro «*corrisposto*», dall'inizio del sessennio, il trattamento economico iniziale spettante ai consiglieri di Stato, ove più favorevole del loro trattamento economico iniziale<sup>52</sup>. Essi sono soggetti a tutte le incompatibilità e al medesimo regime disciplinare a cui sono soggetti i consiglieri di Stato e tutti i magistrati amministrativi e ordinari<sup>53</sup>.

Come si vede, le disposizioni di attuazione statutaria, per via anche della celeberrima sentenza n. 316 del 2004 che le ha considerate compatibili con lo Statuto regionale e con la Costituzione<sup>54</sup>, incidono sensibilmente sull'organizzazione e sulla gestione dell'esercizio delle funzioni, riteniamo esclusivamente statali, giustiziale e giurisdizionale amministrative, in Sicilia, e sull'organizzazione e sugli organi ai quali è affidato l'esercizio della giustizia e della giurisdizione amministrative in Sicilia, nonché sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei magistrati amministrativi siciliani, in particolare dei consiglieri laici.

Anticipiamo che un'ultima osservazione, per un quadro di insieme, merita come *tertium comparationis*, la disciplina, statutaria e di attuazione, del Trentino-Alto Adige, in ordine alla giustizia e alla giurisdizione amministrative superiori e di ultimo grado.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, infatti, decide sugli appelli avverso le pronunce della sezione autonoma di Bolzano del T.R.G.A., con la necessaria presenza, nelle

48 Art. 21, comma 3, St. Reg. Sic., ai sensi del quale, il Presidente «*Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione*».

49 Art. 21, comma 1, Cost.

50 Art. 6, commi 4 e 5, d.lgs. n. 373 del 2003.

51 Art. 6, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

52 Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

53 Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 373/2003 e art. 28, l. n. 186/1982 che rinvia agli artt. 16-19 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, «*Ordinamento giudiziario*».

54 Corte cost., sentenza 4 novembre 2004, n. 316.

sezioni che li decidono, di «un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca ovvero al gruppo di lingua ladina della provincia di Bolzano»<sup>55</sup> (di appena 535.000 abitanti, meno di quelli del Comune di Palermo che sono oltre 650.000).

In sede di attuazione statutaria<sup>56</sup>, si è prevista la nomina di ben due consiglieri di Stato laici, appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, scelti tra le categorie di cui al n. 2 dell'art. 19, l. n. 186 del 1982, modificate dall'art. 2, comma 2, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano»<sup>57</sup>.

Essi sono nominati con procedimento identico a quello degli altri consiglieri di Stato laici e dei consiglieri laici del C.G.A.: con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che ha dunque potestà decisoria, su parere del C.P.G.A.

55 Art. 93, Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), come modificato dal comma 1 dell'art. 7 della l.cost. 4 dicembre 2017, n. 1 e art. 6, comma 5, c.p.a.

56 Art. 14, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano»), come modificato dall'art. 6 del d.lgs. 20 aprile 1999, n. 161 che reca: «Per gli effetti di cui all'art. 93 dello statuto, sono nominati due consiglieri di Stato, appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, scelti tra le categorie di cui al n. 2 dell'art. 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186, nonché al precedente art. 2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con l'assenso del Consiglio provinciale di Bolzano. Per la nomina è richiesto altresì il parere del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Costituisce requisito per la nomina la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca accertata ai sensi delle disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752. La relativa attestazione comporta l'estensione ai predetti consiglieri di Stato della norma di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 454, e successive modificazioni, sull'attribuzione dell'indennità speciale di seconda lingua. L'assegnazione dei predetti consiglieri alle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato è disposta, all'inizio di ogni anno, con il decreto previsto dall'articolo 12, primo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054. Uno dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, nominati ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, deve far parte del collegio della sezione di cui all'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando questa è investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano. Resta fermo il disposto di cui all'articolo 43, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054. I ricorsi contro le decisioni della sezione autonoma di Bolzano vengono attribuiti per la trattazione alle sezioni del Consiglio di Stato alle quali sono assegnati i predetti consiglieri; del collegio giudicante sui predetti ricorsi deve far parte almeno uno di essi. Ai predetti consiglieri di lingua tedesca, sempreché risiedano in provincia di Bolzano, non si applica il disposto dell'art. 26 della legge 27 aprile 1982, n. 186. Ai fini della nomina dei consiglieri di Stato di cui al presente articolo la dotazione del ruolo dei consiglieri di Stato, di cui alla tabella A allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186, è aumentata di due unità».

57 Secondo il quale «Essi debbono appartenere ad una delle seguenti categorie:

- a) professori universitari di prima fascia in materie giuridiche in ruolo da almeno 10 anni;
- b) magistrati di ogni ordine, che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità, o con qualifica equiparata;
- c) avvocati e procuratori dello Stato alla seconda classe di stipendio;
- d) avvocati che abbiano effettivamente esercitato la professione con iscrizione nell'albo degli avvocati per almeno dieci anni, anche se non più iscritti all'albo; agli stessi in caso di nomina a consigliere sono estese le norme previdenziali di cui al quarto comma dell'articolo 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576;
- e) impiegati muniti di laurea in giurisprudenza, assunti mediante concorso pubblico appartenenti ai ruoli amministrativi dello Stato, della Regione Trentino-Alto Adige, della Provincia autonoma di Bolzano, della Provincia autonoma di Trento, dei comuni o di altri enti pubblici locali delle province stesse, con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata, con almeno dieci anni di effettivo servizio in tale qualifica».

La proposta di nomina deve, quindi e anche qui, “*incontrare*” l’assenso del Consiglio provinciale di Bolzano<sup>58</sup>, per cui, anche in questo caso, pensiamo possa trattarsi di un altro caso di leale collaborazione e di accordo politico-amministrativo sulla scelta del proposto, confacente al fatto che essi andranno ad esercitare funzioni statali consultive, giustiziali e giurisdizionali amministrative del Consiglio di Stato per gli affari riguardanti la provincia autonoma di Bolzano.

I consiglieri di Stato laici nominati per la provincia autonoma di Bolzano, per le disposizioni di attuazione statutaria, divengono e sono, a tutti gli effetti, magistrati amministrativi di professione, collocati, e perciò stabili, nel ruolo della magistratura amministrativa con la qualifica di consiglieri di Stato, al pari degli altri consiglieri di Stato di nomina governativa e nominati per concorso o, altrimenti, provenienti dai Tribunali amministrativi regionali, sempre attraverso un concorso. È inequivoca, infatti, la disposizione normativa di cui all’art. 14, comma 8, 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*».

Essi, al compimento di otto anni di anzianità e come tutti gli altri consiglieri di Stato, conseguono la nomina alla qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato, nei limiti dei posti disponibili, previo giudizio di idoneità espresso dal Consiglio di presidenza sulla base di criteri predeterminati che tengano conto in ogni caso dell’attitudine all’ufficio direttivo e dell’anzianità di servizio, nonché il trattamento economico inerente alla qualifica di magistrato di cassazione con funzioni direttive superiori<sup>59</sup>.

## **2. Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e il suo “*specialissimo*” modello organizzativo della giustizia amministrativa in Sicilia: dubbi di compatibilità costituzionale “*risolti*” dalla Corte costituzionale.**

Il C.G.A.<sup>60</sup> è stato istituito e configurato, in sede di attuazione statutaria regionale e in origine nel 1948<sup>61</sup>, come organo che «*esercita le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana*», successivamente nel 2003, è stato revisionato e riconfigurato come organo che «*esercita funzioni consultive e giurisdizionali nella Regione Siciliana, ai sensi dall’articolo 23 dello Statuto speciale*»<sup>62</sup>.

Nella Costituzione, del C.G.A. non vi è traccia, tra gli organi giurisdizionali “*costituzionalizzati*” e dunque “*salvati*”<sup>63</sup>, né trattavasi di organo esistente al momento

58 Assenso alla proposta di nomina del Presidente del C.d.M., che il consiglio provinciale rende dopo il parere del *Plenum* del C.P.G.A. e prima della deliberazione decisoria del C.d.M.

59 Art. 21, l. n. 186 del 1982.

60 Sul C.G.A. il lavoro monografico certamente più recente, critico e significativo è di S. RAIMONDI, *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano, 2009, accompagnato dai rilievi critici dello studio di F.G. SCOCA, *Specialità e anomalie del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 1, pp. 20 ss. Recentissimamente, V. MARTINES, *Il “peccato originale” del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Ufficio studi, 2024.

61 È indubbio che il C.G.A. sia stato istituito dalle disposizioni attuative statutarie, in particolare dal d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654 («*Norme per l’esercizio nella Regione Siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*»), che all’art. 1, comma 2, prevedeva che il C.G.A. esercitasse «*le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana*».

62 Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

63 R. ROMBOLI, *La Magistratura*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, IV ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 336.

dell'entrata in vigore e dunque da poter "revisionare", ai sensi e per gli effetti della VI disp. trans. e fin. Cost. Nello Statuto della Regione Siciliana, parimenti, non vi è traccia del C.G.A.

In entrambe le formulazioni delle disposizioni di attuazione statutaria, quelle del 1948 e quelle del 2003, il C.G.A. è configurato come organo: in origine gli si è sostanzialmente attribuito l'esercizio delle funzioni già attribuite alle sezioni regionali del Consiglio di Stato, dopo si è espunto l'inciso che faceva riferimento alla diretta spettanza delle funzioni alle sezioni staccate del Consiglio di Stato.

Questa significativa revisione, ci sembra qualcosa in più di un mero "maquillage"<sup>64</sup>, e dimostra che il C.G.A. è potenzialmente riconfigurato come un ulteriore, rispetto al Consiglio di Stato, organo di giustizia amministrativa superiore e di ultimo grado, ossia come organo di diretto esercizio delle funzioni attribuite dall'art. 23 St. Reg. Sic. alle sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia e dunque come sezione staccata, esso stesso, del Consiglio di Stato, che, a sua volta, si compone di due sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Ovviamente, la prima considerazione che va fatta è se non vi sia stata una nuova istituzione di un giudice speciale.

Per superare questo primo dubbio ci sembra possa argomentarsi che oggi il C.G.A. sembra sostanzialmente configurato più come un apparato burocratico, o, se si vuole, una (sovra-)struttura di organizzazione e di gestione, con una propria specifica denominazione, dell'esercizio delle funzioni consultiva, ivi compresa quella sostanzialmente giustiziale, e giurisdizionale, superiore e di ultimo grado, amministrative spettanti, per le chiare e inequivoche disposizioni statutarie di cui all'art. 23 St. Reg. Sic., direttamente alle sezioni regionali del Consiglio di Stato, essenzialmente "interposto" tra il Consiglio di Stato e le sue due sezioni staccate siciliane e, paradossalmente, rispetto all'indubbia equivalenza delle funzioni, essenzialmente statali, esercitate per gli affari concernenti la Regione Siciliana, distinto dal Consiglio di Stato.

Il C.G.A., in altri termini, è differenziato dal Consiglio di Stato per le attribuzioni, previste solo dalle disposizioni di attuazione statutaria, di organizzazione dell'esercizio delle funzioni statali consultiva e giurisdizionale amministrative in Sicilia, non anche per l'esercizio delle stesse perché, in effetti, si compone di due sezioni regionali del Consiglio di Stato, nonché per un suo proprio modello organizzativo dell'esercizio delle stesse.

Sono chiare, in questo senso, le vigenti disposizioni di attuazione<sup>65</sup>, che prevedono che il presidente del C.G.A., il quale deve essere un presidente di sezione del Consiglio di Stato, svolga compiti di organizzazione e di gestione dell'esercizio delle funzioni statali delle due sezioni regionali del Consiglio di Stato, e ci pare che siano, invece, proprio le sezioni regionali ad esercitare direttamente le funzioni ivi previste, non il C.G.A., che, dunque, le adempie, nella sostanza, indirettamente e proprio loro tramite.

A volere considerare il C.G.A. qualcosa in più, ossia un organo di giustizia amministrativa superiore e di ultimo grado esso stesso e di diretto esercizio delle funzioni, essenzialmente statali, consultiva e giurisdizionale amministrative – e dunque autonomo e disunito, anche giustizialmente e giurisdizionalmente, oltreché distinto dal Consiglio di Stato – almeno per queste ultime funzioni (giustiziale e giurisdizionale amministrative) si pone un evidentissimo problema di compatibilità, a tacer d'altro, con il divieto costituzionale di istituire nuovi giudici speciali<sup>66</sup> e con l'esplicita sottrazione, dalla prevista procedura di revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti, della giurisdizione speciale del

64 Secondo S. RAIMONDI, *L'ordinamento*, cit.

65 Art. 2, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 373 del 2003.

66 Art. 102, comma 2, Cost.

Consiglio di Stato<sup>67</sup> quale, riteniamo e argomentiamo, unico e unitario organo giurisdizionale amministrativo superiore e di ultimo grado.

Non ci sembra, d'altronde, che l'art. 103, comma 1, Cost., che menziona accanto al Consiglio di Stato «*gli altri organi di giustizia amministrativa*», si possa riferire ad altri organi se non a quelli di cui la Costituzione stessa ne ha previsto l'istituzione, con legge dello Stato, in ogni Regione, e dunque non al C.G.A. come organo direttamente giustiziale e giurisdizionale amministrativo, ma agli «*organi di giustizia amministrativa di primo grado*»<sup>68</sup>, e cioè ai Tribunali amministrativi regionali, le cui decisioni possono essere impugnate innanzi al Consiglio di Stato e, per la Sicilia, innanzi alla sue sezioni regionali, secondo il principio costituzionale del decentramento della giurisdizione amministrativa<sup>69</sup>, che riguarda esclusivamente quella di primo grado.

Riprendendo le parole di autorevolissima dottrina, si può quindi affermare che «*È dubbio se possa ritenersi costituzionale l'istituzione di altri complessi aventi al vertice sempre il Consiglio di Stato e alla base giurisdizioni speciali di nuova istituzione*»<sup>70</sup>. Dubbi di compatibilità costituzionale possono, quindi, intravedersi nella stessa istituzione post-costituzionale del C.G.A., ad opera di fonte primaria a competenza riservata e separata a seguito di speciale procedimento di formazione di collaborazione Stato-Regione, anche come mero apparato burocratico di organizzazione dell'esercizio delle funzioni, esclusivamente statali, giustiziale e giurisdizionale amministrative.

Di certo non potrebbe legittimare, dal punto di vista costituzionale, l'istituzione post-costituzionale del C.G.A. la facoltà per il legislatore statale di istituire «*sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura*»<sup>71</sup>, sia per l'espressa riserva di tale facoltà alle disposizioni statali sull'ordinamento giudiziario<sup>72</sup>, sia per l'espressa limitazione in Costituzione della loro costituzione solo «*presso gli organi giudiziari ordinari*», sia ancora per la sussistenza di una attribuzione generale al C.G.A. di tutti gli affari giustiziali e giurisdizionali amministrativi siciliani, non limitata (qualitativamente o quantitativamente) a «*determinate materie*», o a materie «*minori*», ma solo alla loro «*concernenza*» la Regione Siciliana.

All'interno del Titolo IV Cost., in particolare, si parla, infatti, di «*ordinamento giurisdizionale*»<sup>73</sup>, di «*giustizia*»<sup>74</sup> di «*funzione giurisdizionale*»<sup>75</sup>, di «*ordinamento giudiziario*»<sup>76</sup>, di «*amministrazione della giustizia*»<sup>77</sup>, di «*giustizia amministrativa*» e di «*giurisdizione*»<sup>78</sup>, della magistratura come «*ordine*»<sup>79</sup>, di «*giurisdizioni speciali*»<sup>80</sup>, di «*organizzazione*» e «*funzionamento*» dei «*servizi relativi alla giustizia*»<sup>81</sup>, di «*norme sulla giurisdizione*»<sup>82</sup>.

67 VI disp. trans. e fin., comma 1.

68 Art. 125, Cost.

69 Corte cost., sentenza 18 luglio 1984, n. 212.

70 M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, in E. CARDI e A. NIGRO (a cura di), VI ed., Bologna, 2002, p.83.

71 Art. 102, comma 2, Cost.

72 Art. 102, comma 1, Cost.

73 Rubrica della Sezione I. del Titolo IV.

74 Art. 101, comma 1, Cost.

75 Art. 102, comma 1, Cost.

76 Artt. 102, comma 1, 105, 106, comma 2, 107, commi 1 e 4, Cost.

77 Artt. 101, comma 1, 102, comma 3, e 108, comma 2, Cost.

78 Art. 103, comma 1, Cost.

79 Art. 104, comma 1, Cost.

80 Art. 108, comma 2, Cost.

81 Art. 110, Cost.

82 Rubrica della Sezione II. del Titolo IV, ed art. 111, Cost.

L'ordinamento giurisdizionale è da intendersi come l'insieme di norme che regola il potere e l'esercizio della funzione giurisdizionale, che sono il potere<sup>83</sup> e la funzione di *iuris dicere* (da cui deriva *iuris dictio*, cioè giurisdizione, appunto), di interpretare<sup>84</sup> le disposizioni normative e di applicare le norme (non solo statali e sub-statali, ma anche quelle internazionali ed europee) ai casi concreti.

L'ordinamento giurisdizionale amministrativo<sup>85</sup>, distinto da quello ordinario e facente parte del più lato ordinamento della giustizia amministrativa e, allo stesso tempo, quale insieme delle norme che disciplinano il potere e l'esercizio della funzione giurisdizionale amministrativa, comprende in sé l'ordinamento magistratuale amministrativo, quale *corpus organico* e insieme delle norme che regolano proprio l'organizzazione dell'esercizio della giurisdizione amministrativa e l'organizzazione (anche sotto il profilo strutturale e compositivo) della magistratura amministrativa, perché disciplina l'organizzazione e gli organi ai quali è affidato l'esercizio della giustizia e della giurisdizione amministrative, e lo stato giuridico e il trattamento economico dei magistrati amministrativi, che esercitano la giustizia e la giurisdizione amministrative e che, nel loro insieme, costituiscono la magistratura amministrativa (o, il che è lo stesso, l'ordine magistratuale amministrativo).

Le norme sulla giustizia e sulla giurisdizione amministrative costituiscono, però, materie di indiscutibile potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>86</sup>, così come, corrispettivamente, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

83 R. BIFULCO, *Diritto*, cit., p. 187 «il potere che, nella teorica della separazione dei poteri, è chiamato ad applicare la legge e, proprio per questo, viene anche considerato come privo di un proprio indirizzo politico, il potere neutro per eccellenza, la bocca della legge (bouche de la loi) per usare la celebre espressione di Montesquieu».

84 V. ZAGREBELSKY, *Nozione e portata dell'indipendenza dell'Ordine giudiziario e dei giudici. Ruolo del Consiglio superiore della magistratura*, in *Osserv. AIC*, 6, 2019, p. 87, osserva sull'interpretazione giudiziale che «Lo scrutinio che il giudice interprete fa della "legalità della legge" viene effettuato con strumenti largamente discrezionali come sono il ricorso alla nozione di "ragionevolezza" della legge (da parte della Corte Costituzionale) o di "proporzione" dell'intervento statale (da parte della Corte europea dei diritti umani). E al giudice si richiede, prima di sollevare questione di costituzionalità della legge, di ricorrere a tutti gli strumenti dell'interpretazione per ricercare, tra le diverse possibili, la interpretazione compatibile con la Costituzione (e con la Convenzione europea dei diritti umani). Figlia di questo stato di cose è la stessa nozione di "diritto vivente" nella giurisprudenza, opposta a quello che per la sua aleatorietà vivente non è. Non "vivente" e tuttavia applicata nel decidere questa o quella controversia giudiziaria. In questo quadro la pretesa che l'interpretazione giudiziale, riconosciuta inevitabile, sia però almeno "esatta" ha fatto il suo tempo. Perché l'interpretazione della legge non ha nulla della certezza della dimostrazione matematica. L'adozione di una soluzione interpretativa non significa che tesi diverse siano sbagliate». R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva quantistica*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2014, sottolinea che nel processo di applicazione della legge «L'aspetto più notevole è che quel che conta non è come la disposizione legislativa sia scritta, se essa sia più o meno dettagliata. Molte volte non è la qualità della legge a fare la differenza e a enturarsi in una nuova di chiedere all'interprete di andare in profondità e di superare la normale procedura di applicazione della legge. La differenza dipende non dalle norme, ma dai fatti (o dalla "natura delle cose", come diceva Aristotele): sono questi a richiedere all'analisi giuridica un maggior livello di risoluzione... Siamo perciò invitati a spostare la nostra attenzione dall'oggetto al soggetto dell'osservazione, nel campo del diritto, bisogna muovere lo sguardo dalla legge all'interprete e a ciò che questi costruisce come "caso". I "fatti" sono accadimenti oggettivi, i "casi" non lo sono. Il "caso" è una costruzione della mente umana... Ciò che comunemente si ritiene essere l'oggetto dell'interpretazione (la legge) ha un debole grado di "oggettività", poiché è l'interprete a decidere se esso è o meno rilevante per la sua attività».

85 L'ordinamento giurisdizionale, e di conseguenza il potere e la funzione giurisdizionali, si ripartisce in ordinario e speciale. La giurisdizione ordinaria è quella, civile e penale, esercitata dai giudici ordinari, e quella speciale è esercitata dai giudici speciali (la nostra Costituzione contempla tre giurisdizioni speciali: amministrativa, contabile e militare).

86 Art. 117, comma 2, lett. l, Cost.

devono essere garantiti su tutto il territorio della Repubblica Italiana<sup>87</sup>, e quelle sull'ordinamento magistratuale amministrativo sono oggetto di riserva di legge<sup>88</sup> dello Stato, che riteniamo assoluta, ma della cui ampiezza, ancor oggi, si discute (soprattutto con riferimento ai pretesi poteri c.d. *para-normativi* del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>89</sup>), e che non ci pare possa essere minimamente disunita dalla su indicata potestà legislativa esclusiva statale, perché le nozioni di giustizia e di giurisdizione amministrative, logicamente prima che giuridicamente, non possono non includere anche l'organizzazione dell'esercizio della giurisdizione amministrativa, l'organizzazione e la struttura della magistratura amministrativa e, financo, la composizione dei collegi giudicanti.

Le norme di attuazione statutaria, incontrano, poi, l'evidente limite della loro natura giuridica di attuazione che può muoversi anche "*praeter legem*" e dunque "*praeter statutum*" e, dunque, svolgere una funzione integrativo-aggiuntiva dello Statuto, sempreché «*concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto*»<sup>90</sup>, e in più, riteniamo, con l'evidente e invalicabile limite costituzionale delle materie comunque riservate alla legge dello Stato e oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti, tali fonti sono frutto di uno speciale procedimento di formazione statutariamente attribuito in Sicilia alle determinazioni<sup>91</sup> di una Commissione paritetica che si conclude con l'emanazione di un decreto legislativo, rivestendo per tale via solo la forma di un atto avente forza (e valore) di legge statale, restando nella sostanza uno speciale atto sì equiparato alla legge dello Stato, ma di formazione paritetica e dunque "*eguale*" tra lo Stato e la Regione (in particolare, nel caso della Sicilia).

La loro "*atipicità*", poiché sono generalmente definite fonti atipiche, non sta ovviamente nella loro mancata previsione al livello costituzionale, ma nella loro frammentaria e diversificata previsione negli Statuti speciali regionali e nel *nomen iuris* che assumono, a conclusione del loro speciale procedimento di formazione, di decreto legislativo, che certamente non è il decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost., mancandone tutti i requisiti e i limiti.

In altri termini, già per quanto sopra ci sembra che le disposizioni di attuazione statutaria siciliana manchino di "*giustificazione*" costituzionale e statutaria ad istituire un autonomo organo giustiziale e giurisdizionale amministrativo, il C.G.A., e, per di più a regolare, come vedremo di qui a breve, la magistratura amministrativa superiore e di ultimo grado siciliana in maniera irragionevolmente diversa dal resto della Repubblica Italiana, andando ad invadere determinate materie oggetto sia di riserva assoluta di legge dello Stato sia di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Questo nostro ragionamento viene confermato dalla pressoché indiscussa impossibilità per il Governo statale di apportare modifiche contenutistiche sostanziali allo schema di atto normativo formato dalla Commissione paritetica. Ma, allo stesso tempo, viene messo in discussione dal potere del Governo statale di non adottare le disposizioni di attuazione, ciò

87 Art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

88 Art. 108 Cost.

89 A.L.M. TOSCANO, *Il controllo sui magistrati. Vigilanza ministeriale, C.S.M. procedimento disciplinare e garanzie costituzionali*, E.S.I., Napoli, 2020, pp. 54 e ss.

90 In tal senso, Corte cost., sentenza 16 luglio 1956, n. 20. E poi in seguito Corte cost., sentenza 18 luglio 1984, n. 212; sentenza 7 novembre 2001, n. 353 e sentenza 4 novembre 2004, n.316.

91 È chiarissimo per la Regione Siciliana l'art. 43 del suo statuto che attribuisce alla Commissione il potere di determinare le norme per l'attuazione. Dobbiamo però prendere atto che anche con riferimento ad altri Statuti speciali il valore delle determinazioni della Commissione paritetica è generalmente riconosciuto come quello di un parere obbligatorio e vincolante, immodificabile nella sostanza.

che esclude *in radice* la pariteticità della fonte, avendo sempre il Governo statale il potere di prevalere unilateralmente su determinazioni sostanziali già prese dai legittimi (e legittimati) rappresentanti dello Stato nella Commissione paritetica, che riteniamo sia l'unica forma legittima di (com-)partecipazione dello Stato all'adozione delle disposizioni di attuazione statutaria siciliana.

Siamo consapevoli che altri Statuti speciali prevedono più esplicitamente una funzione meramente consultiva delle Commissioni paritetiche al Governo statale<sup>92</sup>, ma, in particolare e come già detto, l'art. 43 St. Reg. Sic. stabilisce inequivocabilmente, a differenza delle altre corrispondenti disposizioni statutarie speciali, che la Commissione paritetica abbia potere di determinazione del contenuto delle disposizioni di attuazione e, dunque, non sembra trattarsi, quantomeno per la Sicilia, della mera formulazione di un mero parere, sia pure obbligatorio e vincolante.

Ma quand'anche si trattasse di mero parere obbligatorio e vincolante, come si ritiene generalmente, non ci spieghiamo in cosa possa mai consistere questo *vinculum iuris se*, alla fine, il Governo statale può sempre non adottare le disposizioni "*proposte*" in sede di leale collaborazione tra Stato e Regione, e la mancata adozione di atti normativi, già frutto di accordo Stato-Regione, finisce con lo sbilanciare, fino ad eludere, ogni forma di corretta (com-)partecipazione<sup>93</sup>.

Maggiore coerenza mostrerebbe la qualificazione delle norme di attuazione statutaria, in particolare di quelle siciliane, come speciali fonti paritetiche Stato-Regione e non come fonti statali, perché sostanzialmente non lo dovrebbero e non lo potrebbero essere, quantomeno in materia di giustizia e di giurisdizione. La riserva di legge statale di cui all'art. 108, comma 1, Cost. e la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, comma 2, lett. l e m, non ci sembra possa consentire invadenze sostanziali da parte delle Regioni a statuto speciale. Né la prevalenza governativa statale sui "*pareri*" delle Commissioni paritetiche, in assenza di un "*controllo*" preventivo o successivo delle Camere, è sufficiente a garantire l'effettiva ed esclusiva statualità e la democraticità stessa della fonte.

Non ci sembra che il potere governativo di non adottare gli schemi di decreti legislativi comunque formati dalle Commissioni paritetiche, in particolare determinati da quella siciliana, possa avere un solido fondamento costituzionale che non sia quello di un mero "*controllo*" preventivo di legittimità formale costituzionale, al pari di quello del Presidente della Repubblica, che li emana. Anche alla luce dell'art. 56 St. Reg. Sardegna dell'art. 48 *bis* St. Reg. Valle d'Aosta e dell'art. 107 St. Trentino-Alto Adige che sembrano riferirsi più ad uno speciale potere meramente emanativo che adottivo del Governo.

Se è pur vero che le norme di attuazione statutaria traggono la loro forza di legge dall'emanazione con decreto legislativo *sui generis*, a volere salvare la prevalenza unilaterale del Governo statale, si tratterebbe di fonti esclusivamente statali, contraddittorie, al limite della negazione, con la loro indiscussa natura di attuazione paritetica di Statuti speciali, questi ultimi di forza indubbiamente costituzionale, in cui la (com-)partecipazione delle Regioni a Statuto speciale sarebbe meramente formale, per dir così, una mera "*foglia di fico*"!

---

92 Così l'art. 56 St. Reg. Sardegna prevede che la Commissione paritetica «*proporrà*» le norme di attuazione che «*saranno emanate con decreto legislativo*». L'art. 48 *bis* St. Reg. Valle d'Aosta delega il Governo ad «*emanare*» decreti legislativi di attuazione i cui schemi sono «*elaborati*» dalla Commissione paritetica. L'art. 65 St. Friuli-Venezia Giulia prevede che le norme di attuazione siano «*stabilite*» con decreti legislativi, «*sentita*» la Commissione paritetica. L'art. 107 St. Trentino-Alto Adige, stabilisce che le norme di attuazione siano «*emanate*» con decreti legislativi, sentita la Commissione paritetica.

93 Sulle forme di raccordo tra Stato ed enti territoriali e sui problemi connessi, si rinvia ad A.L.M. TOSCANO, *Le intese previste nel nuovo Titolo V della Costituzione e i problemi connessi*, in *Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1011-1021.

Inoltre, i decreti legislativi di attuazione statutaria così intesi sono atti aventi forza di legge del Governo statale, privi di limiti, contrariamente alla natura stessa, formale e sostanziale, dei decreti legislativi delegati, perimetrati, con legge-delega dello Stato, con principi e criteri direttivi, tempo limitato e oggetto definito. Così intesi divengono veramente atipiche fonti primarie e, in definitiva, “leggi” formali e sostanziali del Governo, al di fuori di ogni controllo delle Camere, con potenziale lesione dello stesso principio democratico, nonché, per quanto riguarda le materie della giustizia e della giurisdizione amministrative, in possibile contrasto con la riserva di legge dello Stato di cui all’art. 108, comma 1, Cost. e con la potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. l e m, Cost., e con gli stessi principi di amministrazione della giustizia in nome del popolo italiano e della soggezione del giudice soltanto alla legge di cui all’art. 101, comma 1 e 2, Cost.

È significativo che, quando nel 2001, si è revisionato l’art. 116 Cost. e si è introdotto il nuovo comma 3, per le Regioni a statuto ordinario, si è previsto che ulteriori forme e condizioni di autonomia potessero essere concesse solo per l’organizzazione della giustizia di pace, e dunque su ridotta materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, e, sempre, con la garanzia di una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, escludendosi esplicitamente alcun potere governativo indipendente dall’attività legislativa formale delle Camere.

Diversamente in Sicilia e in Trentino-Alto Adige, per materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ossia la giustizia e la giurisdizione amministrative, il Governo statale potrebbe incidere ed incide unilateralmente potendo sempre prevalere sugli accordi Stato-Regione, raggiunti nella competente sede della Commissione paritetica. Con problemi anche di compatibilità con il principio costituzionale di leale collaborazione, oltre che con quello di specialità regionale.

È vero che la politicità del decreto legislativo, in sé, garantisce che il Governo non possa essere obbligato ad emanare il decreto legislativo contenutisticamente proposto dalle Regioni a statuto speciale, ma è anche vero che per il recepimento dello schema delle disposizioni di attuazione non è mai stato rimesso ad una vera e propria legge formale ordinaria delle Camere, ma ad organo costituzionale titolare, in via ordinaria, della funzione esecutiva e, solo eccezionalmente, di quella sostanzialmente legislativa<sup>94</sup>.

Non ci sembra impossibile ritenere che ciò voglia avere il significato della sussistenza di un mero obbligo di controllo formale sugli schemi di disposizioni di attuazione statutaria, e che in virtù di tale configurazione la mancata adozione del decreto legislativo, in caso di valutazioni contenutistiche sostanziali o per meri fini politici, possa comunque generare una ipotesi di conflitto di attribuzioni Stato-Regione, quanto meno per tentare una sorta di *actio finium regundorum* del potere governativo statale, alla luce anche del costituzionalizzato principio di leale collaborazione, e comunque del principio costituzionale di specialità regionale<sup>95</sup>.

Con questa configurazione vivente delle norme di attuazione, in definitiva, ci chiediamo, cosa resti dell’autonomia, per di più speciale di cui le norme di attuazione statutaria sono simbolo legale, e cosa resti della pretesa pariteticità della fonte suddetta.

Tuttavia, se non si rimedita, come ci sembra quantomeno ragionevole, l’avviso per cui il Governo statale può sempre prevalere unilateralmente sulle determinazioni (o sui pareri

---

94 Artt. 76 e 77 Cost.

95 Art. 116, comma 1, Cost. Sul principio costituzionale di specialità regionale quale fondamento dei decreti legislativi di attuazione statutaria, v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 84-87.

obbligatori e vincolanti) della Commissione paritetica, non adottandole(-i), indipendentemente dalle ragioni formali, sostanziali o meramente politiche che siano, e se, per di più, non si ripensa alla tesi prevalente, in dottrina e in giurisprudenza, in base alla quale le norme di attuazione statutaria sono fonti primarie dello Stato, come se la Regione non vi partecipasse o vi partecipasse solo formalmente, e non invece speciali fonti paritetiche vere e proprie, e ciò alla fine solo per il *nomen iuris* dell'atto di loro adozione (il decreto legislativo), non c'è dubbio allora che esse possano arrivare a disciplinare non solo l'organizzazione dell'esercizio della funzione giustiziale e di quella giurisdizionale amministrative in Sicilia e della magistratura amministrativa siciliana, ma, in concreto, anche lo stesso potere e le stesse funzioni giustiziale e giurisdizionale e il loro esercizio in Sicilia.

Ed in effetti la più che nota sentenza della Corte costituzione n. 316 del 2004<sup>96</sup> le qualifica, senza sé e senza ma, fonti di «*natura statale e non regionale*» e le ritiene «*giustificate*» dall'art. 23 St. Reg. Sic. e addirittura «*secundum statutum*», sia pur solo con riferimento alla potestà di disciplinare la «*peculiare struttura e composizione*» del C.G.A. e dunque soltanto rispetto all'organizzazione dell'esercizio delle funzioni e non all'esercizio stesso.

Insomma, un colpo al cerchio e un colpo alla botte.

Da un lato, le norme di attuazione statutarie assurgono a indiscusse fonti primarie statali, potenzialmente idonee a disciplinare, di conseguenza, tutto l'ordinamento della giustizia, della giurisdizione e della magistratura (quantomeno amministrative) in Sicilia, e così qualificate divengono compatibili con la riserva di legge di cui all'art. 108, comma 1, e con la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. l e m, Cost., e, dall'altro, ci si limita a consacrarne la potenzialità organizzativa dell'esercizio della giustizia e della giurisdizione amministrative in Sicilia.

In ogni caso, dopo questa decisione la porta è aperta e c'è da chiedersi fino a che punto possano spingersi, in concreto, le norme di attuazione statutaria nella loro accertata potenzialità organizzativa dell'esercizio della giustizia e della giurisdizione amministrative in Sicilia.

Questa concreta, ma già per quanto sopra criticabile, configurazione, ad opera della giurisprudenza costituzionale, delle norme di attuazione statutaria quali fonti statali, le rende idonee ad incidere legittimamente e per di più su tutto l'ordinamento giustiziale e giurisdizionale di cui al Titolo IV, quantomeno in sede di attuazione di disposizioni statutarie generiche e/o di principio, come l'art. 23 St. Reg. Sic., e a superare i limiti massimi di ogni potestà legislativa speciale, statutariamente riconosciuta (in Sicilia, i «*limiti delle leggi costituzionali dello Stato*» di cui all'art. 14 St. Reg. Sic., e i limiti delle materie di cui agli artt. 14 e 17 St. Reg. Sic., salvi ovviamente i supremi principi costituzionali), potendosi realizzare forme e condizioni particolari di autonomia speciale, la cui attuazione è rimessa, in definitiva, al Governo statale, in assenza di legge delega preventiva delle Camere.

Con questa configurazione, in particolare delle disposizioni di attuazione statutaria dell'art. 23 St. Reg. Sic., ci sembra si sia finiti per «*creare*» una materia, quella della giustizia e della giurisdizione siciliana, non contemplata né come materia di potestà legislativa esclusiva né come materia di potestà legislativa concorrente (artt. 14 e 17 St. Reg. Sic.), rimessa ad una potestà normativa pariordinata alla legge dello Stato, in definitiva «*riservata*» esclusivamente al Governo statale, che si colloca tra la potestà legislativa esclusiva statale vera e propria, esercitabile con legge e atti aventi forza di legge dello Stato, comunque sottoposti a controllo delle Camere, e la potestà legislativa regionale siciliana, esclusiva e concorrente, e che sembra un non senso logico, prima che statutario e dunque costituzionale.

---

<sup>96</sup> Corte cost., sentenza 4 novembre 2004, n. 316.

Non senso al livello statutario e dunque costituzionale, in primo luogo, perché così facendo si sottopone la giustizia, la giurisdizione e la magistratura amministrative in Sicilia al Governo statale con grave compromissione del principio costituzionale di indipendenza istituzionale della magistratura da ogni potere dello Stato (dal potere esecutivo, in particolare) e di quello della soggezione dei giudici soltanto alla (e dunque della “*dipendenza*” soltanto dalla) legge quale «*espressione mediata*»<sup>97</sup> della sovranità popolare.

In secondo luogo, perché sono le materie di cui agli art. 14 e 17 St. Reg. Sic. a caratterizzare e a delinearne la speciale autonomia legislativa regionale siciliana, e in esse non v'è traccia della giustizia e della giurisdizione (quantomeno amministrative), e sempre nei «*limiti delle leggi costituzionali dello Stato*», il che, in combinato disposto con gli artt. 108, comma 1, e 117, comma 2, lett. l e m, vale quantomeno come implicito divieto ad appropriarsi – ogni soggetto dell'ordinamento giuridico ivi incluso il Governo statale, e se non con revisione costituzionale, ove ammissibile – di altre materie per disciplinare “*specialissime*” e non giustificate ulteriori forme e condizioni di autonomia speciale regionale, quali quelle della giustizia amministrativa in Sicilia. Tant'è che, in Sicilia, si è istituito il C.G.A., se n'è prevista una necessaria composizione “*mista*” con consiglieri di Stato e consiglieri laici e “*specialissime*” organizzazioni delle sezioni regionali, anche per *quorum* deliberativi, e, come vedremo, gli stessi consiglieri di Stato assegnati al C.G.A. vengono collocati fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi<sup>98</sup>, i consiglieri laici del C.G.A. esercitano le loro funzioni solo per un sessennio, hanno trattamento economico solo iniziale dei consiglieri di Stato e non hanno limiti di età per il collocamento a riposo. Per la provincia autonoma di Bolzano, si è prevista, invece, l'istituzione di due consiglieri di Stato laici per la trattazione degli affari concernenti la provincia, aumentandosi la dotazione organica del ruolo dei magistrati amministrativi.

Tutto può ancora accadere.

### 3. Il consigliere laico del C.G.A., un “*terzo tipo*” e “*iper-speciale*” di magistrato superiore e di ultimo grado in Sicilia.

Dovremmo tentare di rispondere alla prima domanda: “*ma cos'è*” il consigliere “*laico*” del C.G.A.? Ed agli ulteriori e connessi quesiti, probabilmente retorici, ma di non poco momento: è forse il consigliere laico del C.G.A. un giudice “*specialissimo*”, rispetto ai consiglieri di Stato e, in particolare, a quelli di nomina governativa, ivi compresi i due nominati, dal Consiglio dei Ministri, per la provincia autonoma di Bolzano? E, laddove lo fosse, è mai compatibile un giudice “*iper-speciale*”, un “*terzo tipo*” di giudice amministrativo (nel formante giurisprudenziale ritenuto anche onorario<sup>99</sup>) presso la (riteniamo unica e unitaria) giurisdizione amministrativa, con la Costituzione della Repubblica Italiana e con il pari grado Statuto della Regione Siciliana? E questa sua possibile “*alienità*” dal dettato costituzionale e statutario è idonea a riflettersi sulla stessa configurazione del C.G.A.?

Si deve sottolineare, come già visto, che i consiglieri del C.G.A. compongono (o meglio debbono comporre) funzionalmente, organicamente e strutturalmente ai fini della validità delle loro deliberazioni<sup>100</sup>, per le disposizioni di attuazione

97 G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 3.

98 Art. 2, commi 1, 2 e 3, che rinvia all'art. 13 l. n. 186 del 1982, e art. 8 d.lgs. n. 373 del 2003.

99 Lo ritiene esplicitamente magistrato onorario Cons. St., sez. V, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282.

100 L'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003, prevede che per la validità delle deliberazioni della sezione consultiva occorra il voto di almeno quattro membri, di cui almeno un consigliere di Stato e poiché i consiglieri di Stato sono in tutto tre (il presidente preposto alla sezione consultiva, che la presiede, e due consiglieri di Stato), implicitamente, occorre sempre il voto di almeno un componente laico, ivi incluso il nominato Prefetto della Repubblica. Invece, l'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003, prevede che il collegio giudicante della

statutaria<sup>101</sup>, le sue due sezioni, consultiva e giurisdizionale – le quali, per Statuto e per le disposizioni di attuazione statutaria, costituiscono, allo stesso tempo, «sezioni regionali»<sup>102</sup> e «Sezioni staccate del Consiglio di Stato»<sup>103</sup>. I consiglieri laici del C.G.A. sono organi “essenziali”, senza i quali il C.G.A. non potrebbe funzionare, si bloccherebbe. Se, per esempio, tutti i consiglieri laici del C.G.A. si astenessero o fossero recusati, un determinato affare non potrebbe essere trattato, né sussistono meccanismi normativi sostitutivi in una ipotesi del genere. L’ipotesi non è impossibile che si verifichi e dimostra la loro essenzialità, appunto.

Stessa ipotesi potrebbe farsi con i consiglieri di Stato laici nominati per gli affari della provincia autonoma di Bolzano. Come abbiamo già notato, mentre la differenza di provvista iniziale tra i consiglieri di Stato togati e laici, dopo le rispettive nomine e con riguardo allo stato giuridico e al trattamento economico, si elide, venendo entrambi i due “tipi” normativi di giudice amministrativo di appello laico collocati nel ruolo dei magistrati amministrativi di carriera, con la medesima qualifica di consigliere di Stato<sup>104</sup> appunto; dopo la nomina, ai consiglieri laici del C.G.A. – pur se, quantomeno amministrativamente, ritenuti consiglieri di Stato, durante il sessennio di durata in carica dal giuramento<sup>105</sup> – «si applicano» soltanto le disposizioni concernenti lo stato giuridico dei consiglieri di Stato, e viene loro «corrisposto», dall’inizio del sessennio, il trattamento economico iniziale spettante ai consiglieri di Stato, ove più favorevole del loro trattamento economico iniziale<sup>106</sup>.

In nessuna disposizione statutaria o di attuazione siciliana, i giudici laici del C.G.A. sono considerati, definiti o qualificati consiglieri di Stato; essi sono soltanto, per sei anni dal giuramento, equiparati ai consiglieri di Stato e ne percepiscono, solo eventualmente, il trattamento economico iniziale, e, poi, tornano ad esercitare i loro mestieri di provenienza: di professori ordinari di università in materie giuridiche, di avvocati, di dirigenti generali o equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche (o di dirigenti coordinatori di area dei Comuni<sup>107</sup>), di magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte di appello o equiparata<sup>108</sup>. Gli avvocati, in particolare, non possono esercitare la professione forense in Sicilia, quantomeno presso le giurisdizioni amministrative siciliane, per due anni dalla cessazione dalla carica<sup>109</sup>.

I consiglieri laici del C.G.A. sono tenuti, dalle disposizioni di attuazione statutaria, ben distinti dai consiglieri di Stato. In particolare, questi ultimi sono sempre appellati, nel decreto medesimo, tali o magistrati del (o appartenenti al) Consiglio di Stato; per i primi, invece, sono usati i termini di “componenti” o di “membri” del C.G.A. Solo due disposizioni sembrano utilizzare i termini “consigliere” e “magistrato” del C.G.A., anche con riferimento ai giudici

---

sezione giurisdizionale sia, specificamente, composto da uno dei due presidenti della Sezione, da due consiglieri di Stato e da due dei membri laici. L’art. 9, comma, 4 prevede, invece, che per la validità delle sedute delle sezioni riunite, che esprimono parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione, è richiesta la presenza di almeno nove membri e poiché i consiglieri di Stato al C.G.A. sono in tutto nove (il presidente del C.G.A., il presidente alla sezione consultiva, il presidente assegnato alla sezione giurisdizionale e sei consiglieri di Stato), astrattamente potrebbe prescindersi dalla necessaria presenza di un componente laico.

101 Art. 3, comma 1, lett. d) e art. 4 comma 1, lett. d), d.lgs. n. 373 del 2003.

102 Così le chiama esplicitamente l’art. 23, comma 4, St. Reg. Sic.

103 Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

104 Art. 23 e Tabella A, l. n. 186 del 1982 e art. 14, comma 8, d.P.R. n. 426 del 1984.

105 Art. 6, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

106 Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

107 Ivi compresi, i dirigenti coordinatori d’area comunale, secondo Cons. St., sez. VII, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

108 Ex art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982.

109 Art. 2, comma 3, lett. a, l. 31 dicembre 2012, n. 247, «Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense».

laici del C.G.A.: il comma 4 dell'art. 2, il quale prevede, in caso di mancanza del numero sufficiente di giudici in una sezione, il potere presidenziale di assegnazione di giudici dell'altra sezione, per supplenza, e il comma 4 dell'art. 10, che prevede l'integrazione dell'Adunanza Plenaria con due giudici della sezione giurisdizionale del C.G.A.

In ogni caso, in tutte le decisioni del C.G.A., i giudici laici sono qualificati (e le sottoscrivono, ove estensori) come "consiglieri", ovviamente e quantomeno, del C.G.A. e recentemente anche il C.P.G.A. li ha chiamati «consiglieri laici»<sup>110</sup>.

La differenza già evidenziata tra i consiglieri di Stato e i membri (tutti) del C.G.A. si acuisce con la considerazione che i consiglieri di Stato, vengono solo "assegnati" al C.G.A. e collocati fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi<sup>111</sup>, liberando, ai fini della provvista ex art. 19 l. n. 186 del 1982, i relativi posti previsti nella dotazione organica del Consiglio di Stato<sup>112</sup>, come se andassero ad esercitare differenti funzioni al C.G.A. rispetto a quelle tipiche dei magistrati amministrativi del Consiglio di Stato, accanto ai consiglieri laici siciliani, ma percependo comunque un rimborso spese, come se, invece, andassero ad esercitare le stesse funzioni; o, il che sarebbe forse ancor peggio se fosse mai vero, come se allo stesso C.G.A. (alle sue due sezioni regionali e staccate del Consiglio di Stato) spettassero funzioni diverse dal Consiglio di Stato (dalle sue due sezioni consultive e dalla sue sei sezioni giurisdizionali centrali). Come se i membri togati e laici del C.G.A. non fossero tutti magistrati di un'unica e unitaria giurisdizione amministrativa e, addirittura, svolgessero dissimile "mestiere" da quello dei consiglieri di Stato, togati e laici. Come se le due sezioni regionali fossero organi non solo a se stanti, ma di natura giuridica non uguale a quella di sette sezioni del Consiglio di Stato e non esercitassero le medesime funzioni statali consultiva, giustiziale e giurisdizionale – sia pure per gli affari concernenti la Regione Siciliana – che esercita e spettano a sette sezioni del Consiglio di Stato per tutti gli affari extra-siciliani concernenti la Repubblica Italiana, ivi compresi quelli concernenti la provincia autonoma di Bolzano; il che ci pare difficilissimo da soltanto ipotizzare.

Già queste prime notazioni ci portano a chiederci se i consiglieri laici del C.G.A. siano (e se possano mai legittimamente essere) magistrati amministrativi di un "terzo tipo" normativo (oltreché amministrativo e giurisprudenziale), sempre ammesso che lo siano e non li si debba mai qualificare anche come meri magistrati onorari<sup>113</sup> e dunque sostanzialmente "non" magistrati.

Agli interrogativi, in precedenza proposti, avallati dalla ricostruzione appena effettuata, ha già dato una prima risposta, sotto più specifico aspetto, chi ha intuito e notato come «per i membri laici del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana sia stato, ... , applicato un regime "più che speciale"»<sup>114</sup>, per ciò che riguardava il "requisito" dell'età massima per la loro nomina (sessantacinque anni, eccezionalmente elevabili a sessantasette), essendo esso stato equiparato solo qualche anno fa dal C.P.G.A., in via amministrativa e di possibile auto-

110 Delibera del C.P.G.A. del 22 marzo 2021, n. 35, rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Normativa e criteri, 14. Assegnazione al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, pp. 8-10).

111 Art. 2, commi 1, 2 e 3, che rinvia all'art. 13 l. n. 186 del 1982, e art. 8 d.lgs. n. 373 del 2003.

112 Art. 6, comma 1, della delibera del C.P.G.A. del 6 maggio 2010 rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Normativa e criteri, 24. Collocamento fuori ruolo, pp. 12 e 15).

113 Secondo Cons. St., sez. IV, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282, come già visto, si tratta di magistrati onorari.

114 G.A. FERRO, Osservazioni minime su una recente deliberazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa in ordine ai limiti anagrafici per la nomina dei c.d. "Consiglieri laici" (e, in particolare, di quelli del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana), in *Quad. Amm.*, 2, 2021, p. 41.

vincolo, a quello dei consiglieri di Stato laici<sup>115</sup>, ivi compresi quelli nominati per la provincia di Bolzano.

Fino a prima di tale dichiarata “omogeneizzazione”, non sussisteva limite di età massima per la nomina al C.G.A. e dunque poteva essere nominato, per sei anni, anche un ultrasettantenne nonostante il limite massimo previsto dalla legge per il collocamento a riposo dei magistrati ordinari e amministrativi sia proprio il compimento del settantesimo anno di età<sup>116</sup>.

Questa nuova e limitata pariordinazione non ha però eliminato una già conclamata, e certamente distopica e disfunzionale, “iper-specialità” giurisdizionale amministrativa dei consiglieri laici del C.G.A. che possono, comunque, restare in carica per il sessennio, eventualmente anche oltre il compimento del settantesimo anno.

Infatti, ha esercitato funzioni giurisdizionali al C.G.A. fino al 2023<sup>117</sup> e non è la prima volta, un componente che aveva già superato il limite massimo di età legislativamente previsto, ed è dato dedursi che le abbia esercitate sulla base di una incoerenza logica, prima che giuridico-ermeneutica, silenziosamente avallata dal C.P.G.A., competente su ogni provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati amministrativi<sup>118</sup>, proprio con la delibera di equiparazione del requisito dell’età massima per la nomina; illogicità che intende volere dare prevalenza al sessennio di incarico dal giuramento<sup>119</sup>, anziché alla presunzione legale in termini assoluti *iuris et de iure* di inidoneità all’esercizio delle funzioni giurisdizionali ordinaria e amministrativa, sancita *ex lege* per gli ultra-settantenni.

Le sezioni unite della Corte di cassazione<sup>120</sup>, acuendo la “iper-specialità” giurisdizionale amministrativa evidenziata, hanno affermato che, pur potendo comportare, la permanenza nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali di un consigliere laico del C.G.A. oltre il settantesimo anno di età, la “deduzione” di un vizio di violazione di legge, esso non integri comunque un motivo inerente alla giurisdizione, *sub specie* di difetto di giurisdizione per composizione del collegio radicalmente e strutturalmente diversa da quella prevista dalla legge; unico motivo per il quale le sezioni unite avrebbero mai potuto annullare una decisione del C.G.A., assunta da un collegio di cui aveva fatto parte il predetto laico ormai ultra-settantenne e astrattamente, dunque, già collocato *ex lege* a riposo o, in alternativa, da

---

115 V. *supra* nt. 109.

116 Art. 5, r.d.lgs. n. 511 del 1946, in virtù dell’espresso e inequivoco richiamo di cui all’art. 27, l. n. 186 del 1982. Sul punto, vedasi G.A. FERRO, *op.cit.*, p. 39, il quale rileva criticamente che «*con deliberazione risalente al novembre del 2005, il CPGA aveva ritenuto di dover disancorare completamente il limite di età per la designazione rispetto al sessennio di permanenza in carica, così da rendere possibile la nomina a componente laico del Consiglio di Giustizia Amministrativa anche di chi avesse superato i limiti di età per il collocamento a riposo obbligatorio degli appartenenti a tutte le magistrature (fissato indistintamente dalla legge al compimento del settantesimo anno) “analogamente a quanto avviene per la Corte Costituzionale”*». Ed è proprio il parallelismo con lo *status* di giudice costituzionale a rivelarsi, come dimostrato dall’A., non solo arbitrario ma costituzionalmente insostenibile, tanto da indurre il medesimo C.P.G.A. a rivedere radicalmente la propria posizione con la deliberazione del 26 febbraio 2021.

117 Non è certamente un segreto di Stato che – dal 2017 al 2023 (giusta d.P.R. di nomina del 13 luglio 2017) – sia stato in servizio, presso la sezione giurisdizionale del C.G.A., un componente laico che, nel corso dell’incarico, aveva superato il limite di età pensionabile previsto per i magistrati ordinari e amministrativi. Ciò che non è la prima volta che si sia verificato nella Regione Siciliana.

118 Art. 13, comma 2, n. 2, l. n. 186 del 1982.

119 Art. 6, commi 4 e 5, d.lgs. n. 373 del 2003.

120 Cass. civ., sez. un., ord. 6 dicembre 2021, n. 38598, che dichiara l’inammissibilità del ricorso proposto per difetto di giurisdizione avverso C.G.A.R.S., sentenza 3 luglio 2020, n. 526, decisione assunta da un collegio composto con un membro laico che, al momento della stessa, aveva superato il limite di età massimo per il collocamento a riposo.

dovere collocare a riposo ad opera del C.P.G.A., con mero atto amministrativo di carattere ricognitivo.

Per effetto di questa autorevole e significativa pronuncia, che priva gli interessati (le parti processuali dei giudizi innanzi al C.G.A.) di ogni tutela giurisdizionale e soprattutto dell'implicito avallo del C.P.G.A., i consiglieri laici del C.G.A. possono esercitare (non si sa quanto legittimamente, visto il comunque supposto, dalle sezioni unite, vizio di violazione di legge) la funzione giurisdizionale amministrativa di appello nella Regione Siciliana, ben oltre il compimento del settantesimo anno di età – unico caso, nel resto della Repubblica Italiana, per ciò che riguarda l'esercizio delle identiche funzioni giurisdizionali di tutti gli altri magistrati amministrativi, e financo di quelli ordinari – senza che questa, quantomeno possibile, violazione di legge possa essere fatta valere da chicchessia, con salvezza di tutte le decisioni giurisdizionali amministrative assunte da collegi, così solo in astratto, illegittimamente composti.

Rimangono, quindi, senza risposta le superiori domande e si corrobora, in particolare, l'idea della *"iper-specialità"* dei consiglieri laici del C.G.A. e conseguentemente delle sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia, alla luce della loro configurazione costituzionale, normativa, amministrativa e giurisprudenziale, e, in definitiva, della conformazione della giustizia e della giurisdizione amministrative siciliane.

**4. Assiomi e prolegomeni costituzionali (e statutari) sull'istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. Tra la *"precarietà"* normativa e la *"onorarietà"* giurisprudenziale dei consiglieri laici del C.G.A. si conferma la *"specialissima"* autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia.**

Che il C.G.A., o più precisamente che le sue due sezioni regionali (e staccate) del Consiglio di Stato debbano statutariamente dispiegare funzioni di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale<sup>121</sup> e, inoltre, esprimere, a sezioni riunite<sup>122</sup>, parere vincolante<sup>123</sup> sui ricorsi straordinari contro atti amministrativi soggettivamente e oggettivamente<sup>124</sup> regionali<sup>125</sup>, svolgendo funzioni formalmente consultive e sostanzialmente giustiziali<sup>126</sup> amministrative, peraltro *«con una prospettiva di avvicinamento alla giurisdizione»*<sup>127</sup>, e, ancora, che debbano esercitare pure funzioni giurisdizionali di appello<sup>128</sup> e di ultimo grado per gli affari regionali, ci pare ultroneo dovere argomentare.

Che il C.G.A. sia o possa soltanto essere, in Sicilia, organo consultivo, giustiziale e giurisdizionale amministrativo superiore e di ultimo grado, ma distinto e diverso, quanto alle funzioni esercitate, essenzialmente statali, rispetto a quelle identiche e statali svolte dal Consiglio di Stato; o, ancora, che le due sezioni di cui si compone il C.G.A. non siano altro che due *«sezioni regionali»*<sup>129</sup> e *«Sezioni staccate del Consiglio di Stato»*<sup>130</sup> e, d'altro punto di vista, che esse possano essere, in Sicilia, sezioni distinte e diverse, quanto alle funzioni,

121 Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

122 Art. 9, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

123 Stante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost. ad opera di Corte cost., sentenza 7 aprile 2023, n. 69.

124 Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171.

125 Art. 23, comma 4, St. Reg. sic. e art. 9, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

126 V. *supra* nt. 2.

127 Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171, punto 7.2.

128 Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 373 del 2003: *«3. In sede giurisdizionale il Consiglio di giustizia amministrativa esercita le funzioni di giudice di appello contro le pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia»*.

129 Così le chiama esplicitamente l'art. 23, comma 4, St. Reg. Sic.

130 Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003.

essenzialmente statali, esercitate, dalle due sezioni consultive e dalle sei sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, ci pare impossibile da sostenere.

Non sembra, infatti, ci voglia più di una mera interpretazione letterale per comprendere il chiarissimo testo dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 23 St. Reg. Sic., sopra riportati, o, quello, altrettanto chiarissimo, dell'art. 1 del d.lgs. n. 373 del 2003, il quale, dopo avere spiegato, al comma 1, che: «1. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, di seguito denominato: «Consiglio di giustizia amministrativa», esercita funzioni consultive e giurisdizionali nella Regione Siciliana, ai sensi dall'articolo 23 dello Statuto speciale», ripete e rimarca, al comma 2, che «2. Il Consiglio di giustizia amministrativa ha sede in Palermo ed è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali, che costituiscono Sezioni staccate del Consiglio di Stato».

L'utilizzo del futuro «avranno», con riferimento agli «organi giurisdizionali centrali», e dunque anche al Consiglio di Stato, indica possesso, così come lo indica l'uso della preposizione (articolata) «del» prima di Consiglio di Stato, nell'art. 23 cit., così come è inequivoco, nell'art. 1 cit., che le due sezioni che «compongono» il C.G.A. e, allo stesso tempo, «costituiscono» e dunque sono, in effetti, due sezioni regionali e staccate del Consiglio di Stato.

Nessun dubbio esegetico-letterale può esservi, allora, che le due sezioni del C.G.A.:

1) costituiscano «sezioni regionali» e «Sezioni staccate del Consiglio di Stato», se si vuole e in altri termini, sezioni siciliane o sedenti in Sicilia, a Palermo, che ne è il capoluogo;

2) esercitino le medesime funzioni consultive, giustiziali e giurisdizionali che le sezioni, consultive e giurisdizionali, del Consiglio di Stato esercitano per gli affari extra-siciliani della Repubblica Italiana. La stessa Adunanza Plenaria ha, recentemente, riconosciuto, prima<sup>131</sup>, e ribadito due volte, poi<sup>132</sup>, l'esistenza di un vero e proprio «principio fondamentale affermato dall'art. 1, comma 2, del dlgs n. 373 del 2003», in base al quale «il Consiglio di giustizia

---

131 Cons. Stato, Ad. Plen., 13 settembre 2022, n. 13: «Ritiene l'Adunanza Plenaria che la questione sollevata dall'ordinanza di rimessione vada risolta sulla base del fondamentale principio per il quale il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana è una sezione del Consiglio di Stato. Il codice del processo amministrativo non contiene specifiche disposizioni sul Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana, ad eccezione dell'art. 100, in cui è previsto che «Avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali è ammesso appello al Consiglio di Stato, ferma restando la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana per gli appelli proposti contro le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia». Nessun'altra disposizione si è riferita al Consiglio di giustizia, le cui competenze sono state date per presupposte dal codice del processo amministrativo, proprio perché costituisce una sezione del Consiglio di Stato. È al riguardo emblematico l'art. 62, il quale – per gli appelli avverso le ordinanze cautelari – ha previsto che «contro le ordinanze cautelari è ammesso appello al Consiglio di Stato»: è ovvio, tuttavia, che gli appelli avverso le ordinanze cautelari del TAR per la Sicilia debbano essere proposti dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Similmente, nel codice non vi è alcun riferimento al Consiglio di giustizia amministrativa neanche in tema di ricorso per revocazione, né di opposizione di terzo: le relative disposizioni si riferiscono alle sentenze del Consiglio di Stato, ma è ovvio che tali rimedi debbano essere proposti al Consiglio di giustizia amministrativa quando si tratti delle sue pronunce. Evidentemente, i compilatori del codice del processo amministrativo hanno tenuto conto del principio fondamentale affermato dall'art. 1, comma 2, del dlgs n. 373 del 2003, per il quale «il Consiglio di giustizia amministrativa ... è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali, che costituiscono Sezioni staccate del Consiglio di Stato». Trattandosi di «Sezioni» del Consiglio di Stato, sia pure aventi sede a Palermo, le disposizioni del codice del processo amministrativo non hanno dovuto di volta in volta rimarcare le loro competenze, disposte per di più da una fonte di rilievo sovraordinato alla legge ordinaria. Ogni disposizione del codice del processo amministrativo, quando si riferisce al Consiglio di Stato, va intesa quale riferita a tutte le sezioni giurisdizionali, anche a quelle aventi sede a Palermo»

132 Cons. Stato, Ad. Plen., 14 marzo 2023, nn. 9 e 10,

*amministrativa ... è composto da due Sezioni, con funzioni, rispettivamente, consultive e giurisdizionali, che costituiscono Sezioni staccate del Consiglio di Stato».*

Stupisce, soltanto, la collocazione di questo principio al livello meramente sub-costituzionale, poiché esso è principio costituzionale che, inequivocabilmente, scaturisce direttamente dall'art. 23 St. Reg. Sic., viene riaffermato nell'art. 1 del d.lgs. n. 373 del 2003, fonte primaria a competenza riservata e separata a seguito di speciale procedimento di formazione paritetico Stato-Regione<sup>133</sup>, e, come tale, merita di essere considerato in questo scritto.

Ci sembra possa parlarsi di principio costituzionale, sia perché previsto direttamente dall'art. 23 cit. sia perché corollario e legittimo svolgimento dei connessi principi di unità e di unicità della giustizia e della giurisdizione amministrative e, in definitiva, di quello supremo dell'unità dell'ordinamento giuridico e della Repubblica (art. 5 Cost.), idoneo a costituzionalizzare solo lo speciale principio statutario di decentramento territoriale consultivo, giustiziale e giurisdizionale amministrativo del Consiglio di Stato, in Sicilia.

Astrattamente, l'autonomia speciale siciliana potrebbe legittimare un esercizio più ampio o diverso della (sola) funzione consultiva (non giustiziale) del Governo regionale, ma non ci pare sia minimamente sostenibile la tesi di una "specialissima" autonomia giustiziale e giurisdizionale amministrativa siciliana, anziché di un mero decentramento territoriale, poiché la giustizia e la giurisdizione amministrative devono pur sempre rimanere costituzionalmente (e ragionevolmente) uniche e unite, anche per ciò che riguarda l'espressione da parte delle sezioni riunite siciliane del parere sui ricorsi straordinari in aderenza anche ai principi supremi di cui agli artt. 3, 5 e 24 Cost.

Queste affermazioni preliminari necessitano di approfondimento.

L'art. 23 cit. evidenzia e, soprattutto, costituzionalizza la specialità, in Sicilia, dell'organizzazione dell'esercizio delle funzioni statali consultiva, giustiziale e giurisdizionale amministrativa del Consiglio di Stato, organo consultivo e giurisdizionale amministrativo superiore e di ultimo grado.

Questa specialità consiste nell'istituzione delle due sezioni regionali del Consiglio di Stato e, riteniamo, nei connessi quattro limitati aspetti:

- 1) la loro sede in Sicilia;
- 2) la limitazione di competenza (funzionale inderogabile) della sezione giurisdizionale a «*gli affari concernenti la Regione*»;
- 3) la limitazione di competenza (funzionale inderogabile) della sezione consultiva alla consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale<sup>134</sup>;
- 4) per quanto riguarda i ricorsi straordinari al Presidente della Regione, la limitazione di competenza (funzionale inderogabile) delle sezioni riunite agli «*atti amministrativi regionali*», sia in senso soggettivo sia in senso oggettivo.

La *ratio* dell'art. 23 cit. è, indubbiamente, quella di un mero decentramento territoriale dell'esercizio delle identiche funzioni statali esercitate dal Consiglio di Stato per il resto degli affari extra-siciliani concernenti la Repubblica Italiana. Milita in tal senso la chiara e inequivoca interpretazione letterale dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 23 cit.

Che sia stata, sempre e soltanto, quella di «*Istituire nella Regione gli organi giurisdizionali aventi oggi la sede soltanto in Roma*», «*Così la Sicilia... avrà il Consiglio di Stato*», l'intentio statutaria emerge anche dalla Relazione dell'Alto Commissario al Governo dello Stato sul progetto di Statuto elaborato dalla Consulta di Sicilia<sup>135</sup>. Dai lavori della Consulta Regionale Siciliana, incaricata dall'Alto Commissario per la Sicilia di elaborare il progetto di Statuto,

---

<sup>133</sup> V. *supra* nt. 27.

<sup>134</sup> Art. 9, commi 1, 2 e 3, d.lgs. n. 373 del 2003.

non emerge altro fine pubblico costituzionale se non quello del decentramento territoriale del Consiglio di Stato in Sicilia, affinché il ciclo della giustizia e della giurisdizione amministrative si potesse esaurire in Sicilia<sup>136</sup>.

Non emerge altro fine pubblico costituzionale se non quello del decentramento nella prima decisione di legittimità costituzionale delle Sezioni Unite civili n. 2994 del 1955<sup>137</sup>, che negò che il C.G.A. potesse essere un giudice speciale, in quanto sezione del Consiglio di Stato, circondato dalle garanzie costituzionali di inamovibilità<sup>138</sup> e di indipendenza<sup>139</sup> dei giudici amministrativi.

Ciò è cristallizzato anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 316 del 2004<sup>140</sup>: «*Va ricordato 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. L'art. 23 contiene dunque un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale, un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali*».

Del resto, alla luce del testo della Costituzione della Repubblica Italiana, la Sicilia, come ogni altra Regione, non avrebbe potuto pretendere (e mai ottenere) forme più ampie di un mero decentramento di organi giurisdizionali centrali, stante gli invalicabili principi di unità e di unicità della giustizia e della giurisdizione amministrative e, in definitiva, di quello supremo dell'unità dell'ordinamento giuridico e della Repubblica<sup>141</sup>. Principi di unità e di unicità che sono confermati dalla riserva di legge dello Stato sull'ordinamento di ogni magistratura e dunque anche di quella amministrativa<sup>142</sup> e dalla potestà legislativa esclusiva statale sulla giurisdizione e sulla giustizia amministrative e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio della Repubblica Italiana<sup>143</sup>. Principi di unità e di unicità confermati anche dall'unica deroga agli stessi, attuabile con speciale procedimento di formazione legislativa, per le Regioni a statuto ordinario, «*limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace*»<sup>144</sup>.

Orbene, riteniamo allora che il principio (volto ad attuare l'unico fine pubblico) costituzionale e statutario del (mero) decentramento territoriale del Consiglio di Stato in Sicilia sia anche frutto di una disposizione statutaria di eccezione (o eccezionale, che dir si voglia) a ulteriori principi costituzionali generali e, segnatamente, all'art. 100, comma 1, Cost., secondo il quale «*Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di*

135 in AA.VV., *Consulta Regionale Siciliana, Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, Edizioni Regionali Siciliane, vol. IV, pp. 11 e 16. Lo evidenzia anche V. MARTINES, *Il "peccato originale"*, cit., p. 5.

136 «*La disposizione statutaria, in linea generale, ha lo scopo di disporre in sede regionale di organi giurisdizionali dotati di una specifica competenza nelle materie spettanti alla legislazione esclusiva delle Regione Siciliana, rendendo così maggiormente fruibile il sistema giurisdizionale tradizionalmente concentrato in sede centrale e al fine di completare un quadro di organizzazione amministrativa sul modello del sistema statale*», così, Cons. Giust. Amm., sez. riun., parere 7 aprile 2022, n. 171, punto 7.2.3.

137 Cass. civ., sez. un., sentenza 11 ottobre 1955, n. 2994.

138 Art. 107, comma 1, Cost.

139 Art. 108 Cost.

140 Corte cost., sentenza 4 novembre 2004, n. 316.

141 Art. 5 Cost.

142 Art. 108, comma 1, Cost.

143 Art. 117, comma 2, lett. l e m, Cost.

144 Art. 116, comma 3, Cost.

*tutela della giustizia nell'amministrazione», all'art. 103, comma 1, Cost., in base al quale «Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi» e che questa eccezionalità permei di sé, ovviamente, anche i subordinati ordinamenti attuativo statutario e processuale amministrativo, costituendo, in particolare, gli artt. 4, comma 3, e 10 del d.lgs. n. 373 del 2003, eccezione, ad esempio, agli artt. 4, 6, 16, 55, 62 e 100 c.p.a.*

Con l'ovvia conseguenza che le disposizioni speciali ed eccezionali, ai sensi dell'art. 14 preleggi, «non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati».

Può, quantomeno in astratto, ritenersi compatibile con l'art. 23 cit., che, in sede di attuazione, il C.G.A., nella sua composizione consultiva, sia stato configurato come organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale<sup>145</sup> con l'attribuzione di una competenza (funzionale inderogabile) consultiva, che si può trarre dal conferimento generico di una tal funzione alle «sezioni del Consiglio di Stato» siciliane, di cui al comma 1 dell'art. 23 cit., quale eccezione all'art. 100, comma 1, Cost., che riconosce solo e unicamente il Consiglio di Stato quale «organo di consulenza giuridico-amministrativa». Una speciale autonomia amministrativa consultiva del Consiglio di Stato in Sicilia, in teoria, è compatibile con la speciale autonomia legislativa (e amministrativa) siciliana, statutariamente riconosciuta.

Diverso discorso deve a nostro avviso farsi quando si vorrebbe potersi affermare una possibile autonomia, non un mero decentramento giustiziale e giurisdizionale amministrativo delle sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia e dunque di quelle identiche funzioni statali che le sezioni centrali esercitano per il resto degli affari extra-siciliani concernenti la Repubblica Italiana.

L'autonomia siciliana, giustiziale e giurisdizionale amministrativa, contrasta sia con il fine pubblico costituzionale sopra indicato sia con il limite delle norme di attuazione statutaria, che, come già sopra visto, possono anche essere "*praeter legem*" e dunque "*praeter statutum*" e dunque svolgere una funzione integrativo-aggiuntiva dello Statuto, sempreché «*concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto*»<sup>146</sup>.

Ci sembra, in altri termini, che l'art. 23 cit. ha dato per presupposto che le funzioni del Consiglio di Stato in Sicilia, anche perché essenzialmente statali, dovessero restare identiche per tutti gli affari concernenti la Repubblica Italiana, con l'eccezione territoriale che, per quelli concernenti la Regione Siciliana, esse potessero esercitarsi *in loco*.

Poteva, quindi, legittimamente dubitarsi che l'art. 23 cit. autorizzasse finanche una possibile composizione "*mista*" delle due sezioni regionali del Consiglio di Stato in Sicilia, quantomeno nell'esercizio delle funzioni, esclusivamente statali, formalmente consultive e sostanzialmente giustiziali e giurisdizionali amministrative.

La composizione di organi giustiziali e giurisdizionali amministrativi è, come già visto, idonea ad incidere sull'organizzazione dell'esercizio delle relative funzioni e sull'organizzazione della magistratura amministrativa, e dunque sullo stesso ordinamento magistratuale amministrativo, riservato alla legge dello Stato<sup>147</sup> e alla sua potestà legislativa esclusiva<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Art. 9, comma 1, d.lgs. n. 373 del 2003.

<sup>146</sup> In tal senso, Corte cost., sen. 16 luglio 1956, n. 20. E poi in seguito Corte cost., sentenza 18 luglio 1984, n. 212; sentenza 7 novembre 2001, n. 353 e sentenza 4 novembre 2004, n. 316.

<sup>147</sup> Art. 108, comma 1, Cost.

<sup>148</sup> Art. 117, comma 2, lett. l e m, Cost

La Corte costituzionale, con la già più volte citata sentenza n. 316 del 2004<sup>149</sup>, ne ha, comunque, affermato la piena legittimità costituzionale, secondo un generale *favor* per le integrazioni di cui alle norme attuative statutarie, ritenendo implicitamente sussistente una “*specialissima*” autonomia siciliana, esercitabile attraverso proprio norme di attuazione statutaria di strutturazione e di composizione delle due sezioni staccate del Consiglio di Stato, e dunque norme di organizzazione della magistratura amministrativa e dell’esercizio stesso della giustizia e della giurisdizione amministrative in Sicilia.

Occorre distinguersi, però e a nostro avviso, le funzioni consultive pure da quelle formalmente consultive e sostanzialmente giustiziali e da quelle giurisdizionali spettanti alle due sezioni staccate del Consiglio di Stato.

Per le prime, trattandosi di funzioni amministrative ausiliarie del Governo regionale, comunque, si è già detto essere compatibili con l’art. 23 cit. anche forme più ampie o diverse di autonomia organizzativo-amministrativa siciliana, tenendosi conto della più estesa potestà legislativa esclusiva regionale in materia amministrativa *ex art.* 14 St. Reg. Sic.

Sulla funzione giurisdizionale e su quella formalmente consultiva, ma sostanzialmente giustiziale – obbligatoria e vincolante, sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione avverso atti amministrativi regionali – ci sembra che l’autonomia organizzativa di struttura e di composizione delle due sezioni regionali del Consiglio di Stato e dunque organizzativa, magistratuale, giustiziale e giurisdizionale amministrativa, a volersi superare i problemi di evidente compatibilità con gli artt. 108, comma 1, Cost. e 117, comma 2, lett. l e m, Cost., e soprattutto con i principi di unità e di unicità della giustizia e della giurisdizione amministrative e, in definitiva, di quello supremo dell’unità dell’ordinamento giuridico e della Repubblica<sup>150</sup>, possa essere costituzionalmente compatibile con la Costituzione, ma entro certi limiti.

Può, cioè, prevedersi che delle sezioni regionali – le quali esercitano comunque entrambe la funzione, esclusivamente statale, giustiziale e una la funzione, esclusivamente statale, giurisdizionale amministrativa superiore e di ultimo grado – facciano necessariamente parte consiglieri laici; ciò che è revocabile in dubbio è che questa autonomia possa andare oltre la composizione delle due sezioni regionali e giungere a configurare un “*terzo tipo*” di giudice amministrativo laico, diverso da quello previsto e ammesso per il Consiglio di Stato, anche in relazione agli affari concernenti la provincia autonoma di Bolzano.

La composizione mista delle due sezioni staccate del Consiglio di Stato in Sicilia non può ricercarsi, come ritiene la Corte costituzionale, in un’autonomia organizzativa della giurisdizione e della giustizia amministrativa e della stessa magistratura amministrativa in Sicilia. Se la giustizia e la giurisdizione amministrative devono essere uniche e unitarie per tutti gli affari concernenti la Repubblica e se l’art. 23 St. Reg. Sic. non autorizza neanche implicitamente un tal tipo autonomia, ma avalla solo un decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, devono trarsene le necessarie conseguenze.

Le norme di attuazione non possono in alcun modo occuparsi, perché non statutariamente giustificate e legittimate, della struttura e della composizione delle due sezioni staccate del Consiglio di Stato, per la natura eccezionale dell’art. 23 cit. Non può estendersi, in altri termini, il contenuto del decentramento territoriale, oltre il ragionevole limite di ogni norma di eccezione.

Il fondamento costituzionale della composizione mista, a nostro avviso, sussiste, ma va ricercato altrove.

---

149 Corte cost., sentenza 4 novembre 2004, n. 316.

150 Art. 5, Cost.

La due sezioni staccate del Consiglio di Stato in Sicilia svolgono funzioni, esclusivamente statali, giurisdizionale superiore e di ultimo grado (quella giurisdizionale) e giustiziale (le sezioni riunite) amministrative, e possono essere composte da membri laici nella stessa misura in cui componenti laici possono essere nominati consiglieri di Stato e dunque comporre le due sezioni consultive e le sei sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

A monte, sta, peraltro, l'archetipo costituzionale del giudice laico presso una giurisdizione superiore che è certamente il consigliere di Cassazione per meriti insigni previsto dall'art. 108, comma 3, Cost.

Su questo modello, riteniamo, la l. n. 186 del 1982 ha confermato la provvista governativa dei consiglieri di Stato<sup>151</sup>. Provvista originariamente di libera scelta del Governo statale, già da più di un cinquantennio, come già visto, avallata dalla Corte costituzionale per le giurisdizioni superiori quale espressione di un principio, evidentemente ritenuto di rango costituzionale, in base al quale l'apporto di laici agli organi giurisdizionali superiori è opportuno per il raggiungimento delle finalità e delle funzioni stesse delle giurisdizioni superiori.

Che questo principio sia di rango costituzionale è implicito nel fatto che esso ha resistito e resiste alla declaratoria di incostituzionalità della provvista governativa di consiglieri di Stato, pur essendo cristallizzato in Costituzione solo per i consiglieri di Cassazione laici. Ha resistito e resiste al principio costituzionale del pubblico concorso per le nomine dei magistrati<sup>152</sup>.

E proprio i requisiti dei consiglieri di Cassazione laici sono implicitamente richiamati, e sostanzialmente ampliati, dalla l. n. 186 del 1982, oltreché esplicitamente richiamati dal d.lgs. n. 373 del 2003 per la nomina dei consiglieri laici.

Ora sulla necessità di stretta interpretazione dell'art. 23 St. Reg. Sic., oltre alla sua natura eccezionale, incidono come già visto in maniera restrittiva anche l'art. 100, comma 1, 103, comma 1, 108, comma 1, e 117, comma 2, lett. l e m, Cost.

Riteniamo, quindi, che la previsione del Consiglio di Stato come unico e unitario organo statale superiore e di ultimo grado giurisdizionale<sup>153</sup> e giustiziale amministrativo<sup>154</sup>, la riserva di legge dello Stato su (la strutturazione di) ogni magistratura e dunque anche su quella amministrativa<sup>155</sup>, da interpretarsi in necessario combinato disposto con l'esclusività della potestà legislativa statale, su base costituzionale, sulla giurisdizione e sulla giustizia amministrative e sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio della Repubblica Italiana<sup>156</sup>, suffraghino uno specifico principio costituzionale di vera e propria unità e di unicità dell'ordinamento magistratuale amministrativo, di quelli superiori della giurisdizione e della giustizia amministrativa per tutti gli affari della Repubblica Italiana, riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Abbiamo già sopra rilevato la significatività della revisione dell'art. 116 Cost. con l'introduzione del nuovo comma 3 e la previsione, per le Regioni a statuto ordinario, che ulteriori forme e condizioni di autonomia possano esse concesse solo per l'organizzazione della giustizia di pace e con speciale procedimento di formazione legislativa.

Proprio per la limitatezza, la specialità e l'eccezionalità dell'art. 23 St. Reg. Sic., specificamente finalizzato al mero decentramento territoriale di organi consultivi, giustiziali

151 Provvista già prevista dagli artt. 1, 2 e 4 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 («*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*»), come modificati dall'art. 4 del r.d.l. 6 febbraio 1939, n.478.

152 Art. 106, comma 1, Cost.

153 Art. 103, comma 1, Cost.

154 Art. 100, comma 1, Cost.

155 Art. 108, comma 1, Cost.

156 Art. 117, comma 2, lett. l e m, Cost.

e giurisdizionali centrali, risulta difficile, se non impossibile, ritenere che le sue norme di attuazione, pur aventi forza e valore di legge, ma soprattutto perché a speciale formazione paritetica statale-regionale, che, per quanto sopra, non le equipara sostanzialmente, ma solo formalmente alle leggi dello Stato, oltreché a competenza riservata e separata, possano integrare, oltre ogni ragionevole limite di rango costituzionale, l'art. 23 cit.

A ciò si aggiunga che, come recentemente statuito anche dalla Corte costituzionale con riguardo al ricorso straordinario al Presidente della Regione<sup>157</sup>, «*non emergono elementi di differenziazione tra i due istituti, nazionale e regionale, idonei a giustificare una diversità di tale portata tra la disciplina statale e quella siciliana, quanto alla natura del parere dell'organo consultivo e alla possibilità di discostarsi da esso, che si risolva in una minor tutela dei propri diritti e interessi garantita al ricorrente dinanzi al Presidente della Regione Siciliana rispetto al ricorrente in via straordinaria al Presidente della Repubblica*».

Questa recente pronuncia, che ha dichiarato l'illegittimità della previsione, contenuta nelle disposizioni di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana<sup>158</sup>, del potere del Presidente della Regione di potersi discostare dal parere delle sezioni riunite del C.G.A., ha cristallizzato che la differenziazione tra gli istituti, nazionale e regionale, non «*appare in alcun modo riconducibile ai profili di autonomia speciale di cui gode la Regione Siciliana*», realizzando una irragionevole disparità di trattamento di tutela della giustizia nell'amministrazione, per le minori garanzie dei diritti e degli interessi dei ricorrenti in Sicilia, in violazione dunque degli artt. 3 e 24 Cost.

Questa pronuncia ci appare significativa, perché presuppone e sviluppa quel principio di unità e di unicità della giustizia e della giurisdizione amministrative, a cui abbiamo fatto riferimento sopra, idoneo ad imbrigliare la potestà di attuazione, statutaria regionale entro gli evidenti limiti dell'art. 23 St. Reg. Sic. e soprattutto, del suo fine pubblico costituzionale e statutario del decentramento territoriale del Consiglio di Stato in Sicilia.

Le esigenze autonomistiche siciliane, in altri termini, non possono spingersi al punto di configurare e strutturare due forme diverse di «*tutela della giustizia nell'amministrazione*»: essa rimane costituzionalmente attribuita, in via esclusiva, al Consiglio di Stato<sup>159</sup> e, in Sicilia, alle sue due sezioni staccate o regionali, che, riunite, esprimono parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione<sup>160</sup>.

Le norme attuative statutarie, di conseguenza, non possono creare irragionevoli discriminazioni, in violazione degli artt. 3, 5 e 24 Cost., sulle forme dell'esercizio della funzione giustiziale in Sicilia, perché limitate dall'art. 23 St. Reg. Sic. e dal suo fine pubblico costituzionale e statutario.

Pari limiti e viepiù, riteniamo, incontrino anche le forme giurisdizionali amministrative in Sicilia.

E dunque se, da un lato, la composizione mista delle due sezioni staccate del Consiglio di Stato in Sicilia può non essere messa in discussione per la, costituzionalmente prevista, composizione mista della Corte di cassazione e per la, costituzionalmente compatibile, composizione mista delle sezioni centrali del Consiglio di Stato, dall'altro, deve essere messa in discussione la differenziazione, concernente la limitazione sessennale dello *status* di magistrato amministrativo e il differente trattamento economico, tra i consiglieri laici del C.G.A. e i consiglieri di Stato laici, ivi compresi quelli nominati per la provincia autonoma di Bolzano.

---

157 Corte cost., sentenza 7 aprile 2023, n. 63.

158 Art. 9, comma 5, d.lgs. n. 373 del 2003.

159 Art. 100, comma 1, Cost.

160 Art. 23, commi 2 e 4, St. Reg. Sic.

Non si vede, in sostanza, per quale fine pubblico costituzionale (o statutario regionale) e per quale ragionevole motivo, compatibile col principio di unità e di unicità dell'ordinamento giustiziale e giurisdizionale amministrativo, gli affari giustiziali e giurisdizionali concernenti la Regione Siciliana debbano e possano legittimamente essere giudicati da magistrati amministrativi laici che possiamo pacificamente definire tecnicamente "precari" o, suggestivamente, "minori" e addirittura onorari<sup>161</sup>, mentre gli affari giustiziali e giurisdizionali concernenti il resto della Repubblica Italiana, ivi compresi quelli concernenti la provincia autonoma di Bolzano, vengono giudicati da magistrati amministrativi tutti di professione, ivi inclusi i laici nominati per la provincia autonoma di Bolzano, in possibile violazione dunque degli artt. 3, 5 e 24 Cost.

Un collegio composto da magistrati amministrativi di carriera, ma fuori dal loro ruolo<sup>162</sup>, i consiglieri di Stato assegnati al C.G.A., e precari, i consiglieri laici del C.G.A., crea certamente una evidente e formale collegio distopico e disfunzionale sia nella forma sia nella sostanza.

Per essere fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi, i consiglieri di Stato assegnati al C.G.A. è come se svolgessero differenti funzioni al C.G.A. da quelle che, ordinariamente, svolgono al Consiglio di Stato, d'altro canto, essi sono sempre consiglieri di Stato e rientreranno poi nel loro ruolo di magistrati amministrativi e certamente mantengono, nel periodo di assegnazione al C.G.A., maggiore prestigio e conseguentemente maggiore autorevolezza decisionale, appartenendo comunque all'ordine magistratuale amministrativo, rispetto ai consiglieri laici del C.G.A., che non vi fanno parte.

Questi ultimi sono dei meri precari, sia pur soggetti a tutte le incompatibilità e al medesimo regime disciplinare a cui sono soggetti i consiglieri di Stato, ma non appartengono all'ordine magistratuale amministrativo.

Non è chi non veda come questa differenziazione possa minare le stesse decisioni giustiziali e giurisdizionali amministrative, poiché il maggior prestigio dei consiglieri di Stato, comunque magistrati di carriera, è sempre potenzialmente idoneo a prevalere, con quantomeno possibile rischio per la eguale e paritaria posizione istituzionale dei componenti del collegio giustiziale e giurisdizionale nell'assunzione della decisione e, in definitiva, per la eguale e paritaria tutela della giustizia nell'amministrazione, per tutti gli affari concernenti l'unica e unitaria Repubblica Italiana.

A ciò si aggiunga la criticabile e recente configurazione, ad opera del Consiglio di Stato, in sede consultiva e giurisdizionale, dei consiglieri del C.G.A. quali meri magistrati onorari riconducibile all'alveo della figura del magistrato onorario, individuata in base all'art. 106, comma 2, Cost. in antitesi al magistrato togato o di carriera.

Essa sostanzialmente risale al parere n. 186 del 2021 della prima sezione consultiva del Consiglio di Stato<sup>163</sup>.

Trae origine da una richiesta dell'allora Presidente del C.G.A. che «*ha sottoposto al Presidente del Consiglio di Stato, al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e al Segretario generale della Giustizia amministrativa alcune questioni interpretative concernenti le disposizioni relative alla composizione dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato e, in particolare, al diritto dei componenti c.d. laici del CGARS di parteciparvi. Infatti, la Presidente ha rilevato "che vi siano argomenti esegetici per rivedere" la delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, 4 novembre 2005, che ha riconosciuto ai componenti laici del CGARS la possibilità di*

---

161 Secondo Cons. St., sez. IV, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282, come già visto, si tratta di magistrati onorari.

162 Art. 2, commi 1, 2 e 3, che rinvia all'art. 13 l. n. 186 del 1982, e art. 8 d.lgs. n. 373 del 2003.

163 Cons. St., sez. prima, parere 11 febbraio 2021, n. 186

*partecipare all'Adunanza generale "limitatamente agli affari della Regione Sicilia, ossia rimessi dal medesimo CGARS"».*

È evidente come il parere richiesto interferisse con le attribuzioni del Consiglio di Presidenza in materia di stato giuridico dei magistrati (articolo 13 l. 27 aprile 1982 n. 186), ma anche come fosse sufficientemente chiaro, e non bisognevole di interpretazione alcuna, che gli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 373 del 2003, e la delibera del Consiglio di presidenza del 4 novembre 2005<sup>164</sup> consentissero la partecipazione all'Adunanza Generale e all'Adunanza Plenaria dei consiglieri laici del C.G.A., limitatamente agli «*affari concernenti la Regione Siciliana*».

Ne è nata così una ulteriore delimitazione interpretativa della configurazione normativa dei consiglieri laici del C.G.A.

Essi sarebbe solo equiparati allo *status* di consigliere di Stato, per il sessennio di incarico, ma non allo svolgimento delle funzioni. La loro funzione (e dunque il loro rapporto organico) sarebbe limitata agli «*affari concernenti la Regione Siciliana*» e dunque sussisterebbe legame funzionale esclusivamente con l'attività consultiva e giurisdizionale relativa agli affari di interesse regionale o, in altri termini, con l'amministrazione della giustizia esclusivamente nel territorio regionale e alle controversie in cui è interessata la Regione stessa.

Da questo primo parere che evidenzia una funzione limitata alle questioni *latu sensu* di interesse regionale siciliano, perché comunque concernenti la Regione, ne è conseguita una ulteriore pronuncia, questa volta in sede giurisdizionale, del Consiglio di Stato.

Ci riferiamo alla successiva sentenza n. 2182 del 2021 della quarta sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato<sup>165</sup>, che, nel ritenere legittimo il diniego del C.P.G.A. alla domanda di trasferimento al Consiglio di Stato di un consigliere laico del C.G.A., sviluppa il legame funzionale suddetto in vero e proprio «*vincolo di sede*» o «*limitazione alla mobilità*» e in più lo tramuta nell'onorarietà del rapporto di servizio dei consiglieri laici del C.G.A.

E dunque i consiglieri laici del C.G.A. sono magistrati onorari, non di professione, appartenenti al *genus* dei funzionari onorari<sup>166</sup>.

L'accentuazione di questa diversità, a questo punto, ontologica, tra consiglieri di Stato togati e laici, tutti di carriera, e consiglieri laici del C.G.A., magistrati onorari, corrobora viepiù i dubbi sopra evidenziati.

Occorre, innanzi tutto, sottolineare come questa interpretazione giurisdizionale sia frutto di una, per così dire, «*autodichia impropria*» dei consiglieri di Stato stessi, che hanno manifestato così nel 2021 una, certamente legittima e legittimata, funzione interpretativo-applicativa di evidente chiusura ad una equiparazione funzionale piena dei consiglieri laici del C.G.A. ai magistrati del consiglio di Stato.

Sono, cioè, gli stessi consiglieri di Stato, e in primo grado i magistrati amministrativi del T.A.R. Lazio, ad avere manifestato di volere mantenere «*fuori casa*» (più correttamente, fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi) i consiglieri laici del C.G.A.

Tutti i possibili dubbi di costituzionalità della differenziazione organica e strutturale tra i consiglieri di Stato e i consiglieri laici del C.G.A. sono stati superati senza sé e senza ma, nel

<sup>164</sup> V. *supra* nt. 39.

<sup>165</sup> Cons. St., sez. V, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282.

<sup>166</sup> F. DAL CANTO, *Il magistrato onorario a sei anni dalla riforma Orlando: statuto costituzionale, attuazione legislativa ed etica delle funzioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, per l'acuta osservazione in base alla quale «*La stessa Corte costituzionale, pur tenendo conto delle differenze tra le diverse categorie effettivamente esistenti nel sistema, a partire dal 1971 ha ricondotto la figura del magistrato onorario all'interno del genus del funzionario onorario*», con riferimento a Corte cost. sentenza 5 aprile 1971, n. 70.

giro di sette mesi del 2021, nel senso di una limitazione evidente della configurazione dei consiglieri laici del C.G.A.

Tutto ciò è certamente rimediabile e rivedibile e riteniamo ne sia prova la precedente sentenza n. 2025 del 2020 della quarta sezione del Consiglio di Stato<sup>167</sup> che, in senso opposto e nel filone di una sempre più piena equiparazione tra consiglieri di Stato e consiglieri laici del C.G.A. di cui, prima, al d.lgs. n. 373 del 2003 e, poi, al decreto presidenziale del C.G.A. n. 646 del 2012 che aveva riconosciuto a questi ultimi elettorato attivo e passivo nell'elezione di un giudice costituzionale<sup>168</sup>, aveva chiaramente statuito: «non vi sono ragioni per dubitare che i membri del CGARS rivestano la qualifica di magistrati amministrativi avuto riguardo:

a) alle modalità di accesso alle funzioni giurisdizionali, che sono riconducibili alla previsione di cui all'articolo 106, comma 3 della Costituzione e che postulano una previa valutazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa in ordine alla "piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere" (art. 19, comma 1, n. 2, legge 27 aprile 1982, n. 186), valutazione identica a quella svolta ai fini della nomina dei consiglieri di Stato di nomina governativa;

b) alle funzioni svolte; quanto alle funzioni svolte, i membri cosiddetti laici del CGARS svolgono funzioni consultive e giurisdizionali, anche in sede di adunanza plenaria e adunanza generale del Consiglio di Stato;

c) allo stato giuridico e al regime disciplinare; quanto a tali profili lo stato e il regime previsti sono i medesimi degli altri componenti, ai sensi della previsione dell'articolo 7 del d.lgs. n. 373/2003 per cui "durante il periodo di durata in carica, si applicano le norme concernenti lo stato giuridico e il regime disciplinare dei magistrati del Consiglio di Stato".

Si è quindi in presenza di magistrati del consiglio di Stato – certamente non assimilabili a magistrati onorari – ancorché nominati per svolgere le proprie funzioni per un periodo di sei anni e non a tempo indeterminato.

Del tutto coerente con tale premessa è il fatto – risultante dai chiarimenti richiesti in sede istruttoria – che ai membri cosiddetti laici del CGARS, nella tornata elettorale del 28 e 29 novembre 2012, successiva alla riforma operata con il decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (firmato e entrato in vigore dopo la precedente elezione del 15 e 16 dicembre 2003), a seguito di decreto presidenziale monocratico (decreto del Presidente del CGARS 23 novembre 2012, n. 646) sia stato riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nell'elezione dei giudici costituzionali, nell'ambito di una elezione il cui risultato è stato validato dalla Corte costituzionale».

Alcune riflessioni merita, poi, la pretesa onorarietà – per così dire – giurisprudenzialmente sopravvenuta nel 2021, dei consiglieri laici del C.G.A.

Innanzitutto, non si spiega, in termini di ragionevolezza della differenziazione, come i consiglieri di Stato laici nominati per la provincia autonoma di Bolzano, che incontrano medesimo legame funzionale con l'attività giurisdizionale e consultiva relativa agli affari di interesse provinciale o, in altri termini, con l'amministrazione della giustizia esclusivamente del territorio provinciale e alle controversie in cui è interessata la provincia stessa, siano legittimamente magistrati di carriera, non onorari.

Se la medesima esigenza autonomistica speciale siciliana hanno sostanzialmente "ricopiato", nel 1984, le norme di attuazione statutaria del Trentino-Alto Adige, e ciò è affermato a chiare lettere dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2004 («A questo riguardo 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,

<sup>167</sup> Cons. Stato, sez. IV, sentenza 24 marzo 2020, n. 2045.

<sup>168</sup> Art. 2, comma 1, lett. b, l. 11 marzo 1953, n. 87, «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

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», non si vede come l'attuazione dell'analogo principio costituzionale di specialità regionale, legittimamente incidente sull'organizzazione della giustizia e della giurisdizione amministrativa, secondo la Corte, possa avere prodotto due tipi di magistrati laici diversi, il primo, precario e onorario, per la Sicilia e, il secondo, di professione, per la provincia autonoma di Bolzano, senza violare gli artt. 3, 5 e 24 Cost.

La ratio dell'art. 23 dello Statuto è stata individuata dalla Consulta nell'«*aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali*». Le norme di attuazione non avrebbero dunque che realizzato «i "contenuti storico-concreti" dell'autonomia regionale siciliana», così come, per un *tertium comparationis*, l'art. 93 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige<sup>169</sup> e le relative norme di attuazione<sup>170</sup> hanno realizzato, per la provincia autonoma di Bolzano, la garanzia, in seno al Consiglio di Stato, della tutela delle minoranze e della necessaria rappresentanza del complessivo sistema autonomistico locale<sup>171</sup> e, dunque, un analogo principio autonomistico speciale, con la necessaria presenza di due consiglieri di Stato nominati per la provincia di Bolzano.

Ancora, ci pare difficilissimo sostenere che la Costituzione ammetta la nomina di magistrati onorari, al di fuori dell'ordinamento giudiziario vero e proprio e dunque della magistratura ordinaria, per lo svolgimento di funzioni attribuite a collegi giudicanti (non a giudici singoli) di organi giurisdizionali superiori e di ultimo grado, come si configura il C.G.A. (e certamente le due sezioni regionali del Consiglio di Stato) in Sicilia, dove i consiglieri laici sono funzionalmente, organicamente e strutturalmente inseriti ai fini della validità delle loro deliberazioni<sup>172</sup>, per sei anni, e non in via eccezionale e transitoria.

Né d'altro canto può sostenersi che possa essere legittimo, o quantomeno, giustificato, logico e ragionevole svolgimento del principio statutario del decentramento di organi giurisdizionali centrali, di cui all'art. 23 St. Reg. Sic., l'istituzione di magistrati onorari per funzioni, esclusivamente statali, giustiziale e giurisdizionale amministrative collegiali, solo in Sicilia, e non anche per la provincia autonoma di Bolzano.

Del resto, qualche significato avrà pure che si sia passati, per i laici del C.G.A., dal *nomen iuris* di esperti e di giuristi del 1948<sup>173</sup> a quello di componente o membro del C.G.A. nel 2003, segno certamente di una maggiore compenetrazione funzionale, organica e strutturale.

Gli esperti e i giuristi laici del C.G.A.R.S., in origine, duravano in carica solo quattro anni e potevano essere riconfermati<sup>174</sup>, facoltà, poi, soppressa a seguito di dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale<sup>175</sup>. In seguito, ne è stata prevista la loro durata

169 D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 ("Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"). L'art. 93 dello Statuto è stato modificato o dall'art. 7, comma 1, della l.cost. 4 dicembre 2017, n. 1, con l'inserimento, dopo le parole: "al gruppo di lingua tedesca", delle parole: "ovvero del gruppo di lingua ladina".

170 Art. 14, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 ("Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano").

171 Cass. civ., sez. un., sentenza 19 novembre 2020, n. 26387.

172 V. *supra* nt. 100.

173 Art. 2, comma 2, lett. c e comma 3 lett. b, d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654 ("Norme per l'esercizio nella Regione Siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato").

174 Art. 3, comma 2, d.lgs. n. 654 del 1948.

175 Corte cost., sentenza 22 gennaio 1976, n. 25.

sessennale dal momento del giuramento<sup>176</sup>, con divieto di conferma e, oggi, senza facoltà di *prorogatio*, in caso di mancata nuova nomina per tempo<sup>177</sup>.

I consiglieri laici del C.G.A., in definitiva, non riteniamo possano essere considerati legittimamente onorari, non solo per il perimetro invalicabile del divieto costituzionale di istituire giudici onorari con funzioni collegiali già solo di primo grado in via non eccezionale né transitoria, ma organica e strutturale, recentemente confermato dalla Corte costituzionale<sup>178</sup> e comunque solo per la giurisdizione ordinaria, ma anche per il diverso regime che i magistrati onorari, ad oggi conosciuti dall'ordinamento giudiziario, hanno.

Questi ultimi non instaurano un rapporto di pubblico impiego, la loro attività resta compatibile con lo svolgimento di attività lavorative e professionali, a meno che, a seguito di almeno dodici anni di servizio<sup>179</sup>, non optino essi per il regime di esclusività dell'incarico, e il loro impegno magistratuale è limitato a due giorni la settimana<sup>180</sup>.

I consiglieri laici del C.G.A. hanno modalità di nomina analoga a quella dei consiglieri di Stato laici, ivi inclusi quelli nominati per la provincia di Bolzano; svolgono in via esclusiva funzioni essenzialmente statali, consultiva, ivi compresa quella sostanzialmente giustiziale, e giurisdizionale amministrative superiori e di ultimo grado; non trattano affari (qualitativamente o quantitativamente) meno complessi o numerosi di quelli trattati dai consiglieri di Stato laici, ivi compresi quelli nominati per la provincia di Bolzano, e il trattamento economico a loro applicato è comunque quello iniziale dei consiglieri di Stato.

#### **5. Il consigliere di Stato laico, di nomina governativa e la sua concreta configurazione amministrativa.**

La nomina governativa a consigliere di Stato è disciplinata, in via legislativa<sup>181</sup>, unicamente da disposizione che, «*in ragione di un quarto*» dei «*posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere di Stato*», ne prevede, da un lato, i «*requisiti*» (professori universitari ordinari di materie giuridiche o avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche, anche a dirigenti coordinatori di area dei Comuni<sup>182</sup>, nonché magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata) e, dall'altro, il procedimento di conferimento. Quest'ultimo consta di:

- una proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- una istruttoria e una conseguente proposta di parere «*contenente valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere*»<sup>183</sup>, espressa dalla competente (IV) commissione del C.P.G.A.;

176 Art. 2, d.P.R. 5 aprile 1978, n. 204, «*Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 656, recante norme per l'esercizio nella Regione Siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*». Oggi, art. 6, commi 4 e 5, d.lgs. n. 373 del 2003.

177 Art. 6, comma 5, d.lgs. n. 373 del 2003.

178 Corte cost., sentenza 17 marzo 2021, n. 41.

179 Art. 29, d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, «*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*», come modificato dall'art. 1, comma 629, lett. a, della l. 30 dicembre 2021, n. 234.

180 Art. 1, comma 3, d.lgs. n. 116 del 2017.

181 Art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982.

182 Secondo Cons. St., sez. VII, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

183 Art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982, che rinvia, per le sue modalità di adozione, al n. 1.

- un parere (obbligatorio e non vincolante), espresso dal *Plenum* del C.P.G.A., a maggioranza dei suoi componenti;
- una successiva deliberazione decisoria del Consiglio dei Ministri;
- un finale decreto di nomina del Presidente della Repubblica, atto certamente integrativo dell'efficacia.

Il C.P.G.A., con delibera del 7 aprile 1983<sup>184</sup>, ha inteso prevedere, in origine e in via amministrativa di auto-vincolo, due soli «*Criteri per la nomina a Consigliere di Stato ex art. 19, 1° comma n. 2 della Legge 27 aprile 82 n. 186*» e, in particolare:

- la valutazione favorevole per le nomine in questione potrà essere data esclusivamente nei confronti di quei soggetti che, sulla base della attività svolta, degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere dimostrino piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato;

- riguardo specificamente al requisito dell'attività svolta, dovrà risultare l'avvenuto espletamento della stessa per un congruo numero di anni, in modo da garantire il possesso da parte dell'interessato di una approfondita esperienza anche di carattere pratico.

Con delibera del 1° aprile 2004<sup>185</sup>, ha, poi, aggiunto altri due criteri, per l'espressione di una valutazione (e dunque di un parere) favorevole:

- il non avere superato il sessantacinquesimo anno di età, derogabile, in casi eccezionali, relativamente a candidati in possesso di eminenti requisiti, fino a sessantasette anni, inderogabili, affinché sia assicurato l'ingresso in Consiglio di Stato di soggetti che abbiano dinanzi a sé un periodo di servizio di durata tale da consentire loro il pieno inserimento nell'organo ed il proficuo svolgimento delle relative funzioni;

- l'età minima di cinquantacinque anni dei nominandi<sup>186</sup>.

---

184 Rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Attività, Normativa e criteri, 13. Nomina a Consigliere di Stato, p. 15).

185 Rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Attività, Normativa e criteri, 13. Nomina a Consigliere di Stato, p. 15).

186 Cons. Stato, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142 ha evidenziato, però: «36.2. L'art. 19, comma 1, n. 2), della legge n. 186 del 1982, che reca la disciplina generale dei requisiti soggettivi per la nomina a consigliere di Stato, non contiene alcuna previsione concernente il requisito dell'età minima e massima. Trattasi, in altre parole, di previsione non contenuta in alcun testo di legge o avente forza di legge, bensì unicamente prevista dalle summenzionate deliberazioni del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa. Occorre interrogarsi, dunque, sulla natura giuridica delle anzidette deliberazioni e del requisito anagrafico previsto. Le deliberazioni del Consiglio di Presidenza di Giustizia amministrativa, per quanto espressione di autonomia organizzativa e funzionale di un organo di autogoverno di rilevanza costituzionale, non sono classificabili quali fonti del diritto; piuttosto, hanno natura di atti amministrativi assoggettati al principio di legalità e, in quanto tali, sono sindacabili dall'autorità giurisdizionale per i vizi di legittimità tipici previsti dalla legge (incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere). Soltanto la legge può prevedere requisiti soggettivi di ammissibilità per l'accesso agli uffici, alle cariche o per lo svolgimento di determinate attività, trattandosi di elementi che incidono direttamente sulla capacità giuridica e di agire dei soggetti dell'ordinamento attraverso prescrizioni sostanzialmente limitative di status soggettivi.

Le anzidette previsioni deliberative non attuano, né specificano, il dettato legislativo. Pertanto, l'elemento anagrafico legato al possesso di un'età minima o massima, non ha natura di requisito soggettivo per la nomina, ma soltanto quello di criterio di giudizio per orientare il parere dell'organo di autogoverno (parere che – è bene ricordarlo – ha oltretutto un carattere obbligatorio ma non vincolante). L'organo di autogoverno ha fatto legittimamente uso di siffatto potere valutativo, che è per legge limitato alle “valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere”. In quest'ottica prospettica, l'età (nel caso di specie, l'età minima) è soltanto uno degli elementi soggettivi, suscettibili di divenire oggetto di riscontro e apprezzamento, che precede ed orienta il parere, ma che non condiziona l'accesso alla carica, non avendo l'effetto, riconducibile soltanto all'astratta previsione di legge, di delimitare la platea soggettiva degli aspiranti.

Con delibera del 19 maggio 2004<sup>187</sup> (modificata con delibera del 1° dicembre 2017<sup>188</sup>) è stato aggiunto (e poi, nel 2017, specificato) l'ultimo e quinto criterio, in realtà una mera integrazione procedimentale, in base al quale «È affidato alla 4<sup>a</sup> commissione permanente, come commissione competente per le nomine a Consigliere di Stato, il compito di procedere all'istruttoria, anche attraverso eventuali audizioni, ove ritenuto opportuno, relativa alla valutazione dei titoli, del curriculum e di quant'altro ai fini della nomina a Consigliere di Stato».

Già questo quadro legislativo<sup>189</sup> e amministrativo<sup>190</sup> dei requisiti, del procedimento di conferimento e dei "criteri" per la nomina governativa a consigliere di Stato, applicati in concreto anche a quella a consigliere laico del C.G.A., ci dà il senso di come sia stata e sia determinante, in astratto e in concreto, l'attività del C.P.G.A. e, dunque, come già fatto in un

---

*In altre parole, la corrispondenza anagrafica all'interno dei previsti limiti edittali, non può condizionare il contenuto del parere dell'organo di autogoverno, né nel senso di determinarlo come favorevole per il solo fatto che il candidato possiede l'età minima prevista, né, viceversa, di imporlo come sfavorevole nei confronti del candidato che non versa nella condizione anagrafica prevista. Piuttosto, l'età si collega, quale tipico elemento relazionale, alla qualità dell'apprezzamento curriculare del candidato, rispetto al quale, anzi, è in grado di farne emergere le peculiari note di specialità dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti, laddove ragguagliate ad una età inferiore rispetto a quella per cui, secondo l'id quod plerumque accidit, si presume che una personalità professionale di alto profilo professionale sia compiutamente formata. Nel caso all'esame, le evidenze documentali per l'innanzi illustrate documentano con puntualità di dettaglio e dovizia di precisione le funzioni, i compiti e le attività svolte dalla candidata, corrispondenti a quelli previsti da specifiche disposizioni di legge statale (Testo unico degli enti locali) e regolamentari (Regolamento degli Uffici del Comune di Firenze). Tali essendo gli oggettivi riscontri, occorre concludere che l'organo di autogoverno abbia legittimamente vagliato il profilo professionale della candidata e sia giunto a formulare il parere favorevole mediante un procedimento valutativo congruente ed esente da vizi logico-giuridici, valorizzando l'età anagrafica quale elemento positivo nel contesto di una esposizione curriculare ricca per i contenuti delle funzioni svolte e per l'importanza qualitativa dei soggetti nei confronti dei quali le dette funzioni sono state prestate (il Comune di Firenze è notoriamente un comune di grande rilevanza nel Paese, mentre sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri non occorre svolgere particolari considerazioni, trattandosi della struttura di cui si avvale il Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni di organo costituzionale).*

*In altri termini, la decisione dell'organo di autogoverno, nel dare puntuale applicazione al chiaro disposto normativo previsto dall'art. 19, comma 1, n. 2, della legge n. 186 del 1992, non solo non ha rappresentato un illegittimo discostamento rispetto al parametro legale, ma ha anzi contribuito a dimostrare - superando l'astratta presunzione che profili di speciale rilevanza non possano che essere conseguiti se non al raggiungimento di una certa età anagrafica - che il riferimento della circolare amministrativa all'età, era da intendersi in senso orientativo, strettamente dipendente dalla valutazione in concreto del profilo curriculare e, comunque sia, sempre secundum legem, non ammettendo la norma primaria statale (quale è quella contenuta nel cit. art. 19, legge n. 186 del 1982) una interpretazione che vada al di là delle proprie previsioni (interpretatio praeter legem) o addirittura contro il proprio disposto (interpretatio contra legem). Infatti, se non può essere negato in assoluto e in astratto che la maturazione di un determinato livello professionale può conseguirsi a seguito dello svolgimento di plurime esperienze professionali, che nella generalità dei casi impegnano quasi tutto l'arco della vita lavorativa e professionale dell'individuo, è anche vero che di questo assunto non può essere fatto un assioma ideologico, a meno di ammettere, al contrario, che il mero decorso del tempo equivalga, sempre e comunque, al conseguimento della maturazione del requisito soggettivo richiesto.*

*La norma recata dal cit. art. 19, legge n. 186 del 1986 non prevede siffatta presunzione legale, tantomeno in termini assoluti (praesumptio iuris et de iure). La delibera del Consiglio di Presidenza in questione, infatti, prevede espressamente una deroga al limite anagrafico massimo, consentendo che per coloro che al momento della proposta abbiano già superato il sessantacinquesimo anno di età, sia possibile derogare, e cioè esprimere un giudizio positivo e favorevole per i candidati in possesso di eminenti requisiti.*

*Analoga precisazione non è prevista quando i nominandi non abbiano raggiunto invece il limite anagrafico minimo dei cinquantacinque anni. Ma ciò non significa che la ratio della deroga non si imponga anche in questo caso specifico, attesa la preminenza del dettato legislativo, per il quale rileva soltanto l'oggettiva valutazione dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti. Inoltre, va anche rilevato che questa soluzione*

precedente scritto a proposito del Consiglio superiore della magistratura<sup>191</sup> (C.S.M.), ci appare quantomeno opportuno occuparci, sia pur brevemente, della posizione, della natura giuridica, della funzione e dei poteri di detto organo.

**6. La posizione, la natura giuridica, la funzione ed i poteri del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa. Critica all'auto-attribuito potere di determinare un requisito di "controllo" sui nominandi.**

Il C.P.G.A. è stato istituito con legge formale ordinaria<sup>192</sup>, ed è composto, nel suo *Plenum*, da un totale di quindici membri<sup>193</sup> e, in particolare, da undici magistrati effettivi (il Presidente del Consiglio di Stato di diritto, che lo presiede, quattro elettivi in servizio presso il Consiglio di Stato e sei elettivi presso i Tribunali Amministrativi Regionali) e da quattro componenti

---

*interpretativa ha radici consolidate nel solco tracciato dalla giurisprudenza amministrativa in materia di atti di autovincolo di organi di autogoverno che rechino criteri diversi o più stringenti rispetto a quelli previsti dalla norma primaria (T.a.r. Lazio, Roma, Sezione I, sentenza 26 ottobre 2015, n. 12185, che ha annullato il parere negativo del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, reso sul presupposto che l'esperienza risultante dal curriculum allegato dal candidato non dimostrasse una "prevalente" esperienza "economico, aziendalistico, finanziario e contabile", ritenendolo in contrasto con il dettato normativo di cui all'art. 7, comma 8-bis, della legge n. 131 del 2003 – cd. legge La Loggia, secondo cui i componenti della Sezione regionale di controllo sono scelti tra persone "particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili": a differenza, infatti, della deliberazione dell'organo di autogoverno, la legge La Loggia attribuiva rilevanza anche all'esperienza acquisita nel settore giuridico).*

*Non è invece decisiva, né pertinente al caso di specie, la copiosa giurisprudenza amministrativa, pure citata dalla parte appellante a sostegno della tesi difensiva secondo cui "l'amministrazione è tenuta al rispetto delle regole a cui si è autovincolata e che ha emanato sulla base di un giudizio ex ante, corollario dell'art. 97 della Costituzione (Cons. Stato, Sez. II, 20.1.2012 n. 5659; Cons. Stato, Sez. V, 5.9.2011 n. 4981; Cons. Stato, Sez. III, 12.5.2011 n. 2841; Cons. Stato, Sez. VI, 12.10.2010 n. 7429; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 3.12.2010 n. 35337; TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, n. 10484/09 confermata dal Cons. Stato, Sez. VI, 8.10.2010 n. 7369; TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, n. 9974/09 confermata dal Cons. Stato, Sez. VI, 6.9.2010 n. 6483 che, in particolare, sottolinea la necessità della preventiva definizione dei parametri cui ancorare il giudizio sulla capacità dei soggetti scrutinati a svolgere determinati compiti d'istituto e alla doverosa correlazione della motivazione ai parametri previamente indicati e costituenti per l'amministrazione autovincolo)". Questa giurisprudenza, consolidata anch'essa sul piano esegetico, non rileva nel caso all'esame, essendo la materia della capacità giuridica degli individui, cui pacificamente vanno ricondotti i requisiti di ammissibilità e di accesso, riservata alla legge.*

*Infine, non può essere condivisa neppure la prospettazione argomentativa secondo cui il discostamento dalla circolare realizzerebbe il risultato pratico di consentire giudizi sempre adattabili caso per caso. Affermare ciò non solo è corretto, in quanto l'unica base di giudizio per rendere il parere da parte dell'organo di autogoverno è la disciplina legale recata dall'art. 19, comma 1, n. 2, della legge n. 186 del 1982, ma anzi, al contrario, proprio l'emanazione di delibere recanti parametri e criteri di valutazione che si discostano da quelli legalmente previsti, reca inevitabilmente con sé il rischio di apprezzamenti relativistici dei profili professionali dei candidati, i quali, invece, secondo la ratio legis che ha ispirato la disciplina di cui al cit. art. 19, legge n. 186 del 1982, devono oggettivarsi e sostanziarsi essenzialmente attraverso gli elementi curriculari attinenti all'attività e agli studi giuridico-amministrativi compiuti.*

*36.3. Occorre concludere, in definitiva, che l'organo di autogoverno ha correttamente esercitato il proprio potere, e ciò sia sul piano formale della corretta qualificazione giuridica dell'età anagrafica quale criterio sussidiario di giudizio del profilo professionale e non quale requisito soggettivo di ammissibilità o accesso ai fini della nomina (interpretatio secundum legem), sia sul piano sostanziale della legittimità della valutazione del profilo professionale in questione, alla luce degli specifici elementi di fatto per l'innanzi illustrati».*

187 Rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Attività, Normativa e criteri, 13. Nomina a Consigliere di Stato, p. 15).

188 Rinvenibile sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Attività, Normativa e criteri, 13. Nomina a Consigliere di Stato, p. 15).

189 Art. 19, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982.

190 Delibere del C.P.G.A. del 7 aprile 1983, del 1° aprile 2004, del 19 maggio 2004 e del 1° dicembre 2017.

“laici” (cittadini eletti, due dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica). Sono previsti altri quattro giudici supplenti (due elettivi in servizio presso il Consiglio di Stato e due elettivi presso i Tribunali Amministrativi Regionali), che partecipano alle sedute del Consiglio in caso di assenza o impedimento dei titolari<sup>194</sup>. Il vicepresidente è eletto dal Consiglio tra i membri laici e sostituisce il presidente ove questi sia assente o impedito<sup>195</sup>.

Ci sembra indubbio che il C.P.G.A. non sia (e non possa mai essere) un organo costituzionale perché certamente, a monte, non necessario né indefettibile per (l’organizzazione costituzionale del-)lo Stato e (de-)i suoi poteri; né di mero rilievo costituzionale, perché neanche implicitamente previsto e, tantomeno, disciplinato nella sua struttura di base e nei suoi poteri dalla Costituzione.

D’altro canto, è un organo legislativamente costituito come prevalentemente e significativamente rappresentativo della magistratura amministrativa, perché composto da dieci giudici effettivi elettivi (e da quattro supplenti sempre elettivi), a cui si aggiunge il Presidente del Consiglio di Stato, membro di diritto, che costituiscono una – determinante, in astratto e in concreto – “*maggioranza qualificata precostituita*” (11/15); e solo parzialmente e minoritariamente rappresentativo di ciascuna Camera.

Proprio perché la sua istituzione, la sua struttura e le sue attribuzioni non sono direttamente considerate, né tantomeno disciplinate, dalla Carta fondamentale, può dubitarsi della sua natura di organo “*necessario*” dell’ordinamento giurisdizionale amministrativo e, in particolare, di quello della magistratura amministrativa<sup>196</sup> e, ancor prima, della sua compatibilità costituzionale *tout court*, laddove soprattutto si consideri che comunemente il C.P.G.A. viene definito e si (auto-)definisce organo di “*autogoverno*” e di “*governo autonomo*” della magistratura amministrativa<sup>197</sup>, espressioni improprie<sup>198</sup> che tradiscono il senso che la magistratura amministrativa possa mai (o addirittura debba) essere “*governata*” da se stessa o, comunque, da un suo organo prevalentemente e significativamente rappresentativo.

Orbene, la compatibilità e il fondamento costituzionale del C.P.G.A. possono comunque agevolmente rinvenirsi nell’art. 108, comma 1, Cost., nella parte in cui riserva alla legge dello Stato – che come già detto riteniamo assoluta – le norme anche sulla magistratura amministrativa, ossia l’insieme delle norme che regolano l’“*organizzazione*” dell’esercizio della giurisdizione e dei magistrati amministrativi, quale parte di quello più generale che regola l’ordinamento giurisdizionale amministrativo, ossia disciplina l’“*esercizio*” della funzione giurisdizionale amministrativa, ricompresa, a sua volta, nella più generale materia “*giustizia amministrativa*” ex art. 117, comma 2, lett. 1, Cost., riservata, insieme a quella della «*giurisdizione*», alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Nonché nell’ulteriore riserva di

191 A.L.M. TOSCANO, *Il controllo*, cit., pp. 39 e ss.

192 Artt. 7-13, l. n. 186 del 1982, Peraltro, il C.P.G.A. sembra essere stato istituito provvisoriamente: «*In attesa del generale riordino dell’ordinamento della giustizia amministrativa sulla base della unicità di accesso e di carriera, con esclusione di automatismi collegati all’anzianità di servizio*» (art. 7, comma 1, l. n. 186 del 1982).

193 Art. 7, comma 1, l. n. 186 del 1982.

194 Art. 7, comma 6, l. n. 186 del 1982.

195 Art. 7, comma 7, l. n. 186 del 1982.

196 Art. 108, comma 1, Cost.

197 Auto-qualificazioni rinvenibili sullo stesso sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), Consiglio di Presidenza, Organo di Autogoverno). Ancora riscontrabili anche in pronunce della Consulta: Corte cost., sentenza 9 marzo 1988, n. 266 (sull’istituzione di apposito organo di autogoverno della magistratura militare); sentenza 12 marzo 1988, n. 52 (sul Consiglio della Magistratura militare); ord. 20 novembre 1988, n. 377 (sul Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa); sentenza 6 dicembre 2017, n. 257 (sul Consiglio di Presidenza della Corte dei conti).

198 Corte cost., sentenza 13 gennaio 2011, n. 16 (sul Consiglio di Presidenza della Corte dei conti).

legge “rinforzata”<sup>199</sup>, perché funzionalizzata e finalizzata a vincolare il legislatore ad assicurare l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, di cui all’art. 108, comma 2, Cost. (accentuata dall’art. 100, comma 3, Cost., già diretto a vincolare il legislatore ad assicurare l’indipendenza dei due “istituti” e dei “componenti di fronte al Governo” del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti).

Può dunque ritenersi il C.P.G.A., una volta istituito e costituito per legge, un soggetto comunque eventuale della giustizia amministrativa e dunque dell’ordinamento giurisdizionale amministrativo e, in particolare, dell’ordinamento della magistratura amministrativa, le cui istituzione, struttura e attribuzioni sono riservate alla legge<sup>200</sup> dello Stato.

D’altro canto, esso non è certamente, come già detto, organo necessario dello Stato, poiché a nostro avviso non lo è neanche il C.S.M., direttamente previsto dalla Costituzione; né è organo necessario dell’organizzazione dell’esercizio della giurisdizione amministrativa e dei magistrati amministrativi.

Devono, a tal proposito, respingersi le (soprattutto auto-)qualificazioni di organo di “autogoverno” e di “governo autonomo” della magistratura amministrativa<sup>201</sup>, poiché il C.P.G.A. non è astrattamente configurabile come organo che possa (o addirittura debba) “governare” i magistrati amministrativi, nel senso proprio di indirizzarne e dirigerne “politicamente” l’attività, né ad esso può spettare una funzione (o una “attività”) di governo o politica o di indirizzo politico.

Né, d’altro canto, può riconoscersi al Consiglio una posizione giuridica di supremazia rispetto ai magistrati ed alla magistratura amministrativa, posizione che sembra smentita dalla sottoposizione, anche strutturale, di tutti i giudici (anche di quelli speciali) soltanto alla legge<sup>202</sup> e dall’espressa considerazione costituzionale della (e di ogni) magistratura (ordinaria e speciale) quale deputata ad esercitare direttamente un “potere” dello Stato<sup>203</sup> e, pertanto,

199 Corte cost., sentenza 20 dicembre 1962, n. 108.

200 Art. 108, commi 1 e 2, Cost.

201 V. nota 9.

202 Art. 101, comma 2, Cost. Per la considerazione che l’esercizio del potere giurisdizionale è ricondotto direttamente alla fonte della sovranità dall’art. 101, comma 1, Cost., «riequilibrato» dalla soggezione soltanto alla legge dei giudici, di modo che «Il principio democratico viene ricondotto nelle forme dello Stato di diritto», R. BIFULCO, *Diritto*, cit., pp. 187-188.

203 E. CAPACCIOLI, *Forma e sostanza dei provvedimenti relativi ai magistrati ordinari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1964, pp. 272 ss. e A. PIZZORUSSO, *Organizzazione della giustizia*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Giuffrè, Milano, 2000. Cfr. N. PICARDI, *Manuale del processo civile*, III ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 36, evidenzia il carattere «diffuso» del potere giurisdizionale «non solo perché attribuito ad ogni giudice, ma anche nel senso che al suo esercizio sono chiamati a partecipare tutti gli operatori giudiziari, nonché i loro ausiliari», ma anche perché «capace di autoordinarsi ed organizzarsi soprattutto attraverso la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione». N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V ed., Zanichelli, Bologna, 2019, p. 25, per la considerazione secondo la quale «la magistratura non è un potere alla stessa stregua in cui lo sono quelli politici, quelli cioè dotati di una legittimazione democratica, essa però costituisce un «potere dello Stato» ai sensi e per gli effetti dell’art. 134 Cost... Ma anche qui, si osservi, non si ha a che fare con un potere unitario, eventualmente organizzato gerarchicamente, come solitamente avviene per quelli politici. Al contrario, nell’ambito dell’istituto del conflitto tra poteri, ... sono i singoli organi giudiziari a poter difendere le proprie attribuzioni costituzionali... Non a caso, ... si sostiene comunemente che la magistratura, a differenza di quelli politici, è un “potere diffuso”, espressione che appunto sottolinea, in essa, l’assenza di gerarchie funzionali» ed ancor prima, p. 24, «... la magistratura non è un potere, ma un ordine: perché ciascun magistrato, soggetto non ad altro che alla legge e al modo in cui la sua coscienza gli impone di interpretarla, va considerato singolarmente, per la sua specifica funzione e per le sue specifiche decisioni. In questo senso, il fatto che esista un’unica organizzazione burocratico-amministrativa, che “tiene insieme” tutti gli appartenenti all’ordine non consente di desumere l’esistenza di un potere paragonabile a quelli politici».

destinata a costituire essa stessa un elemento “costituzionale” dell’ordinamento giuridico generale, indefettibile e necessario per la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi<sup>204</sup>.

Se il fondamento costituzionale del C.P.G.A. è, dunque, comodamente rinvenibile nell’art. 108, commi 1 e 2, Cost., non ci sembra che tali disposizioni vincolino il legislatore ad istituire (o a mantenere) un vero e proprio organo di “garanzia” dell’indipendenza dei giudici amministrativi, poiché basterebbe istituire, sempre per legge, attribuzioni e/o competenze strutturate in maniera tale da costituire ragionevole e bilanciata garanzia di indipendenza (e di autonomia) della magistratura amministrativa. Proprio per questo il Consiglio ci pare possa rappresentare sì un organo di “garanzia”, ma, come già detto, meramente eventuale.

La ben nota sentenza n. 16 del 2011 della Corte costituzionale<sup>205</sup> che, contrariamente, afferma che «un organo di garanzia debba comunque esserci» per tutte le giurisdizioni speciali, tant’è che il legislatore li ha istituiti per tutte, ci sembra possa quindi peccare per eccesso, anche perché parte dalla considerazione di un mero dato eventuale (la legislazione vigente) per dare contenuto al vincolo dell’art. 108, comma 2, Cost., che non ci pare possa essere di tale estensione.

Le attribuzioni legislative del Consiglio<sup>206</sup> – che riproducono anche le competenze costituzionali dello stesso C.S.M., di cui all’art. 105 Cost. – sono poi tutte essenzialmente amministrative, ivi comprese quella disciplinare riguardante i magistrati amministrativi<sup>207</sup>, quella di disciplinare con regolamento interno il funzionamento del Consiglio<sup>208</sup> e quella di predisporre gli elementi per la redazione della relazione annuale al Parlamento del Presidente del C.d.M. – che esercita l’“alta sorveglianza” su tutti gli uffici e i magistrati amministrativi – sullo stato della giustizia amministrativa e sul collocamento fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi<sup>209</sup>, che non si vede perché non possano spettare per legge anche ad organo diverso dal C.P.G.A. Occorre, a questo punto, occuparci anche dei poteri del C.P.G.A. quali quelli che, in concreto, ha esercitato con delibere del *Plenum* sopra indicate,

---

204 Art. 113, comma 1, Cost.

205 Corte cost., sentenza 13 gennaio 2011, n. 16.

206 Art. 13, comma 2, della l. n. 186 del 1982.

207 Recentemente Cass. civ., sez. un., 9 marzo 2020, n. 6690, ha cristallinamente ribadito: “5.3.1. - È principio consolidato quello per cui l’attività svolta dal CPGA e i provvedimenti da esso resi nell’ambito delle attribuzioni disciplinari nei confronti dei magistrati amministrativi hanno natura amministrativa e non giurisdizionale, non potendo ascrivere allo stesso CPGA natura di organo giurisdizionale neppure in ragione del richiamo, operato dalla L. n. 186 del 1982, art. 32, alle norme del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari (efficace almeno sino all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 109 del 2006, che ha espressamente escluso, all’art. 30, l’applicabilità della disciplina da esso dettata ai magistrati amministrativi e contabili), così da poter mutuare il carattere, invece, sicuramente giurisdizionale che riveste la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura (Cass., S.U., 10 aprile 2002, n. 5126; Cass., S.U., 20 aprile 2004, n. 7585). Del resto, la tutelabilità della posizione del magistrato amministrativo interessato dal provvedimento disciplinare dinanzi al giudice amministrativo, a conferma della natura amministrativa di detto provvedimento e dell’organo che lo ha adottato, è ribadita dallo stesso codice del processo amministrativo, che, al D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 135, comma 1, lett. a), riserva alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, “le controversie relative... ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa”. 5.3.2. - Né la natura di procedimento giustiziale e contenzioso, in base ad un paradigma predeterminato dalla legge, dedotta dalla ricorrente, consente di immutare la natura soggettiva del CPGA e di elidere il carattere amministrativo del procedimento disciplinare a carico dei magistrati amministrativi, così da poter qualificare il relativo svolgimento come “attività giudiziaria””

208 Art. 13, comma 1, n. 2, l. n. 186 del 1982. Il regolamento attualmente vigente è stato adottato con provvedimento del 6 febbraio 2004 (in G.U. 13 febbraio 2004, n. 36), più volte integrato e/o modificato, da ultimo con delibera del 15 marzo 2021.

209 Artt. 13, comma 1, n. 4 e 31, l. n. 186 del 1982.

asseritamente volte a predeterminare i criteri per la nomina a consigliere di Stato laico e, in particolare, i criteri di età minima e massima.

L'unica potestà normativa attribuita dalla legge al Consiglio è quella di disciplinare con regolamento interno il suo funzionamento, regolamento che analogamente a quello previsto per il C.S.M. è fonte secondaria separata e riservata alla competenza del Consiglio.

Orbene, è certamente pacifico che, nell'ambito della competenza a rendere parere (obbligatorio e non vincolante) su tutte le nomine governative di consiglieri di Stato (anche per la provincia di Bolzano) e di componenti laici del C.G.A., possa il C.P.G.A. adottare atti amministrativi di auto-vincolo, e tali debbono considerarsi i criteri per la nomina governativa a consigliere di Stato laico, ma tali criteri, a nostro avviso, non possono consistere in veri e propri requisiti per il conferimento dell'incarico.

E ciò per un duplice ordine di ragioni: da un lato, i requisiti per la composizione di organi giurisdizionali amministrativi non possono non essere che oggetto di riserva di legge dello Stato e per di più materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, dall'altro, l'eventuale inazione del potere politico (legislativo e esecutivo), pur avallando implicitamente l'integrazione e l'attuazione della legislazione vigente, la legittima appunto nei limiti ristretti dell'integrazione e dell'attuazione, realizzandosi diversamente l'adozione di atti "precarî" suscettibili, in caso di contestazione, anche di essere annullati dal giudice amministrativo, per difetto assoluto di attribuzione.

Quindi, nel caso di specie, se i criteri per l'accertamento dell'idoneità dei nominati hanno anche un, sia pur ultracinquantennale, avallo della giurisprudenza costituzionale, che ha considerato costituzionalmente legittime le nomine governative proprio per l'esistenza di un accertamento dell'idoneità, altrettanto non può dirsi per i requisiti di età minima (cinquantacinque anni) e massima (sessantacinque anni eccezionalmente elevabili a sessantasette anni) per il conferimento dell'incarico. Recentemente, il C.P.G.A. ha esteso i requisiti di età minima e di età massima anche ai consiglieri di Stato di nomina governativa per la provincia di Bolzano (proprio all'indomani di un parere favorevole per un candidato, poi nominato, infra-cinquantacinquenne) e ai consiglieri laici del C.G.A. (pur dopo esprimendo parere favorevole per un candidato, poi nominato, infra-cinquantacinquenne).

Da ciò si comprende che la *ratio* dell'età minima richiesta (oltreché quella di garantire un regime omogeneo per tutte le nomine governative) è quella «di garantire alla magistratura amministrativa un controllo su propri prospettivi componenti le cui qualità non hanno avuto alcun precedente vaglio concorsuale»<sup>210</sup>, mentre quella dell'età massima è quella di assicurare che i nominati «abbiano dinanzi a sé un periodo di servizio di durata tale da consentire loro il pieno inserimento nell'organo ed il proficuo svolgimento delle relative funzioni»<sup>211</sup>. Proprio la *ratio* dichiarata per l'età minima evidenzia l'auto-attribuzione del potere di determinare un requisito di "controllo" sui, e di età dei, nominandi, che non trova nessun fondamento legislativo, né analogia nell'ordinamento delle magistrature italiane. Anzi richiamando la Consulta l'unico controllo legittimo è quello dell'accertamento dell'idoneità del candidato all'esercizio delle funzioni, non potendo l'età minima nulla significare in merito a tale idoneità.

D'altro canto, l'età massima potrebbe avere un senso in chiave di coordinamento con l'età di collocamento a riposo, in modo da garantirsi, di regola, almeno un quinquennio (ed eccezionalmente almeno un triennio) nell'esercizio delle funzioni. Ma è regola che non trova senso logico prima che giuridico nei confronti dei consiglieri laici del C.G.A., amministrativamente disancorati da un'età di collocamento a riposo. Lo stesso Consiglio di

---

210 Delibera del C.P.G.A. n. 35 del 22 marzo 2021.

211 Delibera del C.P.G.A. del 1° aprile 2004.

Stato ha recentemente smentito il suo organo di “autogoverno”<sup>212</sup>, ribadendo, tra l’altro, che «Soltanto la legge può prevedere requisiti soggettivi di ammissibilità per l’accesso agli uffici, alle cariche o per lo svolgimento di determinate attività, trattandosi di elementi che incidono direttamente sulla capacità giuridica e di agire dei soggetti dell’ordinamento attraverso prescrizioni sostanzialmente limitative di status soggettivi»

Anche queste aporie dimostrano l’esercizio di poteri para-normativi non autorizzati, perché, quantomeno nell’intentio, non limitati all’integrazione e all’attuazione della legge, con l’implicito avallo dell’inazione del potere politico.

### **7. Il consigliere laico del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana: l’ircocervo giuridico, distopico e disfunzionale, simbolo della “specialissima” autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia.**

Se si parte dal diritto vivente si deve prendere atto che l’art. 23 St. Reg. Sic. giustifica non solo il decentramento territoriale del Consiglio di Stato in Sicilia, con sue due sezioni regionali e staccate, ma anche l’istituzione del C.G.A. quale organo giustiziale e giurisdizionale interposto, con un proprio modello organizzativo “specialissimo” e solo regionale siciliano, che vede comporre le, anche sue, due sezioni con consiglieri di Stato collocati fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi e consiglieri laici precari e onorari che funzionalmente, organicamente e strutturalmente compongono le due sezioni ai fini della validità delle deliberazioni e che sono abilitati, pertanto, ad esercitare funzioni statali giustiziale e giurisdizionale amministrative superiori e di ultimo grado, esclusivamente collegiali, in Sicilia, per soli sei anni, dopodiché tornano ai loro mestieri di provenienza.

Non v’è chi non veda come questo ircocervo giuridico di giudice superiore e di ultimo grado, precario e onorario, rappresenti un *unicum*, frutto della sentenza n. 316 del 2004 della Corte costituzionale, di due pronunce del Consiglio di Stato del 2021, nonché dell’attività amministrativa del C.P.G.A.

È la Corte costituzionale ad avere decretato la legittimità costituzionale del modello organizzativo della giustizia amministrativa in Sicilia e della peculiare struttura e composizione del C.G.A. con giudici precari, nonché della fonte sostanzialmente governativa che li ha istituiti. È il Consiglio di Stato ad averli (definitivamente?) relegati all’onorarietà delle funzioni, per il legame funzionale agli affari concernenti la Regione Siciliana, che è anche vincolo di sede e limitazione alla mobilità. È il C.P.G.A., infine e contraddittoriamente, da un lato, ad averne “omogeneizzato” i requisiti di nomina con i consiglieri di Stato laici, ivi inclusi quelli nominati per la provincia autonoma di Bolzano, riconoscendone esplicitamente la medesima *ratio* di nomina e, dall’altro, ad averne accentuato la specialità, consentendone la permanenza nelle funzioni oltre il compimento dell’età prevista per il collocamento a riposo di ogni magistrato in Italia.

E se si analizza, meglio, la sentenza n. 6282 del 2021, si colgono alcune ulteriori incoerenze.

Pur partendosi dall’inecepibile considerazione delle «modalità» di nomina dei consiglieri laici del C.G.A., ritenute «analoghe ai consiglieri di Cassazione per meriti insigni e ai consiglieri di Stato di nomina governativa», e addirittura dall’affermazione di un’analogia *ratio* con le nomine dei consiglieri di Stato e dei consiglieri di Cassazione laici («I componenti laici del Consiglio di giustizia amministrativa presso la Regione Siciliana rispondono ad una logica analoga a quelle dell’una e dell’altra categoria»), le analogie incredibilmente finiscono lì, ai procedimenti e ai requisiti di nomina ed alla *ratio* comune delle nomine, perché questa solida base logico-giuridica viene subito rinnegata dalla, per lo più apodittica, riconduzione di quelle stesse

<sup>212</sup> Cons. Stato, sez. VII, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

modalità di nomina all'alveo della figura del magistrato onorario, individuata in base all'art. 106, comma 2, Cost. in antitesi al magistrato di carriera e per non meglio precisate «ragioni di specialità che connotano l'organo giurisdizionale istituito nel territorio regionale e che è volta ad accentuare il carattere onorario dell'incarico, nel senso di renderlo rispondente a logiche di più ampia partecipazione all'ufficio degli esponenti della società civile siciliana». Perché la specialità regionale siciliana dovrebbe ricondurre alla (e addirittura accentuare la) onorarietà dell'incarico non è spiegato e non è dato comprendere. La partecipazione di esponenti della società civile siciliana non ha caratteristiche uguali alla partecipazione di esponenti della società civile italiana agli uffici di consigliere di Cassazione e di consigliere di Stato laici? In cosa la società civile siciliana (e la sua partecipazione alla giustizia e alla giurisdizione amministrative) divergerebbe da quella del resto di Italia, ivi compresa quella alto-atesina, per relegare soltanto i componenti laici del C.G.A. non solo alla precarietà, ma anche all'onorarietà di funzioni giustiziale e giurisdizionale amministrative?

Quale fine pubblico costituzionale e statutario garantisca la tutela della giustizia amministrativa in Sicilia con i consiglieri laici precari e onorari del C.G.A. non è dato giuridicamente comprendere.

Come non è dato giuridicamente comprendere perché i consiglieri di Stato assegnati al C.G.A. vengano collocati fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi, a meno che ciò non sia solo finalizzato alla vacanza dei posti in ruolo per la relativa provvista *ex art.* 19 l. n. 186 del 1982<sup>213</sup> e ad un rimborso spese, esigenze che, ove rilevanti ed esistenti, appaiono subvalenti al principio costituzionale di unità e di unicità della giurisdizione amministrativa.

Non è dato giuridicamente comprendere perché debba farsi luogo a nomine sostanzialmente governative ogni sei anni, solo in Sicilia e non nel resto della Repubblica Italiana.

Così configurato l'ircocervo giuridico siciliano, ci sembra che questo suo disegno manifesti soltanto una infondata, a livello costituzionale e statutario, aprioristica e inammissibile sfiducia, accentuata in via giurisprudenziale e amministrativa, nella società civile siciliana, visto che comunque anche per i nominandi siciliani viene sempre accertata dal C.P.G.A. l'idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere, e gli stessi sono certamente inamovibili, ancor più dei consiglieri di Stato, per il loro riconosciuto vincolo di sede o limitazione alla mobilità. Sfiducia che impedisce ai consiglieri laici del C.G.A. la stabilità e dunque il collocamento nel ruolo e, conseguentemente, ogni progressione di carriera ed economica. E, all'opposto, manifesti un inammissibile privilegio di nomine sostanzialmente governative in Sicilia, ogni sei anni, con una maggiore interferenza del potere esecutivo nella magistratura amministrativa solo siciliana.

Non pare dubbio, pertanto, che le declinazioni finora attribuite al principio di decentramento territoriale di organi giurisdizionali centrali, declamato dall'art. 23, comma 1, St. Reg. Sic., rischino di tradursi in un malinteso principio di autonomia giustiziale e giurisdizionale, *in thesi* idoneo a disancorare (quantomeno) la giustizia amministrativa siciliana da quella del resto della Repubblica Italiana.

---

213 V. *supra* nt. 112.