inserito in Diritto&Diritti nel novembre 2000

Convegno di studi su “La Giustizia Amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale” (Palermo, 30 e 31 ottobre 2000)

SALVATORE RAIMONDI

IL MODELLO SICILIANO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELL’ESPERIENZA DEL FORO

1. - Dato che l’elemento caratterizzante il modello siciliano della giustizia amministrativa è costituito dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, è da questo che bisogna prendere le mosse, al fine di valutarne, ad oltre cinquant’anni dalla istituzione, le principali caratteristiche, e la compatibilità della disciplina che ne regola la costituzione ed il funzionamento con i principi costituzionali, alla luce della loro corrente interpretazione, anche con riferimento alle profonde modifiche che al sistema della tutela giurisdizionale sono state recentemente introdotte[1]

Tale esame è tanto più opportuno se si tiene conto del fatto che il Consiglio di Giustizia Amministrativa è caratterizzato da una duplice difformità: del decreto istitutivo rispetto al disegno statutario; dell’assetto ormai vigente da oltre vent’anni (per effetto di alcune provvide pronunzie della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato) rispetto al disegno del decreto istitutivo ed alla successive modifica del 1978, testo che, per la parte riguardante la funzione giurisdizionale, è vigente soltanto formalmente.

E’ caratterizzato inoltre da una duplice anomalia: è un organo a composizione mista (magistrati togati e laici) che decide appelli proposti avverso sentenze di un organo, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, interamente composto, come tutti i TAR, da magistrati togati; è un organo composto in parte da membri designati dalla Regione che decide in via definitiva - e con competenza territoriale derogabile, tale essendo quella dei giudici di primo grado - anche su atti di autorità statali, centrali , e periferiche sedenti in Sicilia.

2. - La base costituzionale del Consiglio di Giustizia si rinviene, come è noto, nell’art. 23 dello Statuto siciliano, secondo il quale “Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione” (1° comma); “Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile” (2° comma); “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” (4° comma; il 3° comma non interessa il tema della relazione perché concerne la nomina dei magistrati della Corte dei conti).

La previsione statutaria invero non è ascrivibile all’autonomia regionale, neppure a quella, decisamente spinta, prefigurata dallo Statuto siciliano (ma solo in parte vigente nella costituzione materiale). L’autonomia consiste, infatti, nell’attribuzione di competenze legislative ed amministrative alla Regione, mentre quello prefigurato dall’art. 23 è un decentramento territoriale di organi giurisdizionali statali[2].

L’una e l’altro si devono attribuire, quanto alle origini, alle aspirazioni dei siciliani, particolarmente vive nel 1944-45, ma risalenti alle vicende del 1860-61, delle quali i costituenti siciliani avevano avuto tramandata la memoria[3].

Limitando l’esame all’argomento che ci interessa, è da rammentare che la previsione statutaria di cui all’art. 23 rispondeva ad un mai sopito rimpianto dei siciliani ed in particolare del foro[4], lasciato dalla soppressione, con l’unificazione attuata nel 1923, della Corte di Cassazione di Palermo[5].

Ma la tradizione era ancora più antica: risaliva (a volere trascurare il passato più remoto) all’ordinamento del Regno delle Due Sicilie. Aveva sede in Palermo, distinta da quella di Napoli, la Corte suprema di giustizia, vale a dire la Corte di cassazione. Ed allorché, dopo la restaurazione, fu ripristinato il contenzioso amministrativo, furono costituite, quali giudici di prima istanza in materia di contratti, lavori e forniture delle amministrazioni centrali, due Gran Corti dei Conti, una per la parte continentale del Regno (“domini al di qua del Faro”) e l’altra per la Sicilia (“domini al di là del Faro”), con sede in Palermo. L’appello era portato alle due Consulte di Stato, l’una per le province continentali e l’altra per la Sicilia. Soppresse queste ultime con l’unificazione, le due Gran Corti dei Conti continuarono a funzionare sino alla legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865[6].

I cenni che precedono non devono essere intesi come una apologetica rievocazione, la quale sarebbe oggi priva di senso, ma come una spiegazione delle ragioni storiche ed ideologiche che determinarono, in sede di elaborazione ed approvazione dello Statuto siciliano, l’introduzione della previsione (significativamente presente in tutti e quattro i progetti di Statuto che furono predisposti[7]) relativa al decentramento delle giurisdizioni superiori (ed anche di quella che un tempo era la giustizia ritenuta, vale a dire il ricorso straordinario). E’ solo la tradizione che può spiegare l’art. 23 St., il quale costituisce indubbiamente un unicum.

3. - La norma statutaria è stata attuata pienamente soltanto per quanto concerne la Corte dei conti, della quale è stata istituita con D. lgs. 18 giugno 1999, n. 200, una sezione giurisdizionale di appello. Non ha avuto alcun seguito per quanto concerne la Corte di cassazione.

Relativamente alla giurisdizione amministrativa, la previsione statutaria ha avuto applicazione con il decreto legislativo presidenziale 6 maggio 1948, n. 654 (approvato dal Consiglio dei Ministri nell’esercizio della potestà legislativa che gli apparteneva durante il regime costituzionale provvisorio), con il quale, in luogo delle previste sezioni del Consiglio di Stato, venne istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (con competenza d’appello sulle decisioni delle Giunte provinciali amministrative, di unico grado sugli atti dell’amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nella Regione, e di primo grado, con appello all’adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sugli atti delle autorità amministrative dello Stato).

Ad opporsi alla piena attuazione della norma statutaria fu il Consiglio di Stato, il quale, con parere dell’Adunanza Generale 11 luglio 1946, n. 78 (Presidente dell’Istituto era Meuccio Ruini), si pronunziò in senso nettamente contrario alla istituzione delle sezioni del Consiglio di Stato, assumendo che essa avrebbe compromesso “l’unità del sistema giuridico nazionale”, ed a favore della istituzione “di un organo regionale con funzioni consultiva e giurisdizionale esercitate da due distinte Sezioni, e con ordinamento analogo a quello del Consiglio di Stato”[8]

Fino a che punto fosse, non già semplicemente riduttiva, ma palesemente in contrasto con la previsione statutaria, la posizione dell’Adunanza Generale, risulta particolarmente evidente se si tiene conto del fatto che, secondo quanto si legge nel parere, la funzione consultiva dell’istituendo organo, opportunamente ampliata, avrebbe dovuto assorbire quella dei Consigli di prefettura, mentre la funzione giurisdizionale avrebbe dovuto sostituirsi a quella delle Giunte Provinciali Amministrative. In altri termini si sarebbe trattato di un organo di giustizia amministrativa di primo grado, quale poi fu previsto dall’art. 125 della Costituzione (approvata successivamente).

La formula che troviamo nel decreto istitutivo del 1948 fu il frutto di un accordo tra il Presidente del Consiglio di Stato, Ferdinando Rocco, e Don Luigi Sturzo. E’ da supporre che Sturzo deve avere faticato non poco per convincere Rocco a convenire la soluzione che fu adottata. Lo si desume dalla circostanza che nel discorso di insediamento di Rocco alla Presidenza del Consiglio di Stato si legge del “grido di allarme del nostro Consesso, che nello smembramento della giustizia ha ravvisato un pernicioso attentato alla unità della sovranità dello Stato, di cui la giustizia è gelosa espressione”. E più avanti si paventa “la disintegrazione dell’unitarietà delle sue funzioni consultive e contenziose, conquista ormai intangibile”. Si ribadisce poi la proposta di istituzione in ogni Regione di un organo di giustizia amministrativa in sostituzione delle Giunte Provinciali Amministrative[9].

Quanto le preoccupazioni del Consiglio di Stato e dei suoi massimi esponenti fossero infondate è di tutta evidenza. Basti considerare che quel che lo Statuto voleva era soltanto un decentramento territoriale, vale a dire la istituzione di due nuove sezioni, l’una giurisdizionale e l’una consultiva, interamente composte come tutte le altre sezioni del Consiglio di Stato, con un’unica differenza: anziché avere sede a Roma, avrebbero avuto sede a Palermo.

Per contro, a volere adottare una visione rigorosa dell’esigenza dell’unitarietà della giurisdizione, è semmai la composizione mista disposta con il decreto istitutivo che avrebbe potuto suscitare delle preoccupazioni. Le quali invero furono subito dissolte per merito del buon funzionamento dell’organo, a partire dalla sua costituzione, dovuto soprattutto alla elevata qualità dei magistrati che vennero chiamati a comporlo, alla passione e all’orgoglio con cui essi svolsero le loro funzioni, ed alla felice scelta che caratterizzò le designazioni dei non togati da parte della Regione.

Di tutto questo rendono testimonianza in particolare le quattro relazioni del Consiglio di Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri che vanno dal 1947-51 al 1961-65, per ciascuno delle quali un’apposita appendice, costituita da un corposo volume, è interamente dedicata al Consiglio di Giustizia Amministrativa.

Nelle relazioni dei successivi periodi, il Consiglio di Giustizia Amministrativa scompare perché evidentemente non v’è nessuno disposto a scrivere l’appendice che lo riguarda, ma l’attività del Consiglio in tutti questi anni è testimoniata dalle sentenze e dai pareri che esso ha prodotto, la cui qualità è dovuta ancora, come già negli anni della fondazione, alla circostanza, fortunata per la Sicilia, che hanno chiesto di farne parte magistrati di grande spessore professionale (oltre che umano).

4. - Ciò detto, dobbiamo passare all’esame delle difformità alle quali si è accennato all’inizio.

La difformità del decreto istitutivo rispetto alla previsione statutaria ha superato il vaglio di costituzionalità della Corte di Cassazione a sezioni unite, la quale, con sentenza 11 ottobre 1955, n. 2994[10], escluse che il Consiglio di Giustizia Amministrativa sia da considerare come un giudice speciale, e si pronunziò nel senso che esso sarebbe da configurare, in sede giurisdizionale, come sezione del Consiglio di Stato, non ostando in senso contrario la diversa composizione, caratterizzata dalla presenza, accanto ai magistrati togati, di magistrati non togati designati dalla Regione[11]. Nella trama argomentativa della sentenza si fa leva in particolare sugli articoli 107 e 108 della Costituzione, i quali regolano in maniera diversa, rispettivamente, l’indipendenza dei magistrati ordinari e quella dei giudici delle giurisdizioni speciali e degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia, dettando per questi ultimi regole più elastiche, ed adattabili alle concrete peculiarità dei vari organi speciali o specializzati.

La disciplina originariamente dettata dal decreto del 1948 riguardo alla composizione del Consiglio, con sentenza della Corte cost. 22 gennaio 1976, n. 25[12], è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui (art. 3, 2° comma) disponeva che i membri designati dalla Giunta regionale potessero essere riconfermati.

In ottemperanza a tale sentenza, con D.P.R. 5 aprile 1978, n. 204, il decreto istitutivo del Consiglio è stato modificato. E’ stata esclusa la riconferma dei membri designati dalla Giunta Regionale, ma è stata prolungata la durata in carica da quattro a sei anni. E’ stata però aggiunta l’esplicita previsione della prorogatio (“Essi, tuttavia, continuano a svolgere le loro funzioni fino all’insediamento dei rispettivi successori”).

Contestualmente, mentre è stata lasciata ferma la composizione del collegio giudicante (Presidente, due Consiglieri di Stato e due laici), è stato aumentato il numero dei componenti nella sede giurisdizionale, con la previsione di un presidente aggiunto, di quattro magistrati del Consiglio di Stato con la qualifica di consiglieri, in luogo di due magistrati di cui uno almeno col grado di consigliere.

5. - Le modifiche apportate con decreto del 1978 non hanno però dissolto i dubbi sulla conformità a Costituzione della disciplina relativa alla composizione, della quale è da dubitare sotto due distinti profili.

A) In primo luogo in relazione alla prorogatio, come si è visto, esplicitamente ammessa.

Al riguardo è da obiettare che la possibilità che viene data al Governo regionale di ritardare a tempo indeterminato le designazioni di competenza dopo la fine del seennio, con conseguente durata in carica dei componenti che tale periodo hanno maturato, costituisce un attentato alla loro indipendenza non minore di quello riconosciuto dalla Corte Costituzionale in ordine alla possibilità di riconferma.

Sotto tale profilo la disposizione contenuta nel secondo periodo dell’art. 3, comma 2, del decreto del 1948 come modificato nel 1978, si pone in contrasto con gli articoli 100, 101 e 108 Cost., atteso che la prospettiva di permanenza nella carica per la mancata designazione di nuovi componenti, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale, costituisce un elemento sufficiente ad escluderne l’indipendenza[13]

6. - B) Altro, e non meno grave, profilo di incostituzionalità si rinviene in relazione al procedimento per la nomina dei componenti laici del Consiglio di Giustizia Amministrativa. Ed ancora prima in relazione ai requisiti dei quali devono essere in possesso.

Al riguardo il decreto istitutivo del 1948, rimasto sul punto immutato, prescrive soltanto, per quanto concerne la sede giurisdizionale, che la Regine designa “giuristi scelti tra i professori di diritto delle università o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori”. Ma non prevede nessuna valutazione dei requisiti dei designati.

In proposito i problemi che si pongono sono, in concreto, gli stessi che hanno costituito oggetto di attenzione da parte della Corte Costituzionale prima, e del legislatore dopo, in relazione alla nomina governativa di Consiglieri di Stato.

Al riguardo la Corte Costituzionale, davanti alla quale era stata sollevata la questione di costituzionalità delle disposizioni che tali nomine prevedono (successivamente integrate dalla L. n. 186 del 1982), si è pronunziata, con una sentenza interpretativa di rigetto, 19 dicembre 1973, n. 177[14], assumendo che le norme scrutinate impongono due precetti, uno di carattere sostanziale, che la scelta cada su persone specificamente idonee alle funzioni, e cioè, come era stato prescritto all’art. 1 del regolamento approvato con D.P.R. 29 settembre 1973, n. 579 (successivo al decreto di nomina governativa di 17 consiglieri di Stato, che costituiva oggetto del giudizio, e quindi verosimilmente destinato a fornire alla Corte un buon argomento per ritenere infondata la questione), su persone “che per l’attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le dote attitudinali e di carattere possiedano piena idoneità all’esercizio delle funzioni di consigliere di Stato”.

E l’altro, di carattere procedimentale, che tale idoneità sia concretamente accertata e tale accertamento sia documentato o sia desumibile dal contesto. Si aggiunge nella sentenza che a tal fine può soccorrere positivamente un parere del Consiglio di Stato, o una designazione, o proposta, dello stesso Consiglio di Stato. Infine un atto motivato, a conclusione del procedimento di nomina, qualora il Governo ritenga di provvedere in modo non conforme ai predetti pareri o proposte.

La materia è stata poi disciplinata dalla L. 27 aprile 1982, n. 186, sull’ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale del Consiglio di Stato e dei T.A.R., che, all’art. 19, assoggetta la nomina governativa dei Consiglieri di Stato (nella misura di un quarto dell’organico) ad un previo parere del Consiglio di Presidenza “contenente valutazioni di piena idoneità all’esercizio delle funzioni di Consigliere di Stato sulla base dell’attività degli studi giuridico amministrativi e delle doti attitudinali e di carattere”[15].

Invero la sentenza è stata criticata dalla dottrina, che l’ha ritenuta troppo accomodante. Ma, pur volendo prescindere da tale non infondato orientamento, è agevole obiettare che quanto meno gli stessi principi dovrebbero essere applicati in ordine alla nomina dei membri laici del Consiglio di Giustizia Amministrativa[16], i quali indubbiamente svolgono le stesse funzioni dei Consiglieri di Stato, sicché sussistono per essi le medesime esigenze di rispetto del principio di indipendenza, sancito, in relazione al Consiglio di Stato, in particolare dall’art. 100 u.c. Cost., il cui precetto deve ritenersi rafforzato dall’art. 106, che, sebbene dettato per la magistratura ordinaria, è da ritenere espressivo di un principio applicabile a tutte le magistrature, e dall’art. 102, 2° comma, che lo stesso principio in concreto richiama in ordine all’ipotesi di partecipazione alla funzione giurisdizionale di cittadini estranei alla magistratura.

Non sembra superfluo al riguardo rammentare che, per quanto concerne il Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e la Sezione di Bolzano, il D.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige, prevede che, relativamente alla scelta dei due consiglieri designati dal Consiglio Provinciale di Trento, occorre il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

7. – Un ulteriore problema, riguardante ancora l’aspetto organizzativo del Consiglio di Giustizia, che, sebbene non sembri sfociare in una vera e propria illegittimità costituzionale, merita di essere segnalato, è quella relativo allo stato giuridico ed al trattamento economico dei componenti laici.

Per quanto concerne lo stato giuridico, nel decreto del 1948 non si rinviene alcuna disposizione, sicché ove si riscontrasse, ad esempio, la necessità dell’adozione di un provvedimento cautelare nei confronti di un membro non togato, non si saprebbe quali disposizioni applicare[17].

Per quanto concerne il trattamento economico, giusta il D. Lgs. Pres. Reg. 31 marzo 1952, n. 8, ai membri del Consiglio di Giustizia nominati su designazione della Giunta Regionale, è corrisposta una indennità mensile pari alla metà dello stipendio iniziale netto dei consiglieri di Stato (originariamente l’indennità era pari all’intero stipendio iniziale netto dei consiglieri di Stato: D. P. Reg. 3 ottobre 1948, n. 526 e D.P. Reg. 11 maggio 1950, n. 9).

Siffatto dimezzamento sarebbe giustificato, si sostiene, per il fatto che per tali componenti è prevista soltanto la interdizione, per la durata della carica, dell’esercizio della professione innanzi alle giurisdizioni amministrative, sicché essi possono continuare l’esercizio della professione di avvocato in settori diversi, come possono proseguire l’insegnamento universitario.

Anche a tale riguardo appare opportuno rammentare che il citato D.P.R. n. 426 del 1984 stabilisce, in relazione ai magistrati del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento designati dal Consiglio Provinciale, che per il periodo di durata in carica degli stessi, si applicano le norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei magistrati amministrativi regionali.

Invero, la soluzione predetta appare la più corretta. E’ lecito auspicare che una prossima modifica alla normativa relativa al Consiglio di Giustizia estenda ai membri laici le norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei consiglieri di Stato. A quest’ultimo riguardo la circostanza che l’incompatibilità sia limitata all’esercizio della difesa dinanzi alla giurisdizione amministrativa non appare una ragione sufficiente per il dimezzamento del trattamento economico.

8. – Per quanto concerne le funzioni, bisogna riconoscere che il Consiglio di Stato, la cui opposizione, nel 1946, aveva impedito che, in piena attuazione dell’art. 23 dello Statuto, si istituissero sezioni in Sicilia, si è pienamente riscattato allorché, con due provvide decisioni dell’Adunanza Plenaria, 4 luglio 1978, n. 21, e 23 marzo 1979, n. 18 (precedute dalla decisione dello stesso CGA 27 giugno 1978, n. 148), si è pronunziato nel senso che il Consiglio di Giustizia è giudice di appello per tutte le sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, comprese quelle riguardanti atti di autorità statali, non solo quelle periferiche sedenti nell’isola, ma anche quelle centrali, destinati però a produrre effetti esclusivamente nell’ambito territoriale di questa.

Tale soluzione è pienamente da condividere stante che, giusta l’art. 5, 2° comma, D. Lgs. n. 654 del 1948, il Consiglio di Giustizia “esercita le funzioni in grado di appello attribuite al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale sulle decisioni delle Giunte Provinciali Amministrative o degli organi di giustizia amministrativa di primo grado che eventualmente saranno ad esse sostituiti”.

Ma, bisogna riconoscere che all’epoca nel quale il decreto fu emanato, sebbene fosse stata già approvata la Costituzione repubblicana, che all’art. 125 prevede le istituzioni di organi di giustizia amministrativa di primo grado nelle Regioni, invero non era pensabile che tali organi avrebbero avuto attribuita una giurisdizione generale di primo grado.

E’ comprensibile pertanto che, a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 61 del 1975, con la quale è stato dichiarato incostituzionale l’art. 40, 1° comma, L. n. 1034 del 1971, che, in attesa di una nuova disciplina, limitava la competenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia alle materie già di competenza delle soppresse giunte, la dottrina, pur essendo convinta della opportunità che fosse adottata la soluzione che poi l’Adunanza Plenaria ha consacrato, aveva espresso la preoccupazione che il Consiglio di Stato ponesse in essere una qualche astuzia per non essere privato della competenza che aveva in ordine agli atti statali[18].

Non ci si può non rallegrare della soluzione adottata, ormai diritto vivente da oltre un ventennio. Peraltro, qualunque altra soluzione (quale l’attribuzione degli appelli avverso le sentenze su atti delle autorità statali alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato) avrebbe creato non poche difficoltà.

Sussiste però la necessità della codificazione di tale orientamento giurisprudenziale attraverso una modifica legislativa, da introdurre, come ogni modifica concernente il D. lgs. n. 654 del 1948, con il procedimento di cui all’art. 43 St. sic. Una siffatta consacrazione legislativa è da ritenere oggi imposta dal novellato art. 111, 1° comma, cost., il quale stabilisce che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo “regolato dalla legge”[19].

9. - Stante la diversità di composizione (che si aggiunge alla diversità della sede) del Consiglio di giustizia rispetto alle sezioni del Consiglio di Stato, in ragione della quale è da ritenere che TAR Sicilia e Consiglio di giustizia costituiscono un complesso giurisdizionale distinto da quello costituito dagli altri TAR e dal Consiglio di Stato, sebbene a questo raccordato, la competenza del complesso siciliano deve essere riconosciuta inderogabile e, conseguentemente l’incompetenza dovrebbe essere sollevabile anche d’ufficio.[20]

Anche sotto tale profilo si rileva opportuna una revisione della vigente disciplina legislativa.

In proposito non appare sufficiente, allo scopo, l’innovazione introdotta, nell’art. 31 L. 1034 del 1971, dalla recente legge n. 205 del 2000, secondo la quale si fa luogo innanzi al TAR presso il quale pende la causa alla sommaria delibazione del regolamento proposto, dato che è rimasta ferma la derogabilità della competenza territoriale. Se nessuna delle parti solleva l’eccezione, la causa rimane radicata laddove il ricorso è stato proposto.

Invece il problema potrebbe essere avviato a soluzione dall’eventuale esito favorevole della questione di costituzionalità dell’art. 31 sollevata dal TAR Lazio con ordinanza 14 dicembre 1998, n. 2124, con riferimento proprio alla impossibilità per il Tribunale amministrativo adito di rilevare d’ufficio l’incompetenza.

In attesa, o in sostituzione, della riforma legislativa o di un positivo intervento della Corte costituzionale, una auspicabile giurisprudenza, ancora una volta pretoria, del giudice amministrativo, potrebbe sopperire pervenendo alla conclusione che la competenza del sistema siciliano è inderogabile (gli argomenti non mancano di certo: basta fare riferimento alla composizione del Consiglio ed agli atti statati), e che l’incompetenza pertanto deve essere ritenuta sollevabile d’ufficio (oltre che, s’intende, ad istanza di parte).

Alla stregua dell’art. 5, 5° comma, del D. Lgs. n. 654 del 1948, che devolve all’Adunanza Plenaria, con la partecipazione di due magistrati del Consiglio di Giustizia (4° comma), la cognizione dei conflitti di competenza tra il Consiglio stesso in sede giurisdizionale e le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, le decisioni sulla competenza dovrebbero essere portate davanti all’Adunanza Plenaria con la composizione predetta.

La questione dovrebbe essere sollevabile in primo grado. Al riguardo non appare condivisibile invece la tesi sostenuta da una parte della dottrina, la quale, dopo avere ritenuto inderogabile la competenza, è pervenuta alla conclusione che i conflitti interessanti la Sicilia dovrebbero essere decisi con un ricorso in terzo grado avverso la sentenza del Consiglio di Stato, o del Consiglio di Giustizia Amministrativa, da portare innanzi all’Adunanza Plenaria[21].

La inderogabilità della competenza del sistema costituito dal TAR Sicilia e dal CGA farebbe venire meno l’anomalia della quale si è detto riguardo agli atti statali in quanto assicurerebbe che i giudizi attribuiti a tale sistema sarebbero esclusivamente quelli riguardanti atti delle autorità statali centrali aventi efficacia soltanto nell’ambito del territorio della Regione siciliana. Una tale previsione sarebbe pienamente conforme allo spirito della norma statutaria quale risulta dai lavori preparatori. I costituenti siciliani volevano che tutte le controversie avessero “in Sicilia il loro intiero e totale svolgimento”[22].

10. - Dopo avere considerato le difformità e le anomalie che si riscontrano in ordine al sistema di giustizia amministrativa siciliano, occorre svolgere alcune considerazioni che concernono in primo luogo il sistema stesso in relazione al suo ambito di applicazione, ed in secondo luogo l’ipotesi della sua esportabilità.

Per quanto concerne il primo profilo è da ritenere che, mentre da una parte sopravvivono, ed anzi, con diversa motivazione, sono più forti di prima, perché supportate da oltre cinquant’anni di decentramento della giurisdizione amministrativa, le ragioni che indussero i costituenti siciliani a scrivere l’art. 23 dello Statuto, all’evidenza sono venute meno le ragioni che furono alla base della prima difformità di cui si è detto, vale a dire quella riscontrabile nel decreto istitutivo del 1948 rispetto alla disposizione costituzionale.

Preoccupazioni per l’unità della giurisdizione, che in modo del tutto ingiustificato indussero il Consiglio di Stato ad opporsi alla piena applicazione dello Statuto, si sono rivelate palesemente infondate. Ed anzi, come si è accennato all’inizio, semmai è proprio dalla diversità del Consiglio di Giustizia rispetto alle sezioni del Consiglio di Stato che possono sorgere compromissioni (invero non riscontrate) in ordine all’unità della giurisdizione amministrativa.

Considerando la seconda difformità (in ordine alle funzioni, tra la situazione vigente e le previsioni del decreto istitutivo), si deve notare che il Consiglio di Giustizia Amministrativa in sede giurisdizionale, mentre sotto il profilo organizzativo, diversamente da quanto più volte affermato dalla Corte di Cassazione, non è una sezione del Consiglio di Stato, sotto il profilo funzionale ormai lo è in quanto, non diversamente dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, è giudice di appello in ordine a tutte le sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia.

Alla luce di tale assetto delle funzioni che deve considerarsi ormai definitivo, ci si deve chiedere se, pur dovendo ritenere dissolti i dubbi di costituzionalità in proposito più volte sollevati e sempre respinti, abbia una qualche giustificazione la aporia rappresentata dalla composizione del Consiglio, vale a dire dalla partecipazione allo stesso di membri designati dalla Regione.

A tale domanda deve essere data una risposta negativa. Le ragioni che indussero il legislatore del ‘48 a dare alla disposizione statutaria l’applicazione che ad essa fu data con il decreto n. 654, e che invero erano assai poco convincenti allora, a maggior ragione oggi si devono considerare destituite di fondamento.

Negli scritti di magistrati del Consiglio di Stato sul Consiglio di giustizia amministrativa, si rinvengono ricorrenti apprezzamenti sul contributo dato dai membri laici, in relazione ai quali si sottolinea l’utilità della loro più approfondita conoscenza dei problemi e della normazione della Regione Siciliana.

Tali argomenti, invero, quanto meno oggi, non appaiono convincenti. Per due ragioni. In primo luogo perché solitamente i membri designati dalla Regione, molto più spesso avvocati che non professori, sebbene portatori di significative esperienze in campo professionale, difficilmente sono avvocati amministrativisti. Si tratta più spesso di avvocati civilisti o penalisti, e parimenti di professori universitari i quali coltivano altri campi del diritto (il ricordo dell’ultimo professore di Diritto amministrativo, o comunque di una disciplina pubblicistica, chiamato a fare parte del Consiglio, si perde nella notte dei tempi), sicché è da dubitare che essi fin dal giorno dell’insediamento siano portatori di una particolare conoscenza della normazione amministrativa regionale, e dei problemi interpretativi che essa comporta. E’ vero, invece, il contrario. Vale a dire che nella maggior parte dei casi è proprio l’esperienza che essi compiono nell’ambito del Consiglio che li rende conoscitori della normazione amministrativa siciliana.

In secondo luogo, ed è l’aspetto che maggiormente rileva, essendo il Consiglio da oltre venti anni un giudice di appello, si trova ad esaminare costantemente questioni già filtrate da una sentenza di primo grado. Si trova sempre davanti, non già, come quando era per buona parte giudice di unico grado, soltanto gli scritti difensivi delle parti, ma una decisione, rispetto alla quale possono ovviamente essere diverse le valutazioni, ma il problema della minore o maggiore conoscenza della normazione da applicare sfuma molto.

Ciò posto, sia consentito di esprimere l’auspicio che finalmente, l’articolo 23 dello Statuto siciliano abbia una completa applicazione con la istituzione in Sicilia quanto meno di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato[23].

In tal modo si porrebbe fine ad entrambe le anomalie di cui si è detto all’inizio, non presenti originariamente, ma acquisite nell’assetto determinato dalle note sentenze della Corte cost. e dell’ad. plen.:

Sussistono ulteriori ragioni a sostegno della piena applicazione della norma statutaria.

Oggi, a seguito del D. Lgs. n. 80 del 1998 e poi della L. 205 del 2000, il giudice amministrativo non è più soltanto il giudice dell’interesse legittimo, con l’aggiunta delle limitate materie che erano state attribuite alla sua giurisdizione esclusiva, ma sempre di più si configura come giudice naturale delle controversie, tendenzialmente tutte le controversie, con le pubbliche amministrazioni, riguardanti, oltre che gli interessi legittimi, anche i diritti. (Parte della dottrina parla di giurisdizione piena).

Alla luce di tale nuova configurazione, a maggior ragione costituisce una anomalia la composizione mista del Consiglio di Giustizia Amministrativa, costituisce una anomalia la partecipazione ai collegi giudicanti che devono pronunziarsi, per fare l’esempio più probante, su richieste di condanna di amministrazioni pubbliche al risarcimento dei danni, di componenti designati dal vertice del sistema dei poteri locali, quale è la Giunta regionale.

Ancora. Con la recente riforma dello Statuto avremo il Presidente regionale direttamente eletto, che dovrebbe durare in carica per cinque anni, il quale nomina e revoca gli assessori. La designazione dei membri non togati del C.G.A. attribuita alla giunta regionale, in realtà sarebbe di competenza del Presidente della Regione.

Come è noto, la Corte costituzionale ha ritenuto non confliggente con il principio di indipendenza delle magistrature la nomina elettiva di alcuni dei componenti dei collegi giudicanti[24]. Ma è seriamente da dubitare della indipendenza dei membri laici del Consiglio che rimangono in carica per sei anni, designati soltanto formalmente dalla giunta regionale, in realtà dal Presidente della Regione, che dura in carica cinque anni. E’ lecito temere che si possa creare un qualche rapporto di gratitudine personale (elemento finora molto tenue se non inesistente stante la breve durata delle giunte di coalizione) tale da porre in una situazione di disagio il componente chiamato a pronunziarsi, ad es., sulla domanda di risarcimento dei danni di un privato nei confronti della Regione.

Concludendo sul punto, quale che sia l’origine storica di certi istituti, è senz’altro da condividere l’opinione secondo la quale le nomine (negli organi giurisdizionali) da parte di organi politici ed amministrativi, “attualmente e nel sistema in vigore non possono giustificarsi se non in base all’esigenza di conoscenze specifiche su determinate materie giuridiche e tecniche”[25].

11. – Le considerazioni sinora svolte, ed in particolare gli auspici espressi circa la piena applicazione dell’art. 23 dello Statuto, e/o le possibili modifiche della disciplina del Consiglio di giustizia, non devono essere intese come una critica al funzionamento del sistema siciliano.

Al contrario si deve affermare che l’esperienza di oltre un cinquantennio, ed in particolare quella successiva alle sentenze, in concreto normative, della Corte costituzionale e dell’Adunanza plenaria, che vede il CGA come giudice di appello su tutte le sentenze del TAR Sicilia, si è rivelata felice.

E non soltanto per l’ovvia ragione della vicinanza fisica dell’organo, sedente nel capoluogo dell’isola, ma perché abbiamo un unico giudice di appello che si occupa solo delle sentenze di un unico TAR, sebbene articolato in sede e sezione staccata, e, nell’ambito di ciascuna di esse, in sezioni interne.

Ne discendono due grandi vantaggi. In primo luogo la specializzazione. La normazione regionale è ormai imponente, e, per la specialità dello Statuto, i tratti nei quali essa si differenzia dalla disciplina statale sono consistenti. Poiché l’avvicendamento dei componenti del Consiglio di giustizia è sempre graduale, i giudizi in appello sono sempre esaminati da un collegio che ha acquisito una esperienza notevole diuturnamente accresciuta.

In secondo luogo l’unicità del giudice di appello comporta che gli aggiustamenti della giurisprudenza del giudice di primo grado risultano più agevoli e più sicuri[26].

Quando un certo orientamento affermato in primo grado risulta condiviso dal Consiglio, non solo il giudice di primo grado, ma anche le parti, e per esse, il foro, saprà che ulteriori giudizi analoghi prevedibilmente saranno decisi nello stesso modo.

A sua volta il CGA sarà più restio a discostarsi dall’orientamento assunto ed ormai adottato dal TAR.

Non si può nascondere però che siffatta situazione comporta l’inconveniente dell’irrigidimento. Essendo quello siciliano un sistema chiuso, è assai più difficile che si inneschi quel meccanismo di riflessione che, in Consiglio di Stato, per merito della dialettica tra le diverse sezioni, porta non infrequentemente (dopo qualche tempo) ad una revisione degli indirizzi precedenti.

Una notazione è da fare riguardo alle decisioni dei giudizi cautelari in appello. Quando l’ordinanza è di riforma di quella di primo grado, proprio perché il sistema è chiuso, nella stragrande maggioranza dei casi l’esito del giudizio di primo grado nel merito è pregiudicato. Il TAR normalmente, nell’emettere la sentenza, si adegua all’indirizzo del Consiglio sebbene talvolta non lo condivida. Ed ovviamente l’eventuale appello nel merito avrà prevedibilmente un esito negativo. Sicché la causa subisce la sorte impressa dall’ordinanza del Consiglio.

Si pone al riguardo il problema della motivazione. Solitamente il Consiglio motiva le ordinanze, seppure succintamente, ma tuttavia in misura sufficiente a rendere comprensibile l’iter logico seguito. Ma a volte la motivazione è costipata, è costituita da una delle consuete formule del tipo: il ricorso o l’appello appare allo stato fondato o infondato. E purtroppo anche dopo la L. 205 del 2000, la quale ha sancito che l’ordinanza deve indicare “i profili che ad un sommario esame inducono a una ragionevole previsione sull’esito del ricorso” (art. 21, 8° comma, L. 1034/71, come novellato dall’art. 3 L. 205/2000)

Il problema della motivazione ha oggi una valenza ben maggiore di ieri a causa del ben più vasto ambito assunto dalla tutela cautelare, che non è più limitata alla sospensione dell’atto. E’ da auspicare al riguardo una maggiore attenzione nell’osservanza dell’obbligo di motivare le ordinanze cautelari.

La notazione può valere anche per il sistema nazionale TAR e Consiglio di Stato, ma in quello siciliano ha una valenza del tutto particolare per l’unicità del giudice d’appello.

12. – Infine, per quanto concerne la esportabilità del modello, è agevole osservare che, proprio per le anomalie delle quali si è parlato, il modello siciliano non è esportabile.

Siffatta conclusione, però, non comporta di per sé che non si possa configurare, in ordine al sistema di giustizia amministrativa con riferimento al giudice di appello, un assetto diverso da quello attuale.

Ferma restando l’attribuzione ad organi statali delle funzioni giurisdizioni e della competenza legislativa in materia, si potrebbe pensare a qualcosa di simile a quello che si è fatto in Francia, dove, con la riforma del 1987 sono state istituite cinque Corti amministrative d’appello, alle quali sono stati affidati buona parte dei giudizi di secondo grado sulle sentenze dei Tribunali amministrativi regionali. Il Consiglio di Stato è rimasto giudice di appello sui ricorsi in materia di elezioni locali e sui recours in appreciation de légalité. Ha limitate competenze di unico grado, e funge da Corte di cassazione sulle sentenze di secondo grado, ma i ricorsi per cassazione, ammessi per vizi del processo, per violazione della regola del diritto e per errore di fatto, sono sottoposti ad un rigoroso filtro preventivo sulla loro ammissibilità (affidato ad una Commission de pourvois en cassation) volto ad evitare che il giudizio si trasformi in un terzo grado. Una siffatta evenienza avrebbe frustato lo scopo della riforma, che era quello di abbreviare i tempi del giudizio[27].

Gli esiti sono soddisfacenti. Si calcola che i ricorsi ammessi sono poco più di un terzo di quelli presentati, ed il tempo dei processi mediamente non supera i due anni.

Il Consiglio di Stato rimane il fulcro del sistema. Tra l’altro i Presidenti delle Corti d’appello devono provenire dal Consiglio di Stato.

In Italia le Corti d’appello si potrebbero istituire nelle città che furono sedi delle Corti di Cassazione (Roma, Torino, Firenze Napoli, Palermo), a cui si dovrebbe aggiungere almeno Milano per il nord-est.

In un tale contesto la situazione siciliana andrebbe rivista in termini che allo stato non appare possibile ipotizzare.

[1] Sul Consiglio di giustizia amministrativa, tra i contributi più significativi, G. LANDI, Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia, Milano 1951; C. BOZZI, Consiglio di giustizia amministrativa, in N.ss. Dig. it., IV, Torino 1959, 142 ss; S. DE FINA, Consiglio di giustizia amministrativa, in Enc. Dir., IX, Milano 1961, 227 ss.; G. GIALLOMBARDO, Consiglio di giustizia amministrativa, in N.ss. dig. it. Appendice, vol. II, Torino 1980, 427 ss.; G. ROEHRSSEN, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in Dig. disc. Pubbl., III, Torino 1989, 420 ss.; R. CHIEPPA, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in Enc. Giur., VIII, Roma 1989; A.M. SANDULLI, Il giudizio innanzi al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati, Napoli 1963, 562 ss.; P. VIRGA, La posizione del Consiglio di giustizia amministrativa nel quadro della riforma, in Gli statuti regionali. I tribunali amministrativi regionali, Atti del XVII Convegno di Varenna, Milano 1972, 491; AA. VV., La giustizia amministrativa in Sicilia (Atti del Convegno) e ivi in particolare le presentazioni di G. CRISCI e M.E. SCHINAIA, e le relazioni di P. VIRGA, G. LANDI, A. BERRUTI, G. PALEOLOGO, R. CHIEPPA, Milano 1988; S. AGRIFOGLIO, Una questione di modernariato: il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana (con uno sguardo alla sezione siciliana della Corte dei conti), in Dir. Proc. amm., 1991, 157.

[2] E’ da sottolineare che i padri dello Statuto siciliana non pensarono mai ad un organo giurisdizionale a composizione paritetica, quale poi si ebbe con il C.G.A. Quanto sia assume, oltre a risultare dai lavori preparatori, è confermato dalla differenza di formulazione tra l’art. 23 e l’art. 24. Quest’ultimo disciplinante l’Alta Corte, i sei membri della quale (oltre il presidente ed il procuratore generale) dovevano essere “nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione”.

[3] L’istanza autonomistica siciliana (sotto diverse denominazioni: “sicilianismo”, “regionismo”, si affermò a partire dal 1860, vale a dire da quando la storia della Sicilia si scioglie nella storia d’Italia, ed ebbe non episodiche manifestazioni durante tutto il periodo che va sino al 1944 (non cessando del tutto neanche in epoca fascista), allorché fu istituito l’Alto Commissariato per la Sicilia. Cfr. per tutti, S. CORRENTI, Storia della Sicilia, Roma 1999, pag. 561 ss.

[4] Cfr. la relazione del presidente della commissione che ebbe incarico dalla Consulta regionale di elaborare “un piano organico per l’istituzione dell’autonomia siciliana” all’Alto Commissario per la Sicilia, in G. SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori, Milano 1961, 39: “Così la Sicilia tornerà ad avere gli organi di cui fu sempre gelosa ed orgogliosa: la Corte di Cassazione, la Gran Corte dei Conti, le cui funzioni di contenzioso amministrativo e di controllo contabile furono dai governi italiani assegnate al Consiglio d Stato ed alla Corte dei conti”. Una esatta interpretazione delle ragioni che furono alla base della previsione statutaria, in G. LANDI, Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Trentotto anni di storia, in La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 34-35, il quale rammenta che nel 1948 conobbe in Sicilia “anziani magistrati ed avvocati, che rimpiangevano la Corte di Cassazione di Palermo”, ed aggiunge: “trattavasi di tradizione ben più antica, addirittura preunitaria, perché, nell’ordinamento del Regno delle Due Sicilie, erano in Palermo, distinte dagli omologhi istituti di Napoli, la Gran Corte Suprema di Giustizia (cioè la Corte di Cassazione), la Consulta (cioè il supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa) e la Gran Corte dei Conti (cioè l’organo supremo di giurisdizione amministrativa) eredi, a loro volta, di organi le cui origini si perdevano nella storia plurisecolare del Regno di Sicilia. Non era quindi un mero caso, ma il rinascere di un’aspirazione radicata nella storia, che nel momento in cui l’Italia si apriva a speranze di rinnovamento, che avrebbero dovuto poggiare anche sul fiorire di energie locali, in Sicilia e non anche in altre regioni, si fosse pensato al decentramento della giurisdizione”.

[5] Il rimpianto che alcuni settori del foro, non solo siciliano, avevano per le Corti di Cassazione presenti sin al 1923 (per le funzioni in materia civile, mentre per la materia penale l’unificazione era avvenuta nel 1888) oltre che in Roma, in Torino, Firenze, Napoli e Palermo, è testimoniato dal dibattito in Assemblea costituente. Calamandrei, preoccupato che, con leggi ordinarie, si potesse decentrare la Corte di cassazione, presentò un emendamento nel senso dell’affermazione della unicità della stessa. Contrari all’emendamento furono, in particolare, Togliatti e V. E. Orlando. Quest’ultimo sottolineò, tra l’altro, che le città sedi delle Corti di cassazione erano state delle scuole di diritto: “…la dove c’è la Cassazione, ivi esiste un fecondo, magnifico centro di cultura giuridica. E veramente, erano centri mirabili di cultura giuridica; veramente, Napoli e Torino, Firenze e Palermo, possono vantarsi di essere state, in virtù delle loro Cassazioni, delle grandi scuole di diritto” (seduta pom. del 27 novembre 1947), in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente, vol. V, Roma 1976, pag. 4182.

[6] Cfr. G. LANDI, Istituzioni di diritto pubblico del regno delle due Sicilie (due volumi), Milano 1977; A PEZZANA, Le esperienze degli organi di giustizia amministrativa degli Stati preunitari, in Studi per il centenario della IV sezione, I, Roma 1989, 28-29;

[7] I quattro progetti (elaborati rispettivamente dal prof. Giovanni Salemi, dall’on. Giovanni Guarino Amella, dal dr. Mario Mineo e dal Movimento per l’autonomia della Sicilia) possono leggersi nel volume di G. SALEMI, Lo Statuto della Regione Siciliana, cit. pagg. 120 ss. Il progetto presentato dalla Commissione nominata dall’Alto Commissario era chiarissimo nel prevedere il decentramento degli organi giurisdizionali centrali: “Gli organi giurisdizionali aventi oggi la sede soltanto in Roma saranno istituiti anche a Palermo, per gli affari concernenti la Regione. / Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. / I ricorsi amministrativi avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali saranno decisi dal presidente regionale”. (art. 21).

[8] Il parere può leggersi in Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-46, relazione al Presidente del Consiglio dei ministri, Roma, 1946, vol. I, 38 ss.

[9] Il discorso di insediamento di F. Rocco può leggersi in Foro it. 1948, IV, 49 ss.

[10] in Giust. Civ. 1955, 1584, con nota di A.M. SANDULLI, Sulla natura del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, ed in Foro amm. 1956, II, I, 42, con nota di e.c.b (Eugenio Cannada Bartoli).

[11] La Corte di cassazione ha ribadito il proprio orientamento con successive pronunzie: SS.UU. 5 giugno 1956, n. 1907, 29 aprile 1969, n. 1377, 9 settembre 1972, n. 2717, 18 ottobre 1983, n. 6126 e 6127, 19 aprile 1984, n. 2565.

La dottrina ha costantemente negato che il C.G.A. costituisca sezione del Cons. Stato. Cfr. A. SANDULLI, Sulla natura, ecc. cit.; Id. Il Giudizio innanzi al Consiglio di Stato ed ai giudici sottordinati, cit., 563; E. CANNADA BARTOLI, In tema di giurisdizioni speciali e di Cons. di giust. amm., in Foro amm. 1957, II, 1, 264; P. VIRGA, La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 30.

[12] In Giur. cost. 1975, 88.

[13] R. CHIEPPA, Problemi relativi all’ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa in Sicilia, in AA. VV., La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 93, non denunzia una incostituzionalità, ma osserva: “Occorre trovare meccanismi di fatto, che impediscano che il mancato rinnovo possa dipendere da una mancanza di volontà dell’organo che deve procedere alle designazioni o dal mancato accordo con il Governo nazionale”.

[14] In Giur. cost. 1973, 2350, con nota di C. MORTATI, La nomina dei consiglieri di Stato secondo la Corte costituzionale, pag. 2626.

[15] Non appare superfluo al riguardo rammentare la recente L. 5 agosto 1998, n. 303, disciplinante la nomina di professori universitari e di avvocati all’ufficio di consigliere di cassazione in attuazione dell’art. 106, 3° c., Cost., la quale non si limita ad enunciare i requisiti ma individua altresì dei criteri di scelta facenti riferimento a “particolari meriti scientifici”, ed a “ricchezza di esperienza dell’esperienza professionale”, tali da potere “apportare alla giurisdizione di legittimità un contributo di elevata qualificazione professionale”.

[16] In tal senso, G. CRISCI, Presentazione, in AA. VV., La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 5-6 e R. CHIEPPA, Problemi relativi all’ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa in Sicilia, ivi, 95.

[17] Al riguardo R. CHIEPPA, La giustizia. etc. cit., argomentando dalla natura del C.G.A. di sezione del Cons. Stato con speciale composizione, sostiene che anche ai non togati si applicano alcune delle disposizioni della L. 186 del 1982, ed in particolare l’art. 31 riguardante i poteri di sorveglianza del Presidente del Consiglio di Stato.

[18] Tale preoccupazione era stata espressa da M.S. GIANNINI, op. loco cit.

[19] Sull’opportunità di consacrare in legge l’orientamento dell’ad. plen., M.E. SCHINAIA, Presentazione, cit. 12.

[20] In tal senso M.E. SCHINAIA, Presentazione, cit. 12; G. LANDI, Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Trentotto anni di storia, in La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 39.

[21] A.M. SANDULLI, Manuale di diritto amministrativo, Napoli 1989, 1514.

[22] Cosi l’emendamento di Guarino Amella, in sede di elaborazione del progetto di Statuto, conforme con lo schema dallo stesso presentato (nell’aprile 1944), in G. SALEMI, Lo statuto della Regione Siciliana, cit., 71, e 130.

[23] Per la funzione consultiva la partecipazione di membri laici si può spiegare in funzione del fatto che la consulenza riguarda l’attività del governo regionale. Sarebbe però da rivedere la previsione secondo la quale la Regione designa, per farne parte, quattro “esperti dei problemi della Regione” (art. 2 D. Lgs. n. 654 del 1948). A ben vedere un esperto potrebbe essere un ex presidente regionale, o un ex assessore regionale, o un ex sindaco, della cui indipendenza tuttavia, e della cui competenza giuridica, si potrebbe dubitare.

[24] Cfr. Corte cost. 27 maggio 1968, n. 49, nella quale si afferma che per i membri delle giurisdizioni speciali (come tali intendendosi le giurisdizioni amministrativa, contabile militare conservate accanto alla giurisdizione ordinaria) non è operante la regola costituzionale del concorso prescritto dall’art. 106 cost. per i soli giudici ordinari.

[25] A. CERRI, Indipendenza, imparzialità, nomina politica: problemi e dubbi irrisolti (nota a prima lettura alla sentenza della Corte cost. n. 25/1976), in Giur. cost., 1976, 176.

[26] In tal senso, G. PALEOLOGO, Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e l’appello, in AA. VV., La giustizia amministrativa in Sicilia, cit., 81.

[27] Non è possibile in questa sede diffondersi sul sistema francese di giustizia amministrativa, il quale, invero, presenta notevoli diversità rispetto a quello italiano. Cfr. P. KALCK, Tribunaux administratifs et cours administratives d’appel, Berger Levraut, Parigi, 1990; R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 5° ed., Montchrestien, Parigi 1995; Y. MENY, Il Consiglio di Stato in Franca e in Italia, Bologna, 1994; G. PALEOLOGO (a cura di), I Consigli di Stato di Francia e d’Italia, Milano 1998; D. AMIRANTE – F. ROSI, La giustizia amministrativa in Francia, in AA.VV. (a cura di G. Recchia, vol. XXV del Trattato di Diritto amministrativo, diretto da G. Santaniello), Padova, 1996, 1 ss.