

L'“ISOLAZIONISMO” DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA IN SICILIA.

(Nota a Cons. Giust. Amm., sez. giurisdizionale, sentenza 1° giugno 2024, n. 391)

Attilio L.M. Toscano *

C.G.A. PER LA REGIONE SICILIANA, Sez. giurisdizionale, 1° giugno 2024, n. 391

Autorità: C. G. A. | **Categoria:** Giustizia amministrativa - Diritto processuale amministrativo

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – PROCESSO AMMINISTRATIVO – Consiglieri c.d. “laici” del C.G.A. – durata sessennale del mandato – divieto di “*riconferma*” nell’incarico o di “*mantenimento*” dell’incarico senza soluzione di continuità – facoltà di “*nuova nomina*” – soluzione di continuità adeguata e ragionevole (non minore di due anni) – *tertium comparationis* – avvocati che hanno svolto funzioni di magistrato – divieto di esercitare la professione per due anni – giudici costituzionali – divieto di “*nuova nomina*” – parere del C.P.G.A. – implicita natura vincolante – effetto conformativo dell’annullamento – retroattività – assenza di limite massimo di età per il collocamento a riposo – età massima per la nomina.

Il divieto normativo di “riconferma” nell’incarico di consigliere c.d. “laico” del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana non è un divieto assoluto di seconda nomina, a condizione che la seconda designazione intervenga a distanza di almeno due anni dalla cessazione dell’esercizio dei precedenti compiti.

Il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, reso nell’iter di nomina dei consiglieri c.d. “laici” del C.G.A. ha natura implicitamente vincolante, oltreché pacificamente obbligatoria, nell’ipotesi di parere sfavorevole.

L’età massima per la nomina a consigliere c.d. “laico” è eccezionalmente quella di sessantasette per i candidati in possesso di “eminenti” requisiti di esperienza, di preparazione, di attitudine e di carattere e non sussiste limite di età massima per il loro collocamento a riposo, «come è sempre accaduto».

(massime a cura di Attilio Luigi Maria Toscano)

ABSTRACT [IT]: La nota esamina criticamente una recente pronuncia della sezione giurisdizionale del C.G.A. per la Regione Siciliana, con la quale, sul solco delle più recenti pronunce giurisdizionali del Consiglio di Stato, si tende ulteriormente e sempre di più a differenziare la configurazione dei consiglieri laici del C.G.A. da quella dei consiglieri laici del Consiglio di Stato, ivi compresi quelli nominati per la provincia di Bolzano, con evidenti effetti “*isolazionistici*” della giustizia amministrativa in Sicilia, che verosimilmente nessuna ragionevole base hanno nell’art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana e nelle disposizioni della Costituzione della Repubblica Italiana, che riguardano la giustizia amministrativa.

ABSTRACT [EN]: *The note critically examines a recent ruling from the jurisdictional section of the C.G.A. for the Sicilian Region, with which, following the most recent jurisdictional rulings of the Council of State, there is a further and increasingly tendency to differentiate the configuration of the lay councilors of the C.G.A. from that of the lay councilors of the Council of State, including those appointed for the province of Bolzano, with evident "isolationist" effects of administrative justice in Sicily, which probably have no reasonable basis in the art. 23 of the Statute of Sicilian Region and in the provisions of the Constitution of the Italian Republic, which concern administrative justice.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda giudiziaria. – 3. Considerazioni. Il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, quale atto endoprocedimentale non vincolante. – 4. Il neo-istituito periodo di "raffreddamento" per la nomina dei consiglieri laici del C.G.A. – 5. I requisiti amministrativi di nomina e l'assenza di limite di età per il collocamento a riposo dei consiglieri laici del C.G.A.

1. Premessa

Abbiamo recentemente sollevato alcune perplessità di rilievo costituzionale in ordine alla "specialissima" autonomia, quantomeno organizzativa, della giustizia amministrativa in Sicilia¹, senza essere riusciti ad individuarne una plausibile e ragionevole spiegazione alla luce del più che laconico art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, che non fa cenno alcuno alla configurazione e alla struttura delle sezioni regionali o staccate del Consiglio di Stato in Sicilia, che compongono il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (d'ora in poi, C.G.A.).

Perplessità, frutto di incertezze interpretative che si appuntano sia sulla natura giuridica dello strumento normativo – le disposizioni di attuazione dello Statuto speciale², istitutive del C.G.A. – e sui suoi limiti, sia proprio sulla configurazione normativa dei consiglieri c.d. "laici" del C.G.A. come giudici "precari" di durata sessennale e con divieto di conferma³, sia sulla più recente "costruzione" giurisprudenziale (del Consiglio di Stato, a partire dall'anno 2021⁴) dei medesimi consiglieri laici del C.G.A. come giudici meramente "onorari" e dunque sostanzialmente come "non" magistrati, ai quali sono assegnati, solo temporaneamente, compiti e funzioni giustiziali e giurisdizionali amministrative superiori e di ultimo grado.

Un *unicum* della giustizia amministrativa in Sicilia, rispetto al resto della Repubblica Italiana, ove i corrispondenti consiglieri laici, perché di nomina governativa, del Consiglio di Stato, ivi inclusi quelli nominati per la piccola provincia autonoma di Bolzano, sono giudici stabili e di ruolo fino al compimento del settantesimo anno di età (limite massimo per il collocamento a riposo).

¹ * Ricercatore e professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Catania

A.L.M. TOSCANO, *La "specialissima" autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia*, in *Ambientediritto.it*, n. 2/2024, pp. 156 e ss.

² 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»).

³ Art. 6, comma 4, d.lgs. n. 373 del 2003.

⁴ Cons. St., sez. I, parere 11 febbraio 2021, n. 186 e sez. V, sentenza 14 settembre 2021, n. 6282. Prima, in senso opposto e nel filone di una sempre più piena equiparazione tra consiglieri di Stato e consiglieri laici del C.G.A., Cons. Stato, sez. IV, sentenza 24 marzo 2020, n. 2045 e, ancor prima, C.G.A., sez. giurisdizionale, decreto presidenziale n. 646 del 2012.

E dobbiamo oggi prendere atto di una recentissima sentenza del 1° giugno 2024, proprio della sezione giurisdizionale del C.G.A.⁵, con la quale, a nostro avviso, viene ulteriormente rimarcata la già rilevata “iper-specialità” e, con immagini suggestive, l’“isolamento” giurisprudenziale dei consiglieri laici del C.G.A., oltreché, in definitiva, l’“isolazionismo” della giustizia amministrativa in Sicilia, intendendosi con tale espressione una tendenza esegetica di sempre maggiore differenziazione dalla (e di insensibilità alla) organizzazione della giustizia amministrativa del resto della Repubblica Italiana.

Una sottolineatura della sentenza in commento, «*ai fini del riesercizio del potere da parte dell’Organo di autogoverno, della verifica del persistente interesse al ricorso e all’appello (id est: della loro procedibilità), nonché della corretta perimetrazione del c.d. effetto conformativo dell’odierno annullamento*», che potremmo definire *in rem propriam*, visto che ad essere ricalcato è stato lo “specialissimo” statuto amministrativo dei consiglieri laici del C.G.A., giudici come già detto precari, per via normativa, e onorari, per interpretazione giurisprudenziale più recente.

Parliamo di statuto amministrativo, poiché ci sembra quasi scontato rivedenziare come l’art. 5, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 («*Guarentigie della magistratura*»), per esempio, fissi, chiaramente e inequivocabilmente, al compimento del settantesimo anno di età il limite massimo per il collocamento a riposo dei magistrati ordinari, e come questo limite si applichi anche a quelli amministrativi, in virtù dell’espresso e inequivoco rinvio di cui all’art. 27, l. n. 186 del 1982⁶. Ma, nel silenzio delle disposizioni di attuazione, questo limite non è mai stato applicato Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (d’ora in poi, C.P.G.A.), organo competente su ogni provvedimento (amministrativo) riguardante lo stato giuridico dei magistrati amministrativi⁷ e dunque anche sulla presa d’atto del loro collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, ai consiglieri laici del C.G.A.⁸

Ciò è forse spiegabile con la loro “costruzione” giurisprudenziale più recente (dal 2021) quali giudici onorari, che dunque richiederebbe un’apposita disposizione normativa primaria sui limiti di età, come per la magistratura onoraria ordinaria, ove sussiste pur sempre obbligo di cessazione dell’incarico al compimento del sessantacinquesimo anno di età⁹.

Questa ricostruzione dei consiglieri laici del C.G.A. quali giudici onorari sembra peccare per difetto, comunque, anche alla luce di un recente pronunciamento del T.A.R. per la Emilia

5 Cons. Giust. Amm., sez. giurisdizionale, sentenza 1° giugno 2024, n. 391, in riforma di T.A.R. Sicilia, sez. II, sentenza 1° dicembre 2023, n. 3583.

6 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.

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

8 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.

9 Art. 18, comma 3, 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*»). Per i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del suddetto decreto l’obbligo di cessazione dell’incarico è fissato, in deroga, al compimento del settantesimo anno di età (ex art. 29, comma 1).

Romagna¹⁰, che, proprio con riferimento ai giudici di pace (magistrati onorari ordinari), ne riconosce la natura subordinata del rapporto di lavoro quali magistrati alle dipendenze del Ministero della Giustizia (rapporto di pubblico impiego di fatto *ex art. 2126 c.c.* non ostandovi la carenza del concorso pubblico quale modalità di accesso), alla luce dell'ivi richiamato diritto euro-unionale.

Riteniamo che siano molteplici le ragioni per le quali i consiglieri laici del C.G.A. non possano essere qualificati come meri giudici onorari¹¹, non solo per il perimetro invalicabile del divieto costituzionale di istituire giudici onorari con funzioni collegiali di primo grado in via non eccezionale né transitoria, ma organica e strutturale, recentemente confermato dalla Corte costituzionale¹² e comunque solo per la giurisdizione ordinaria, ma anche e soprattutto per il diverso regime che i magistrati onorari, ad oggi conosciuti dall'ordinamento giudiziario, hanno.

La loro attività resta compatibile con lo svolgimento di attività lavorative e professionali, a meno che, a seguito di almeno dodici anni di servizio¹³, non optino essi per il regime di esclusività dell'incarico, e il loro impegno magistratuale è limitato a due giorni la settimana¹⁴.

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 di quelli trattati dai consiglieri di Stato laici, ivi compresi quelli nominati per la provincia di Bolzano, e il loro trattamento economico è comunque quello iniziale dei consiglieri di Stato.

A quella che abbiamo definito "*autodichia impropria*" dei consiglieri di Stato stessi, che hanno manifestato dal 2021 una, certamente legittima e legittimata, funzione interpretativo-applicativa delle disposizioni di attuazione di evidente chiusura ad una equiparazione funzionale piena dei consiglieri laici del C.G.A. ai magistrati del consiglio di Stato, si aggiunge, oggi, un medesimo tipo di autodichia, oltreché "*isolazionistica*", questa volta dello stesso C.G.A., perché tendente anch'essa, come la prima, a volere mantenere rigorosamente "*fuori casa*" (più propriamente, fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi) i consiglieri laici del C.G.A., che non appartengono, né sono mai appartenuti, al ruolo dei magistrati amministrativi, così come, in maniera singolare e corrispettiva, gli stessi consiglieri di Stato assegnati al C.G.A. vengono collocati fuori dal ruolo dei magistrati amministrativi¹⁵.

Tutto ciò nell'ambito di un giudizio avviato da un aspirante componente laico, già deputato nazionale e per la seconda volta designato da un nuovo Presidente della Regione Siciliana nel giugno del 2021, con l'assenso della Giunta regionale¹⁶ e il parere favorevole della prima commissione Affari istituzionali dell'Assemblea Regionale Siciliana¹⁷ – dopo più di due anni dalla cessazione di un primo "*mandato*" presso la sezione consultiva del C.G.A.,

10 T.A.R. Emilia Romagna, sez. I, sentenza 17 maggio 2023, n. 304.

11 Le abbiamo già espresse e, per brevità, non le ripetiamo in A.L.M. TOSCANO, *op. cit.*

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

13 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.

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

15 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. Si vedano le nostre considerazioni al riguardo in A.L.M. TOSCANO, *op. cit.*

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

17 Art. 1, l.r. 20 aprile 1976, n. 3.

per naturale scadenza dell'originario termine sessennale – per comporre, questa volta, la sezione giurisdizionale, per un nuovo sessennio (il secondo, appunto).

2. La vicenda giudiziaria.

Nel caso di specie, al ridesignato, poco dopo il compimento del sessantasettesimo anno di età, era stata denegata la nuova nomina perché ritenuta, dal C.P.G.A., in contrasto col divieto normativo di conferma.

Essendo passati, però, al tempo della designazione, più di due anni dalla cessazione delle funzioni, con una interpretazione letterale di stretto rigore del detto divieto di conferma, e, allo stesso tempo, “creativa” di un periodo di “raffreddamento” almeno biennale, il C.G.A., in carenza di consiglieri laici soprattutto presso la sezione giurisdizionale¹⁸ ai fini della valida composizione del collegio¹⁹, ha ritenuto che il divieto di conferma non sia un divieto assoluto di seconda nomina, ma solo relativo, a condizione che la seconda designazione intervenga a distanza di almeno due anni dalla cessazione dell'esercizio dei precedenti compiti, così cassando sempre il C.G.A. il “parere” contrario del proprio «Organo di autogoverno» e la contraria sentenza di primo grado.

Intendiamoci, non è lecito dubitare della sussistenza dei requisiti “eminenti” necessari per la nomina in capo ad un componente che già lo era stato e che ha già esercitato funzioni giustiziali amministrative superiori, con indiscutibili attitudini e merito.

3. Considerazioni. Il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, quale atto endoprocedimentale non vincolante.

Qualche brevissima considerazione tecnico-giuridica, e a questo punto solo teorica, comunque, merita la vicenda processuale nella sua interezza, prima di passare all'argomento che più ci colpisce, ossia quella sottolineatura, sopra accennata, che ha accentuato, ancor di più ove mai fosse possibile, la “specialissima” autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia.

Già la sentenza di primo grado, innanzi tutto, sembra avere implicitamente superato una lampante ipotesi di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse, quella della mera impugnazione di un atto, all'evidenza, endoprocedimentale, privo di autonoma efficacia lesiva.

In effetti, in primo grado, era stato impugnato dal ridesignato solo il parere contrario alla nomina del C.P.G.A. e non risulta essere mai stata adottata (né sollecitata con specifico ricorso *contra silentium*) alcuna deliberazione decisoria del Consiglio dei Ministri.

Il parere del C.P.G.A., anche per giurisprudenza fino al 31 maggio 2024 più che pacifica²⁰, è di natura obbligatoria e non vincolante, motivo per il quale avrebbe dovuto essere gravata (ed eventualmente, ove non adottata, giudizialmente richiesta) la deliberazione decisoria del C.d.M., unico atto che mai avrebbe potuto avere effetti esterni realmente lesivi. E ciò a volersi, comunque, ridurre il normativamente richiesto decreto finale del Presidente della Repubblica a mera formale presa d'atto, come non sembra, anziché qualificarlo atto integrativo dell'efficacia, com'è più ragionevole ritenere.

¹⁸ Al momento in cui si scrive, non risultano neanche designati tre consiglieri laici presso la sezione giurisdizionale, che opera così con un solo membro laico titolare e uno per supplenza, e uno presso quella consultiva.

¹⁹ L'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 373 del 2003, prevede che il collegio giudicante della sezione giurisdizionale sia, specificamente, composto da uno dei due presidenti della Sezione, da due consiglieri di Stato e da due dei membri laici.

²⁰ V., da ultimo, Cons. Stato, sentenza 23 marzo 2022, n. 2142.

L'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 373 del 2003, infatti, dispone che *“I componenti del Consiglio di giustizia amministrativa di cui ai commi 1 e 2 sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, cui partecipa il Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'articolo 21, terzo comma, dello Statuto”*.

È sufficiente un'interpretazione meramente letterale della suddetta disposizione, e del participio passato del verbo sentire, ivi contenuto, per ritenere che il parere espresso dal C.P.G.A. abbia sì natura obbligatoria, ma chiaramente e inequivocabilmente non vincolante e che, quindi, tale atto non possa mai costituire il provvedimento espresso (nel caso di specie, sfavorevole) conclusivo del procedimento avviato con la designazione del Presidente della Regione Siciliana.

In sostanza, trattandosi di un parere obbligatorio, ma non vincolante, il Consiglio dei Ministri può sempre motivatamente discostarsene, sicché il suo contenuto non si identifica con la determinazione conclusiva del procedimento²¹, ossia con la deliberazione decisoria di competenza del C.d.M.

Ragionando, implicitamente e senza alcuna motivazione apparente, in termini diversi e opposti, il C.G.A. ha, invece, avallato, per la prima volta nel panorama giurisprudenziale amministrativo italiano, quantomeno la discutibile natura vincolante del parere del C.P.G.A., riconducendo così la scelta dei nominandi ad un vero e proprio suo sostanziale potere di nomina e riducendo a mere formalità, se non eliminando del tutto, la rilevanza giuridica della deliberazione del Consiglio dei Ministri (integrato dal Presidente della Regione, con funzioni di Ministro) e del successivo decreto del Presidente della Repubblica. Salvo non volersi ritenere, come pare difficile solo ipotizzare per carenza di autorizzazione e base normative, che i procedimenti di nomina abbiano un loro *iter* che si conclude col decreto del Presidente della Repubblica e quelli di diniego un altro, asimmetrico e speciale, che si conclude con il parere sfavorevole del C.P.G.A., traballando così la potestà decisoria tra il Consiglio dei Ministri, nel primo caso, e il C.P.G.A., nel secondo.

Il superamento dell'ipotesi di inammissibilità del ricorso introduttivo era stato invero già ventilato dalla precedente ordinanza del C.G.A., in sede di regolamento di competenza²², che considerava essere stato impugnato un vero e proprio *«provvedimento adottato dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa»*, tra l'altro, escludendosi *«l'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. a), c.p.a., in quanto – ...– il ricorrente non è (perché non lo è più, né lo è ancora) un “magistrato amministrativo”, essendo cessato dalla carica prima della proposizione del ricorso di primo grado ed essendo del tutto eventuale, e dunque giuridicamente indifferente, che in futuro possa tornare a esserlo dopo la definizione, se favorevole, dell'odierno giudizio (direttamente, ovvero in esito a rinnovazione di attività amministrativa)»*.

Anche l'ordinanza suddetta mostra un notevole sforzo interpretativo estensivo per attrarre la propria competenza, sottolineando come il nominando non sia ancora un *“magistrato amministrativo”*. Ciò che suffraga la domanda sulla quale ci siamo già interrogati in altra sede se, dopo la nomina, i consiglieri laici del C.G.A. siano o meno veri e propri *“magistrati amministrativi”* (comunque precari) o meri giudici onorari.

4. Il neo-istituito periodo di *“raffreddamento”* per la nomina dei consiglieri laici del C.G.A.

²¹ In tal senso, specificamente, T.A.R. Lazio, sez. II, sentenza 04 agosto 2017, n. 9198.

²² Cons. Giust. Amm., ordinanza collegiale 13 febbraio 2023, n. 138.

La stessa creazione di un periodo di “raffreddamento” almeno biennale per il conseguimento di una nuova nomina suscita perplessità, stante la sua riconduzione ad un caso che, almeno all’apparenza, non sembra comparabile per diversità di *rationes*, quello per cui un avvocato cessato dalle funzioni di magistrato non può riprendere ad esercitare immediatamente la professione forense nei circondari nei quali ha svolto le prime²³. La *ratio* della disposizione che lo vieta è ragionevolmente quella «di evitare indebite interferenze tra ruoli e funzioni diverse» (quella di magistrato e quella di avvocato), riconosce il C.G.A.; la *ratio* del divieto di conferma solo immediata, e non a distanza di almeno due anni, resterebbe pur sempre quella individuata dalla Corte costituzionale²⁴, e confermata anche dallo stesso C.G.A., di garantire l’indipendenza dei nominati dai Governi regionale e statale, che sarebbe compromessa dalla sola prospettiva, avallata da disposizione primaria, di una riconferma nell’incarico, su designazione governativa regionale e nomina governativa statale. Non ci sembra si possa trarre minime comparazioni da *rationes* così diverse.

5. I requisiti amministrativi di nomina e l’assenza di limite di età per il collocamento a riposo dei consiglieri laici del C.G.A.

Veniamo adesso alla sottolineatura della sentenza in commento.

Dobbiamo premettere che il C.P.G.A., in via amministrativa e di auto-vincolo, qualche anno fa ha “omogeneizzato” alcuni auto-stabiliti “requisiti” di nomina (in particolare, di età minima e massima) dei consiglieri laici del C.G.A., con quelli dei consiglieri di Stato di nomina governativa c.d. “laici”, ivi inclusi quelli nominati per la provincia autonoma di Bolzano, magistrati questi ultimi di carriera, riconoscendone esplicitamente la medesima *ratio* di nomina²⁵.

Trattasi di requisiti di nomina della cui legittima adozione ha efficacemente dubitato lo stesso Consiglio di Stato²⁶, e non possiamo che aderire a queste perplessità poiché ci sembra

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

24 Corte cost., sentenza 22 gennaio 1976, n. 25, § 4: «... l’indipendenza dei membri del C.G.A. designati dalla Giunta regionale è sicuramente compromessa per effetto della disposizione che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell’incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, a proposito dei componenti della G.P.A. estranei all’amministrazione, che “la sola prospettiva del reincarico basta ad escludere l’indipendenza di costoro dai consigli provinciali o regionali” (sentenza n. 49 del 1968); e ciò appare ancor più evidente nel caso di specie, trattandosi di membri designati dalla Giunta regionale, e la cui nomina o conferma (ancorché con decreto presidenziale) avviene, come per gli altri componenti dell’organo, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione: talché, proprio in rapporto alla prospettiva d’una eventuale conferma, l’indipendenza di questi giudici non può ritenersi assicurata dalla legge, sia nei confronti del Governo centrale sia soprattutto di quello regionale, con aperta violazione dei precetti contenuti negli artt. 100, 101 e 108 della Costituzione. E non occorre avvertire che di fronte ai principi della indipendenza ed imparzialità dei giudici, ordinari, amministrativi o speciali, cede il principio generale della ammissibilità agli incarichi ed uffici pubblici, che comporta di regola anche la possibilità di riconferma o rielezione: possibilità che deve essere fermamente esclusa per i membri laici del C.G.A. quale organo di tutela della giustizia nell’amministrazione, a cui l’art. 23 dello Statuto della Regione siciliana attribuisce le stesse funzioni spettanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato»

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

26 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

che soltanto la legge possa prevedere requisiti soggettivi di ammissibilità per l'accesso agli impieghi pubblici e, vieppiù, alla magistratura amministrativa, alla luce dell'art. 106, comma 1, Cost., al di là del fatto che si acceda alla più propria configurazione della riserva di legge statale in esso contenuta come assoluta, ovvero solo relativa.

Accedendosi alla tesi del magistrato onorario, le disposizioni del C.P.G.A. assumono la veste di (auto-)regolamentazione "indipendente" che si muove negli spazi liberi lasciati dalle disposizioni di attuazione.

In ogni caso, il vigente "requisito" dell'età massima per la nomina a consigliere laico del C.G.A. è, secondo il C.P.G.A., di sessantacinque anni, eccezionalmente elevabile a sessantasette per i candidati in possesso di "eminenti" requisiti di esperienza, di preparazione, di attitudine e di carattere. Se ne deduce che non possono i consiglieri laici del C.G.A. durare in carica oltre il settantatreesimo anno di età.

Nelle more del giudizio il ricorrente, che non aveva ancora compiuto sessantasette anni al momento della designazione regionale, il 1° luglio ha compiuto settant'anni.

Il parere è stato nuovamente riformulato il 19 giugno 2024 con ineccepibili effetti conformativi retroattivi, riportandosi cioè il C.P.G.A. al momento dell'assenso della Giunta regionale alla designazione presidenziale in cui il ridesignato non aveva ancora sessantasette

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. 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. ... 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».

anni e l'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura amministrativa ha valutato, in via eccezionale, la sussistenza dei requisiti "eminenti", necessari per nominare un ultrasessantacinquenne (in effetti, il 19 giugno 2024, quasi settantenne).

Nel più che probabile caso di conforme deliberazione del C.d.M. (e di successivo conforme decreto di nomina del Presidente della Repubblica), il consigliere laico in questione eserciterà le funzioni giurisdizionali amministrative fino al settantaseiesimo anno di età, in palese contrasto con il limite legislativo settantennale.

In sostanza, il C.G.A. ha chiarito l'effetto conformativo della sua sentenza, ritenendo che sia «specifica peculiarità dei componenti c.d. regionali di questo Consiglio quella della durata sessennale del mandato (ex art. 6, comma 4, cit.), la quale, solo per loro, è insensibile financo al compimento del 70° anno di età; com'è sempre accaduto, e da ultimo anche con la cessazione dalla carica (allo spirare del sessennio dal giuramento, nel settembre del 2023) di una componente "regionale", la quale aveva superato già ampiamente l'età del collocamento a riposo fissata per i consiglieri c.d. "togati" (e sin dal maggio del 2020)».

Già prima, le sezioni unite della Corte di cassazione²⁷, acuendo la "iper-specialità" giurisdizionale amministrativa siciliana evidenziata, avevano 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 integrasse 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 dovere collocare a riposo ad opera del C.P.G.A., con mero atto amministrativo di carattere ricognitivo.

Per effetto già 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. (che mai ha adottato prese d'atto di collocamento a riposo per raggiunti limiti di età di membri laici siciliani), i consiglieri laici del C.G.A. potevano 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 ordinari, e financo di quelli onorari – 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.

Oggi il C.G.A., aggiungendo un ulteriore tassello giurisprudenziale all'iper-specialità dei suoi consiglieri laici e, in definitiva, alla "specialissima" autonomia della giustizia amministrativa in Sicilia, ha confermato l'inapplicabilità della legge dello Stato sul limite di età per il collocamento a riposo di tutti i magistrati ordinari, anche onorari, e amministrativi di Italia, soltanto ai consiglieri laici del C.G.A.

Con una succinta motivazione sostanzialmente riconducibile all'*ex facto oritur ius* cristallizzato in un «*come è sempre accaduto*», fino all'anno scorso.

²⁷ 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.

Effettivamente, la decisione del C.G.A. ha una sua coerenza sistematica piena con il più recente atteggiamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato che, dal 2021, tende a configurare i consiglieri laici del C.G.A. come giudici onorari, oltreché normativamente precari, e a mantenerne *l'unicum*, frutto anche della celeberrima sentenza n. 316 del 2004 della Corte costituzionale, dell'attività amministrativa del C.P.G.A. e oggi della stessa rappresentazione giurisprudenziale del C.G.A.

Non pare dubbio, pertanto, come anche questa sentenza in commento possa ulteriormente cooperare alla più solida strutturazione di un, riteniamo, malinteso principio di autonomia giustiziale e giurisdizionale, in *thesi* idoneo a disancorare (sempre più) la giustizia amministrativa siciliana da quella del resto della Repubblica Italiana.