

PUO' IL LEGISLATORE ORDINARIO APRIRE LE PORTE DEL CIELO?¹

di Lorenzo Platania *

SOMMARIO: 1. Le novità introdotte dall'art. 69 della legge n. 69 del 2009. – 2. Sulla perdurante natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. – 3. Definitività e legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità nella giurisprudenza più recente. – 4. L'intervenuta vincolatività del parere del Consiglio di Stato supera in 'natura' l'orientamento della Corte? – 5. L'improbabile ribellione della Corte costituzionale. – 6. E nella Regione siciliana?

1. *Le novità introdotte dall'art. 69 della legge n. 69 del 2009.* La legge n. 69 del 18 giugno 2009 recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*” offre molti spunti di riflessioni giacché prevede la delega al governo il riassetto del processo amministrativo, ivi compresa la previsione di un rito *ad hoc* per l'impugnazione degli atti prodromici allo svolgimento delle elezioni politiche ed alcune rilevanti modifiche alla legge n. 241/1990, tra cui l'espressa inclusione della disciplina sulla d.i.a. e sul silenzio assenso tra i l.e.p. di cui alla lett. m) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

Vi è poi un punto che interessa direttamente la giustizia costituzionale. L'art. 69 della legge n. 69 del 2009 prevede due modifiche di indubbio rilievo nella disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica². La prima novità riguarda l'efficacia del parere del Consiglio di Stato³ nel procedimento di formazione della decisione sul ricorso, che diviene vincolante; la seconda riguarda l'attribuzione *ex lege* della possibilità per il Consiglio di Stato in sede di redazione del parere sul ricorso straordinario di sollevare questione di legittimità costituzionale⁴. All'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 1199 del 1971 è oggi

¹ Il titolo del presente scritto è stato chiaramente ispirato da M. ESPOSITO, *Si aprono le “porte del cielo”: dall'arbitrato al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica?*, in *Giur. cost.* 2001, 3768.

² Per un primo commento alla disciplina cfr. F. FRENI, *Spigolature de jure condendo: il “nuovo” ricorso straordinario al capo dello stato nel d.d.l. 1082*, in *www.giustamm.it* del 1.04.2009; L. CARBONE, *La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela*, in *www.giustamm.it* (25.06.2009); N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario: l'illegittimità costituzionale dell'art. 69 della l. 69/2009*, in *www.forumcostituzionale.it* (15.07.2009).

³ Per comodità nel prosieguo ci si riferirà genericamente al ruolo del Consiglio di Stato nel ric. straord.; tuttavia, v'è da precisare che l'attività di formulazione del parere è demandata ad una singola Sezione consultiva oppure ad una apposita Commissione speciale. Solo nel caso in cui siano all'ordine del giorno questioni di massima importanza oppure oggetto di contrasto tra le Sezioni, l'affare può essere devoluto all'Adunanza plenaria (art. 12 del d.P.R. n. 1199/1971).

⁴ Peraltro, già il d.d.l. “Niccolais” (A.C. 2161 – A.S. 1859) approvato dalla sola Camera nella XV legislatura aveva previsto tale possibilità per il Consiglio di Stato. Il d.d.l. inoltre estendeva al decreto decisivo sul ricorso straordinario l'utilizzo del rimedio per ottemperanza. Sul tali previsioni, poi solo parzialmente riprese nella l. n. 69/2009, cfr. C. CONTESSA, *Vi è un futuro per il ricorso straordinario?*, in *Il corriere del merito* 12/2006, 1467 ss. L'art. 69 ha comunque un ascendente risalente e nobile: Costantino Mortati proponeva infatti di rendere vincolante il parere del Consiglio di Stato per il Governo e, in caso di contrasto tra Consiglio di Stato ed Esecutivo, di affidare la risoluzione dell'*impasse* al Capo dello Stato; correlativamente a ciò l'A. riteneva che sarebbe stato possibile elevare nel corso del procedimento, così riformato, questioni di costituzionalità (ID, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1340-1341).

espressamente previsto che il ricorso straordinario sia deciso con d.P.R. su “*proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato*”; dopo il primo periodo dell’art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 1199 del 1971 è stato aggiunto il seguente: “[il Consiglio di Stato] *se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l’espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti dei cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati.*”

Prima della novella in commento il Ministro poteva non conformarsi al parere espresso dal Consiglio di Stato, con l’unico accorgimento che in tal caso la decisione era rimessa al Consiglio dei Ministri. Si aveva quindi un parere obbligatorio ma non vincolante, giacché esso poteva essere disatteso dal Governo sulla base di valutazioni squisitamente discrezionali, anche concernenti l’attuazione dell’indirizzo politico⁵; pertanto, nel previgente assetto il ruolo del Consiglio di Stato era consultivo.

Si deve notare come prima della legge n. 69 del 2009 il parere del Consiglio di Stato era (ed è) da considerarsi vincolante solo in sede cautelare⁶, mentre non lo era in sede di decisione nel merito del ricorso. Ciò comportava una sorta di asimmetria per cui il Ministro non avrebbe potuto discostarsi dal parere del Consiglio di Stato assunto in sede cautelare, mentre avrebbe potuto farlo in sede di decisione del merito del ricorso. A tale distonia è stato ora posto rimedio rendendo sempre vincolante il parere del Consiglio di Stato.

Le due innovazioni, come è stato subito rilevato⁷, sono intimamente connesse, e paiono essere dirette al superamento della giurisprudenza costituzionale che ha negato la possibilità per il Consiglio di Stato in sede di approvazione del parere su ricorso straordinario di proporre questione di legittimità costituzionale⁸. Con la sentenza n. 254 del 2004

⁵ Cfr. Corte cost. n. 298 del 1986 in *Giur. cost.* 1986, 2387. Sul punto cfr. N. BASSI, *Applicabilità dell’art. 295 c.p.c. ai rapporti fra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1999, 556. Si segnala peraltro che i casi nei quali il Governo ha ritenuto di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato sono di assoluta rarità, cfr. G. LANDI, *Corte costituzionale e ricorso straordinario*, in *Foro amm.* 1983, I, 282; N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario e incidente di legittimità costituzionale*, cit., 785 ss.; A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., 613-614 e nt. 64 ove si sostiene che nella prassi il parere del Consiglio di Stato è divenuto obbligatorio (*rectius*: vincolante).

Per una minuziosa analisi della disciplina del ricorso straordinario cfr. F. CARINGELLA – R. GIOVAGNOLI – R. DE NICTOLIS – V. POLI, *Manuale di Giustizia amministrativa*, II, Roma, 2008, 1033 ss. e la meticolosa rassegna giurisprudenziale a cura di P. L. LODI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Cons. Stato* 2004, II, 1863 ss.

⁶ L’art. 3, comma 4, della legge n. 205/2000, recependo la prassi instaurata in via pretoria, ha positivizzato la facoltà per il Ministro di concedere la sospensiva, “*su conforme parere del Consiglio di Stato*”.

⁷ Cfr. F. FRENI, *Spigolature de jure condendo*, cit.

⁸ Cfr. Corte cost., n. 254 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 4344. Sulla decisione si vedano le note di N. PIGNATELLI, *La natura del ricorso straordinario e la nozione di “giudizio”: la Corte costituzionale e l’ircocervo*, in *Ivi* 2005, 2149 ss.; A. L. TARASCO, *La funzione consultiva e la proponibilità dell’incidente di costituzionalità: la*

la Corte ha escluso la natura giurisdizionale del rimedio straordinario basandosi soprattutto sul fatto che il parere reso dal Consiglio di Stato fosse comunque superabile da una deliberazione dell'Esecutivo; deliberazione che poteva ben avere a che fare con le ragioni della politica più che con quelle del diritto. Venivano quindi in evidenza la mancanza di definitività del parere e la conseguente insussistenza del potere decisorio in capo al Consiglio di Stato.

Con la norma in commento, il Legislatore ordinario per la prima volta – fatto salvo quanto si dirà in tema di arbitri rituali – ha stabilito che uno specifico organo è legittimato a sollevare q.l.c., ovvero sia è da considerarsi “*giudice*” nel corso di un “*giudizio*”, ai sensi dell'art. 1 della l. cost. 1 del 1948.

Ciò posto, è legittimo che sia il Legislatore ordinario ad attribuire *expressis verbis* ad un determinato soggetto la ‘qualifica’ di giudice, seppure “*ai limitati fini*” della proposizione di una questione di legittimità costituzionale? Quest'ultimo è un campo che è sino ad oggi è sempre stato riservato alla Corte costituzionale, che ha sempre, ed inevitabilmente, interpretato essa stessa, in piena autonomia, le nozioni di “*giudice*” e “*giudizio*”, ai fini della proposizione dell'incidente di costituzionalità.

Vi è per vero una sorta di precedente nell'art. 819 *bis* del C.p.c., rubricato “*sospensione del procedimento arbitrale*”. La norma, nel testo introdotto con il d.lgs. n. 40 del 2006, prevede espressamente che: “*gli arbitri sospendono il procedimento arbitrale con ordinanza motivata [...] quando rimettono alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87*”. Vi è da rilevare, però, che la facoltà per il Collegio arbitrale rituale di sollevare q.l.c. non si fonda (solo) sull'art. 819 *bis*, che si limita a dettare una disposizione processuale, ma sull'orientamento oramai consolidato della Corte costituzionale⁹, che è il presupposto dell'art. 819 *bis* del C.p.c.; il Legislatore si è adeguato alla giurisprudenza della Corte. Anzi, di più. Con l'art. 819 *bis* il Legislatore ha cristallizzato la giurisprudenza della Corte in disposizione positiva sicché sarebbe oggi molto difficile per la Corte mutare orientamento in merito alla legittimazione degli arbitri rituali a proporre l'incidente di costituzionalità. La disciplina della

Corte costituzionale si pronuncia sulla natura del ricorso straordinario, in *Foro Amm-CdS*, 2004, 2461 ss.; N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario e incidente di legittimità costituzionale: un problema risolto?*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 779 ss. A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e principi costituzionali*, in *Cons. Stato* 2005, II, 591 ss.

⁹ Cfr. Corte cost. n. 376 del 2001 in *Giur. cost.* 2001, 3735 con note di R. PINARDI “*Quando l'arbitro diventa portiere (della Corte): notazioni minime sulla “naturale” elasticità della nozione di giudice a quo*”; M. ESPOSITO, *Si aprono le “porte del cielo”: dall'arbitrato al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica?*, e le successive decisioni n. 11 in *Ivi* 2003, 45; n. 298 del 2005 in *Ivi* 2005, 2907, con nota di M. ESPOSITO, *Questioni ex art. 819 c.p.c. e giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, e n. 162 del 2009, in www.cortecostituzionale.it.

remissione della q.l.c. da parte degli arbitri rituali è oggi il frutto di una attività di 'cooperazione' tra Corte costituzionale e Legislatore. L'esperienza pare così attenuare l'assolutezza della posizione che vorrebbe la Corte costituzionale protagonista solitaria dell'identificazione dei soggetti legittimati alla proposizione dell'incidente di costituzionalità¹⁰.

La fattispecie oggi in commento si pone, invece, su di un piano differente poiché il Legislatore ha dettato una disciplina volta a superare l'orientamento della Corte costituzionale. Tale superamento è, però, perseguito attraverso due convergenti direttrici d'azione: da un lato si è rimediato al problema della non definitività del parere del Consiglio di Stato, rendendolo vincolante e quindi autenticamente decisivo; dall'altro si è previsto espressamente che il Consiglio di Stato possa sollevare q.l.c. in sede di redazione del parere su ricorso straordinario.

Inoltre, si può riflettere se l'introduzione della vincolatività del parere del Consiglio di Stato possa trasformare il rimedio da *giustiziale* a *giurisdizionale* superando così nei fatti l'orientamento espresso dalla Corte nella citata sentenza n. 254 del 2004, rendendo quindi l'espressa previsione legislativa secondo cui il Consiglio di Stato può sollevare q.l.c. priva di una reale portata innovativa.

2. *Sulla perdurante natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica* Prima della riforma in commento la giurisprudenza maggioritaria¹¹ e gran parte della dottrina¹² si esprimevano per la natura amministrativa del rimedio, ancorché caratterizzato da aspetti latamente giurisdizionali, quali soprattutto il carattere indipenden-

¹⁰ Cfr. N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario*, cit.

¹¹ Cfr. Corte cost. n. 31 del 1975 in *Giur. cost.*, 1975, 131; Id, n. 298 del 1986 in *Ivi* 1986, 2387 ed in *Foro it.* 1987, I, 674, con nota di C. E. GALLO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra presente e futuro*. La Corte sottolinea il carattere *ulteriore* della tutela accordata dal ricorso straordinario rispetto alla tutela giurisdizionale. Sulla medesima linea si pongono Corte cost. n. 254 del 2004 cit.; Id, n. 56 del 2001 in *Giur. cost.*, 2001, 352; Id, n. 301 del 2001, *Ivi* 2001, 2458.

Cfr. anche Cass. civ., Sez. un., 2 ottobre 1953, n. 3141 in *Foro it.*, 1953, I, 1578; Id, Sez. un., 18 dicembre 2001, n. 15978 in *Ivi* 2002, I, 2448 ove "Il ricorso straordinario al Capo dello Stato è espressamente ricompreso dal legislatore, tra i rimedi di carattere amministrativo; pur differenziandosi la sua disciplina per aspetti non irrilevanti da quella dettata per gli altri ricorsi amministrativi, non lo si può far ritenere di natura giurisdizionale per difetto dell'elemento indefettibile dei procedimenti giurisdizionali che, alla stregua dell'art. 111 cost. riformulato dall'art. 1 l. cost. 23 novembre 1999 n. 2, è che "il procedimento si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale". In questo senso anche Cons. Stato, Sez. II, 8 febbraio 1993, n. 909 in *Cons. Stato*, 1985, I, 1027; Id, Sez. II, 19 marzo 1976, n. 576, in *Ivi* 1988, I, 529; Id, Sez. II, 20 maggio 1987, n. 1041, in *Ivi* 1990, I, 117; Id, Comm. spec., 23 giugno 1997, n. 383, in *Ivi* 1998, I, 2062; Id, Sez. IV, 5 luglio 2002, n. 3699, in *Foro Amm.-CdS* 2002, 1640; Id, Sez. I, 7 aprile 2004, n. 4626 in *Cons. Stato* 2004, I, 1982.

¹² Cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1263 ss; A. TRAVI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, 430; Id, *Lezioni di Giustizia amministrativa*, Torino, 2005, 165; L. MAZZAROLLI, *Riflessioni sul ricorso straordinario*, cit., 1286; N. BASSI, *Applicabilità dell'art. 295 c.p.c. ai rapporti fra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1999, 552; P. L. LODI, *Il ricorso straordinario*, cit., 1918. *Contra* A. L. TARASCO, *La funzione consultiva e la proponibilità dell'incidente di costituzionalità: la Corte costituzionale si pronuncia sulla natura del ricorso straordinario*, in *Foro Amm.-CdS*, 2004, 2461; N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario e incidente di legittimità costituzionale*, cit., 781 ss.

te ed imparziale del Consiglio di Stato che redige il parere¹³. In effetti, in sede di redazione del parere su ricorso straordinario le Sezioni consultive operavano (ed operano) in posizione di terzietà tra le parti per l'obiettiva applicazione della legge al caso concreto¹⁴ e con le medesime garanzie di indipendenza di cui godono le Sezioni giurisdizionali.

Prima della recentissima modifica legislativa, l'orientamento tradizionale testé riferito è stato messo in dubbio, oltre che da parte della dottrina, anche da alcune decisioni dello stesso Consiglio di Stato: affermata la natura giurisdizionale del ricorso straordinario, o quantomeno del parere reso, le Sezioni consultive hanno sollevato la pregiudiziale comunitaria ai sensi dell'art. 234 del TCE (già art. 177)¹⁵. La Corte di Giustizia ha accolto la prospettazione del Consiglio di Stato con sentenza 16 ottobre 1997, in C-69/96 – 79/96¹⁶, ed ha ritenuto che il Consiglio di Stato in sede di redazione del parere ex art. 13 del d.P.R. n. 1199 del 1971 costituisce una giurisdizione ai sensi dell'art. 234 del Trattato¹⁷. Sulla scorta di tale orientamento, affermando la natura giurisdizionale del rimedio, la Sez. IV del Consiglio di Stato ha affermato l'esperibilità del ricorso per ottemperanza¹⁸, che – come noto – presuppone una sentenza passata in giudicato, al fine di eseguire un d.p.r. di decisione di ricorso straordinario; similmente, la Sez. II del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale in sede di redazione del parere, presupponendo, quindi, che “*i pareri emessi in sede di ricorso straordinario nella sostanza rivestono natura giurisdizionale*”, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953¹⁹. Tuttavia, né le Sezioni unite della Cassazione né la Corte costituzionale accoglievano la ricostruzione della ‘giurisdizionalità’ del ricorso straordinario. Le SS.UU. hanno cassato la decisione della IV Sezione del Consiglio

¹³ Cfr. A. L. TARASCO, *La funzione consultiva*, cit., 2468; M. ESPOSITO, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e giudizio incidentale di legittimità costituzionale: anacronismi decisorio del giudice delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2004, 2251. Per una puntuale sintesi sia degli elementi giurisdizionali sia di quelli amministrativi di rimedio cfr. N. PIGNATELLI, *La natura del ricorso straordinario*, cit., 2150 ss.

Si tralasciano in questa sede i problemi derivanti dalla modalità di provvista dei Consiglieri di Stato. E' noto che la nomina governativa di un quarto dei Consiglieri ha suscitato in dottrina dubbi sulla reale indipendenza dell'organo rispetto al potere esecutivo, sul punto diffusamente cfr. M. MENGOZZI, *Giusto processo e processo amministrativo*, Milano, 2009, 141 ss.

¹⁴ Cfr. A. L. TARASCO, *La funzione consultiva e la proponibilità dell'incidente di costituzionalità: la Corte costituzionale si pronuncia sulla natura del ricorso*, in *Foro Amm.-CdS* 2004, 2468.

¹⁵ Cons. Stato, Sez. I, 3319/1995 in *Giorn. dir. amm.* 1997, 69, con nota di A. SANDULLI.

¹⁶ Vedila in *Foro Amm.-CdS*, 1997, 2610 ss., con nota di G. B. GOLETTI, *L'art. 177, tr. CE e la sua applicabilità*, ed in *Giorn. dir. amm.* 1998, 140 ss., con nota di E. CHITI, *Nuovi sviluppi del concetto di giurisdizione ex art. 177 del Trattato*.

¹⁷ Peraltro, si noti che in altri casi la Corte di Giustizia C.E. ha ritenuto amministrativi, e quindi non legittimati al rinvio pregiudiziale, organi che negli ordinamenti interni erano pacificamente qualificati come giurisdizionali

¹⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15 dicembre 2000, n. 6695 in *Cons. Stato* 2000, I, 2649. In dottrina cfr. L. MARUOTTI, *Il giudicato*, in (a cura di S. Cassese) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, V, 4445 ss.

¹⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. II 27 marzo 2003, n. 534/01; Id., Sez. II 26 marzo 2003, n. 2898/02 in *Foro Amm.-CdS* 2003, 3874 ss., con nota di A. L. TARASCO, *La funzione consultiva come attività (para)giurisdizionale: questione di costituzionalità deferibile anche nel ricorso straordinario al capo dello Stato*. Precedentemente, alla luce dell'intervento della Corte di Giustizia CE, già la Sez. I del Consiglio di Stato si era ritenuta legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede consultiva (Id, Sez. I, 19 maggio 1999, in *Cons. Stato* 1999, 179), che tuttavia aveva risolto nel senso della manifesta infondatezza.

di Stato (ri)affermando che il decreto che decide il ricorso straordinario è atto amministrativo e non dà luogo a giudicato²⁰; del pari la Corte costituzionale, attesa la natura amministrativa del rimedio, ha stabilito che l'incidente di costituzionalità proposto dalla Sezione consultiva è inammissibile in quanto sollevata da organo non giurisdizionale²¹.

Il percorso argomentativo della Corte si è così snodato: la Consulta ha dapprima ritenuto irrilevante per l'ordinamento interno l'orientamento della Corte di Giustizia CE in tema di legittimazione a sollevare la pregiudiziale comunitaria; successivamente, ha dichiarato inconferente il parallelismo evocato nell'ordinanza di remissione tra la funzione di controllo della Corte dei Conti e la redazione del parere su ricorso straordinario²²; infine, richiamata la citata sentenza delle SS.UU. e la propria precedente giurisprudenza, ha statuito che "è *ineludibile* [concludere per la natura amministrativa del ric. straord.] *qualora si noti che l'art. 14, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 stabilisce che, ove il ministro competente intenda proporre (al Presidente della Repubblica) una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato, deve sottoporre l'affare alla deliberazione del Consiglio dei ministri, provvedimento quest'ultimo, per la natura dell'organo da cui promana, all'evidenza non giurisdizionale*".

La parte motiva della decisione evidenzia la mancanza di un giudizio giacché non residua alcun potere decisorio definitivo in capo al Consiglio di Stato, giacché – nella disciplina vigente al momento della decisione della Corte – il ricorso poteva essere deciso dal Consiglio dei Ministri in difformità da quanto deliberato dal Consiglio di Stato.

Parte della dottrina ha criticato la scelta della Corte costituzionale operata con la ripetuta sentenza n. 254 del 2004.²³ Le critiche muovevano dal presupposto della natura sostanzialmente giurisdizionale del rimedio, o quantomeno della fase avanti al Consiglio di Stato, e – per altro verso – ponevano l'accento sull'esigenza di ampliare il più possibile l'accesso alla giustizia costituzionale, al fine di prevenire il formarsi di sacche di incostitu-

²⁰ Cass. civ., Sez. un., 18 dicembre 2001, n. 15978 cit. Per una disamina critica della sentenza cfr. A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., 611 ss.

²¹ Cfr. Corte cost. n. 254 del 2004, cit. Auspica l'ammissibilità della q.l.c. in tale sede A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 248. L'A. tuttavia pone a base del proprio convincimento non tanto la natura giurisdizionale del Consiglio di Stato in sede consultiva, quanto l'esigenza di allargare il più possibile la via d'accesso alla giustizia costituzionale.

²² La Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità è stata ammessa a sollevare q.l.c. sin da Corte cost. n. 226 del 1976 in *Giur. cost.* 1976, 1822 ss. In seguito a tale decisione parte della dottrina proponeva di estendere quanto deciso in favore della Corte dei Conti al Consiglio di Stato in occasione della redazione di parere su ric. straord., cfr. ID, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei Conti (sezione di controllo)*, in *Giur. cost.* 1976, 2012-2013.

²³ Cfr. L. MEZZETTI – M. BELLETTI – E. D'ORLANDO – E. FERIOLE, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 421; A. POZZI, *Ricorso straordinario al capo dello Stato e principi costituzionali*, in *Cons. Stato*, II, 2005, 589 e ss.; M. ESPOSITO, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, cit., *passim*; N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario e incidente di legittimità costituzionale*, cit., 779 ss. Nel senso di quanto poi deciso dalla Corte si era invece espresso già L. MAZZAROLLI, *Riflessioni sul ricorso straordinario*, cit., 1295.

zionalità. Si trattava di critiche forse non irresistibili. Tuttavia in seguito alla decisione della Corte la *querelle* sulla natura del ricorso straordinario sembrava sopita, quanto meno in giurisprudenza²⁴.

Oggi, le modifiche apportate alla disciplina non paiono aggiungere frecce all'arco dei sostenitori della natura giurisdizionale del rimedio. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non può essere considerato *giurisdizionale*, secondo gli 'standard' pretesi dal nostro ordinamento, ciò perché rimangono comunque insoluti i problemi legati alla grave imperfezione del contraddittorio nel procedimento, alla mancanza della garanzia della difesa tecnica²⁵, alla mancanza della discussione pubblica²⁶, all'impossibilità per il ricorrente di accedere direttamente al fascicolo²⁷, al principio inquisitorio che regge l'istruttoria²⁸, all'impossibile ricorribilità per cassazione del decreto decisorio²⁹ ed alla insuscettibilità per la decisione di passare in giudicato. Da ultimo, il ricorso straordinario rimane disciplinato dal d.P.R. n. 1199 del 1971, espressamente dedicato ai ricorsi amministrativi, così come ha già rilevato anche la Corte costituzionale³⁰.

Ulteriori indici della natura amministrativa del rimedio si rinvergono nella giurisprudenza stessa del Consiglio di Stato. Al ricorso straordinario non sono applicabili alcuni istituti tipici della giurisdizione: la sospensione feriale del termine per ricorrere³¹, la necessità della notifica del ricorso all'Avvocatura erariale in caso di gravame avverso un atto statale³² e la ricusazione dei magistrati componenti il Collegio³³. Anche l'istituto dell'opposizione del controinteressato depone in favore della natura amministrativa del rimedio, giacché questo vuole proprio garantire ai controinteressati quell'accesso alla giurisdizione che lo svilupparsi della lite in sede amministrativa impedirebbe.

²⁴ Si segnala comunque che il C.G.A. di Palermo non ha ritenuto di allinearsi all'orientamento delle Sezioni unite n. 15978/2001 e continua a ritenere esperibile il ricorso per ottemperanza al fine di eseguire i decreti del Presidente della regione resi su ricorso straordinario (*infra* par. 6), cfr. C.G.A., 19 ottobre 2005, n. 695 in *www.lexitalia.it*; Id, 28 aprile 2008 n. 379, *ivi*; Id, 18 maggio 2009 n. 415, *ivi*.

²⁵ Il ricorso straordinario infatti può essere sottoscritto dalla parte personalmente.

²⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 7 aprile 2004, n. 4626 in *Cons. Stato* 2004, I, 1982. Nel caso di specie il ricorrente invocava l'applicabilità al ricorso straordinario dell'art. 6 della Convenzione E.D.U. nella parte in cui prevede il diritto ad un processo pubblico. Tuttavia, la Sezione non ha ritenuto applicabile la norma C.E.D.U. ed ha applicato l'art. 49 del r.d. n. 444/1942 che limita il contraddittorio alla presentazione di atti scritti, poiché "*i principi dell'oralità del dibattimento e della pubblicità delle relative udienze fanno parte delle garanzie proprie dei rimedi giurisdizionali*"

²⁷ Il contraddittorio, infatti, si attua tramite il più farraginoso meccanismo dell'accesso agli atti di cui alla legge n. 241/1990 e le relative istanze sono formulate al Ministero competente, e non al Consiglio di Stato.

²⁸ Cfr. L. R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 2007, 625.

²⁹ Cfr. Cass. Civ., Sez. un. 17 gennaio 2005, n. 734 in *Giust. civ. mass.* 2005, 1.

³⁰ Corte cost., n. 56 del 2001, *cit.*

³¹ Cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. II, 08 aprile 1975, in *Riv. amm. R. It.* 1978, 395; Id., Sez. V, 03 ottobre 1989, n. 577 in *Cons. Stato* 1989, I, 1181.

³² Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 10 marzo 1992, n. 1200/1991, in *Cons. Stato* 1993, I, 1383.

In sintesi – come è stato prontamente notato – il “*crisma della giurisdizionalità*” non può certo essere attribuito ad un certo organo per mero atto di volontà del Legislatore, ma deve essere desunto dalla posizione istituzionale e dell’attività concreta dell’organo³⁴. E dall’analisi della disciplina del ricorso straordinario non pare potersi ricavare l’appartenenza di quest’ultimo al novero dei rimedi giurisdizionali.

Al netto delle indubbie ambiguità che contraddistinguono l’istituto, il ricorso straordinario al Capo dello Stato rimane inquadrato, seguendo la ricostruzione tradizionale, nell’ambito dei rimedi amministrativi, anche alla luce delle novità legislative in commento.

Peraltro anche il dibattito in Assemblea costituente sull’art. 100 Cost. sembrerebbe dare indicazioni in tal senso. Seppure il ricorso straordinario non sia stato espressamente costituzionalizzato, questo ed il relativo parere del Consiglio di Stato sembrano essere presupposti dall’art. 100, comma 1, della Costituzione, ove si prevede che il Consiglio di Stato sia organo di consulenza e “*di tutela della giustizia nell’amministrazione*”. Tale locuzione infatti non si riferisce alle funzioni giurisdizionali, che sono delineate dal successivo art. 103 Cost., ma si riferisce alle competenze del Consiglio di Stato in sede di redazione del parere nell’ambito del procedimento decisorio del ricorso straordinario al Capo dello Stato³⁵.

Il riconoscimento della natura amministrativa del rimedio, peraltro, permette di considerarlo compatibile con l’ordinamento in quanto se dovesse essere iscritto al catalogo dei rimedi giurisdizionali esso dovrebbe affrontare il banco di prova dell’art. 111 Cost. E per i motivi prima enunciati non sarebbe una prova agevolmente superabile³⁶. Inoltre, potrebbe ipotizzarsi anche una violazione dell’art. 125 Cost. La giurisprudenza costituzionale, infatti, da un lato ha sempre negato il riconoscimento costituzionale del doppio grado nella

³³ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 19 novembre 2003, n. 2764, in *Cons. Stato* 2004, I, 728.

³⁴ Cfr. C. CONTESSA, *Vi è un futuro per il ricorso straordinario?*, cit., 1470.

³⁵ Cfr. gli interventi in Assemblea costituente del 25 ottobre 1947 di Meuccio Ruini e Egidio Tosato i quali si oppongono allo stralcio dell’inciso “*e di tutela della giustizia nell’amministrazione*” dal primo periodo del comma 1 dell’art. 100 sulla base del fatto che il riferimento alla giustizia nell’amministrazione è diretto al parere in sede di ricorso straordinario, atto amministrativo, e che non avrebbe quindi pregiudicato la futura discussione sull’unità della giurisdizione: “*giustizia nell’amministrazione si riferisce (siamo qui nel titolo dell’amministrazione) al Consiglio di Stato nelle sue funzioni anche consultive: [né] debbo ricordare che, al di fuori della giurisdizione, vi è il ricorso in via straordinaria al Capo dello Stato, che ha perfettamente lo scopo della giustizia nell’amministrazione*” (così l’On. Ruini). Sull’interpretazione del comma 1 dell’art. 100 Cost. cfr. anche M. DE ROSA – B. G. MATTARELLA, *sub art. 100*, in (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti) *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 1944.

³⁶ Cfr. L. MAZZAROLI, *Riflessioni sul ricorso straordinario*, cit., 1293-1294, ove l’A. riguardo al ricorso straordinario ritiene che “*non mi pare si possa sfuggire all’alternativa tra il predicarne medesimamente la natura giurisdizionale, ma nel contempo riconoscerne l’incostituzionalità, o negarne la riportabilità alla funzione giurisdizionale e così sottraendosi a doverne considerare la conformità a Costituzione sotto il punto considerato. ... Ne viene che se si vuole continuare a fruire del ricorso straordinario, qualificato dai caratteri che gli sono propri, si impone la sua riconduzione alla funzione amministrativa*”. Nel medesimo senso cfr. N. BASSI, *Applicabilità dell’art. 295 c.p.c. ai rapporti fra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1999, 558; F. FRENI, *Spigolature de jure condendo*, cit.

giurisdizione ordinaria, ma dall'altro – seppure con oscillazioni³⁷ – pare affermare la necessità costituzionale del doppio grado di giudizio nel processo amministrativo di legittimità: un ricorso straordinario 'giurisdizionale' in unico grado violerebbe anche tale precetto costituzionale³⁸. Quanto a quest'ultimo profilo, si è invece sostenuto che l'art. 125 Cost. non osterebbe ad una disciplina legislativa in cui il Consiglio di Stato fosse giudice di unico grado³⁹. A sostegno di tale tesi si richiama la sentenza n. 395 del 1988⁴⁰ della Corte costituzionale. Tuttavia, tale sentenza è stata resa in merito alla competenza in unico grado del Consiglio di Stato in sede di ottemperanza alle proprie decisioni e non con riguardo ad un giudizio di cognizione, quale sarebbe quello di legittimità davanti al Consiglio di Stato in sede straordinaria. Infatti la Corte stessa, conscia della particolarità della fattispecie, ha affermato che *“in presenza di norme che attribuiscono direttamente all'istanza superiore controversie che spetterebbero di norma al giudice di primo grado, ne ha giustificato la sottrazione a questi in ragione della <peculiarità del contesto> in cui i giudizi si collocano (sentt. nn. 62 del 1981 e 80 del 1988), peculiarità che sono certamente ravvisabili nelle fattispecie di cui all'art. 37, commi secondo e terzo, della legge n. 1034 del 1971”*. Peraltro, avendo il giudizio di ottemperanza natura preminentemente esecutiva, esso viene a valle di un giudizio di cognizione, il quale certamente è assistito dalla garanzia del doppio grado di giudizio. L'esigenza del doppio grado di cui all'art. 125 Cost. è così assolta dalla previsione del doppio grado T.A.R.-Consiglio di Stato in sede di cognizione. Se, quindi, la garanzia del doppio grado può non assistere il giudizio di ottemperanza, essa però deve essere assicurata nel giudizio di cognizione. Di talché un giudizio di cognizione di natura giurisdizionale avanti al Consiglio di Stato in unico grado sarebbe fortemente sospetto di incostituzionalità.

Se si dovesse trarre dalla novella un nuovo statuto del ricorso straordinario si passerebbe quindi da un rimedio amministrativo, con tratti giurisdizionali, ad un rimedio giurisdizionale zoppo. Una zoppia di tal fatta impedirebbe ai ricorrenti di percorrere le strade della giurisdizione, attuata mediante il giusto processo: il ricorso straordinario diverrebbe quindi un inutile ed incostituzionale doppione rispetto al ricorso giurisdizionale avanti ai T.A.R.⁴¹.

³⁷ Sul punto cfr. F. GIUFFRÈ, *sub art. 125*, in (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti) *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 1944, p. 2486 ss. Nel senso della costituzionalizzazione del doppio grado di giudizio nel giudizio amministrativo, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 241.

³⁸ In questo senso già C. E. GALLO, *Il ricorso straordinario*, cit., 682.

³⁹ L. CARBONE, *La revisione del ricorso straordinario*, cit.

⁴⁰ In *Giur cost.* 1988, 1740 ss.

⁴¹ N. BASSI, *Applicabilità dell'art. 295 c.p.c. ai rapporti fra ricorso straordinario al capo dello Stato e ricorso giurisdizionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1999, 558; F. FRENI, *Spigolature de jure condendo*, cit.

Ed è per questo motivo che: i) deve restare ferma la ricostruzione tradizionale già offerta dalla Corte costituzionale: “*il ricorso straordinario costituisce, per la Pubblica Amministrazione, un mezzo ulteriore di garanzia della legalità e dell'imparzialità della propria azione [...] e per i cittadini [...] uno strumento aggiuntivo, rispetto a quelli ordinari, di tutela dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi*”⁴²; ii) la novella non può spiegare effetti se non “ai limitati fini” dell’instaurazione dell’incidente di costituzionalità.

Ciò che consente la perdurante ricostruzione è comunque il carattere ulteriore dell’istituto rispetto agli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale: il ricorrente può scegliere liberamente a quale rimedio affidarsi⁴³. Prevedendo l’ordinamento già strumenti di tutela giurisdizionale, tutti gli altri rimedi non possono che essere ricondotti all’interno della funzione amministrativa, ancorché giustiziale. Ed è proprio per questo che è costituzionalmente necessaria la facoltà di trasposizione in sede giurisdizionale del controinteressato; per evitare che la scelta del ricorrente pregiudichi unilateralmente il loro diritto alla tutela giurisdizionale⁴⁴.

Resta perciò ferma la ricostruzione complessiva dell’istituto che iscrive il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nell’elenco dei rimedi di natura giustiziale, ulteriori rispetto a quelli giurisdizionali⁴⁵.

3. *Definitività e legittimazione a sollevare l’incidente di costituzionalità nella giurisprudenza più recente* Quanto ai modi d’accesso alla giustizia costituzionale, l’art. 137 della Costituzione prevede una riserva di legge costituzionale.

La riserva si giustifica sulla base di due *rationes*: da un lato quella di garantire che la disciplina dell’accesso alla Corte sia sottratta alla volontà della maggioranza di governo, dovendo i fondamenti delle garanzie costituzionali essere disciplinati con il più ampio consenso possibile; d’altro canto vi è pure l’esigenza di sottrarre al sindacato della Corte stessa la disciplina fondamentale del proprio funzionamento⁴⁶.

La riserva è stata soddisfatta dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, che ha stabilito, in via generale, che le questioni di legittimità costituzionale possono essere

⁴² Così Corte cost. n. 298 del 1986 in *Giur. cost.* 1986, 2387.

⁴³ Cfr. Corte cost. n. 78 del 1976 in *Giur. cost.* 1976, 1013.

⁴⁴ Cfr. N. PIGNATELLI, *La natura del ricorso straordinario* cit., 2156.

⁴⁵ *Contra* L. CARBONE, *La revisione del ricorso straordinario*, cit. L’A. peraltro ritiene che già prima della riforma in commento il rimedio avesse natura giurisdizionale. La tesi della (neo)giurisdizionalità del ricorso straordinario è invece sostenuta da N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario: l’illegittimità costituzionale dell’art. 69 della l. 69/2009*, in www.forumcostituzionale.it. Ritiene che il rimedio abbia acquisito natura giurisdizionale ancorché non rispettosa delle dovute garanzie di cui all’art. 111 della Costituzione F. FRENI, *Spigolature*, cit.

⁴⁶ Cfr. L. MEZZETTI – M. BELLETTI – E. D’ORLANDO – E. FERIOI, *La giustizia costituzionale*, cit., 279.

sollevate da un “*giudice*” nel corso di un “*giudizio*”⁴⁷. L’art. 23 della legge n. 87 del 1953 ha poi specificato che la q.l.c. può sorgere, ad istanza di parte o d’ufficio, in qualsiasi “*giudizio*” innanzi ad una qualsiasi “*autorità giurisdizionale*”.

Il referente “*giudice*” presente nella legge cost. n. 1 del 1948 non ha un significato assoluto, ovverossia non serve ad identificare quali siano i giudici nel nostro ordinamento e quali caratteristiche debbano avere, ma serve esclusivamente ai fini dell’instaurazione del giudizio di costituzionalità in via d’incidente⁴⁸. E’ altresì noto che il carattere problematico dell’individuazione di una nozione di “*giudice*” dà luogo a vere e proprie “*zone grigie*”, in cui l’attività amministrativa e giurisdizionale si confondono e sono difficilmente isolabili con nettezza⁴⁹.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha molto oscillato in tema di requisiti di legittimazione; tuttavia, le sentenze più ‘generose’ sono sempre state animate dall’esigenza di non lasciare “*zone franche*” di incostituzionalità nell’ordinamento⁵⁰. In nome di tale esigenza, la Corte si è talvolta accontentata, quantomeno nella giurisprudenza più risalente⁵¹, del solo requisito soggettivo o del solo requisito oggettivo, senza pretenderli contestualmente, come sembrerebbero imporre l’art. 1 della legge cost. 1 del 1948 e l’art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Non è certo un caso se sino alla metà degli anni Settanta la Consulta interpretava con generosità le nozioni di “*autorità giurisdizionale*” e “*giudizio*”, giungendo anche ad affermare la sola sufficienza del criterio soggettivo⁵². In questo periodo l’esigenza primaria era quella di eliminare il maggior numero possibile di leggi incostituzionali, soprattutto quelle avute in

⁴⁷ 1. - *La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica rilevata d’ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione.*

⁴⁸ Secondo la nota prospettazione di G. ZAGREBELSKY “*si deve ammettere la possibilità che le condizioni di “giurisdizionalità” richiesta a certi fini [...] possano non coincidere con quelle richieste ad altri fini, nella specie la proposizione della questione incidentale di costituzionalità.*” (Id, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 179).

⁴⁹ Cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 177.

⁵⁰ Cfr. M. D’AMICO – F. BIONDI, *sub art. 134, 1° alinea*, in (a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti) *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2572 e ss.; A. ODDI, *La nozione di “giudice a quo”*, in (a cura di R. Balduzzi – P. Costanzo) *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 31. Esplicitamente in questo senso cfr. Corte cost. n. 164 del 2008, cit., ove “[l]a giurisprudenza di questa Corte ha più volte interpretato i due requisiti – soggettivo (il giudice) e oggettivo (il giudizio) – richiesti dalla legge per poter sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale, anche mediante letture non restrittive di entrambi, al fine di ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità”.

⁵¹ Cfr. Corte cost. n. 83 del 1966, in *Giur. cost.* 1966, 437 ss.

⁵² E’ stato autorevolmente sostenuto che in realtà la sicura sussistenza di un solo requisito (soggettivo od oggettivo che fosse) facesse operare una sorta di presunzione sulla sussistenza anche dell’altro, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 186.

eredità dal passato ordinamento. Successivamente, la giurisprudenza si è fatta più rigorosa, essendo venuta meno l'esigenza di 'ripulire' l'ordinamento⁵³.

La giurisprudenza più recente della Corte ha riaffermata l'esigenza che le q.l.c. debbano essere proposte nel rispetto di entrambi i requisiti previsti dalla legge costituzionale n. 1 del 1948.

La Corte afferma decisamente la non sufficienza del solo requisito soggettivo, giacché *“l'intervento di un magistrato, di per sé solo, non è idoneo ad alterare la struttura di un procedimento ed a connotarlo per ciò stesso quale “giudizio” e che “affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un “giudizio”, l'applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi della obiettività e della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato”*⁵⁴.

Ai fini della legittimazione a sollevare q.l.c., sempre più frequentemente la Corte sembra legare la nozione di “giudice” alla “definitività” del provvedimento da questi adottato⁵⁵; ciò lascia, quindi, impregiudicata la differente questione se il giudice *a quo* operi nelle garanzie richieste dall'ordinamento.

La Corte, invece, privilegia quali indici di giurisdizionalità la terzietà ed il contraddittorio quando non si possa diversamente conoscere della legittimità delle norme che ne regolano la struttura e l'azione; ed è in questo ambito che si colloca il filone giurisprudenziale relativo alla legittimità delle giurisdizioni speciali istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione⁵⁶.

Scorrendo la giurisprudenza della Corte, da quella più 'generosa', risalente ai primi quindici anni di funzionamento della Corte, ad oggi si può osservare che il minimo comun denominatore della cifra giurisprudenziale in tema di legittimazione a sollevare q.l.c. è sempre nella necessaria presenza di un potere decisorio, astrattamente idoneo a divenire definitivo, in capo al giudice *a quo*⁵⁷. Tale requisito è sempre dato per presupposto, anche quando la Corte dichiara inammissibili le questioni vista la natura *“amministrativa e non*

⁵³ Cfr. Corte cost. n. 17 del 1980, in *Giur. cost.* 1980, 146 ss. in cui si afferma esplicitamente che *“non basta che l'incidente sia sollevato dinanzi ad una autorità giurisdizionale, ma è necessario che tale iniziativa sia esplicita nel corso di un giudizio”*. In dottrina E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 83 e 317.

⁵⁴ Così Corte cost. n. 6 e 164 del 2008 in *Giur. cost.* 2008, 97 ss. e 1973 ss.; Id., n. 387 del 1986, cit. In dottrina già G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 180.

⁵⁵ Cfr. C. PINELLI, *La nozione di giudice a quo fra indici di esercizio della giurisdizione e domanda di giustizia costituzionale*, in (a cura di A. Pace) *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, 846-847; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, 174; A. ODDI, *La nozione di “giudice a quo”*, cit., 37.

⁵⁶ C. PINELLI, *La nozione di giudice a quo*, cit., 846.

⁵⁷ Cfr. S. PANIZZA, *L'autorità giudiziaria*, in (a cura di R. Romboli), *L'accesso alla giustizia costituzionale caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 99 e 101

giurisdizionale” dell’autorità rimettente, come è stato nel caso della sent. n. 254 del 2004. Ciò poiché un’autorità che decide in via definitiva una lite vertente su posizioni giuridiche soggettive è di per sé “*giudice*”, anche se non assicura le garanzie che l’ordinamento richiede: sarà – se del caso – un giudice incostituzionale, ma sempre giudice è. Ai fini della sollevazione di q.l.c., pertanto, se l’autorità rimettente decide in maniera definitiva, non avendo altri sopra di sé, è “*giudice*”; se, invece, l’autorità non decide in maniera definitiva, ovvero la sua pronuncia è suscettibile di sindacato giurisdizionale o di essere comunque altrimenti superata, il remittente non può essere legittimato a sollevare q.l.c. perché nell’ordinamento si trova un’altra sede – a valle – per soddisfare l’esigenza di poter accedere alla giustizia costituzionale⁵⁸.

La Corte costituzionale ha, quindi, sempre ritenuto necessario il carattere della definitività della decisione. E ciò è, peraltro, ben dimostrato dalle vicende delle cd. “ordinanze suicide”⁵⁹: la Corte ha sì dichiarato incostituzionali determinate ‘giurisdizioni’, perché non rispettavano i principi costituzionali di indipendenza e terzietà, ma le ha ammesse a sollevare q.l.c., sul presupposto che a queste spettasse una decisione definitiva su di una controversia avente ad oggetto posizioni giuridiche soggettive.

La Corte intende la definitività della decisione “*nel senso dell’idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato*”⁶⁰. Naturalmente il richiamo al giudicato non deve essere inteso in senso restrittivo, pena l’esclusione dal circuito della giustizia costituzionale di tutti quei procedimenti che non sfociano con un provvedimento idoneo a passare in giudicato in senso formale⁶¹. Ciò su cui si deve puntare l’attenzione è il fatto che l’organo pronunci in via definitiva sulla questione e che il provvedimento sia astrattamente idoneo a divenire irrimediabile⁶².

Alla luce di tali coordinate interpretative è ora possibile scandagliare l’intervenuta modificazione al procedimento di decisione del ricorso straordinario per valutare la compa-

⁵⁸ Cfr. Corte cost. n. 387 del 1996 che nega al Collegio centrale di garanzia elettorale la possibilità di sollevare q.l.c. poiché “*il riconoscimento della sua legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità presupporrebbe necessariamente che l’attività applicativa della legge, da parte sua, fosse di tipo giurisdizionale, ed avesse quindi non solo l’attributo dell’obiettività, ma anche quello della definitività, nel senso dell’idoneità a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato. In tal caso, infatti, ove quella legittimazione non si riconoscesse, ne conseguirebbe la sottrazione della denunciata normativa al controllo di costituzionalità. // Ebbene, nella specie, l’attributo della definitività è da ritenersi assente, perché avverso l’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui si discute nel procedimento a quo è prevista l’opposizione davanti al pretore*”, in *Giur. cost.* 1996, 3606 con nota di F. RIGANO, “*Rimane chiusa la porta della Corte costituzionale agli organi che non esercitano la giurisdizione*”, 3608 ss.

⁵⁹ Cfr. V. ONIDA – M. D’AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi*, Torino, 1998, 26-27.

⁶⁰ Cfr. Corte cost. n. 387 del 1996, cit. Id, nn. 6 e 164 del 2008, cit.

⁶¹ Cfr. A. CERRI, *Corso*, cit., 142.

⁶² Cfr. A. CERRI, *Corso*, cit., 143.

tibilità con la legge costituzionale 1 del 1948 dell'espressa previsione legislativa secondo cui il Consiglio di Stato è legittimato a sollevare q.l.c. in sede di redazione del parere.

4. *L'intervenuta vincolatività del parere del Consiglio di Stato supera 'in natura' l'orientamento della Corte?* Prima di tutto è necessario comprendere se il legislatore ordinario può farsi interprete in via legislativa delle nozioni di "giudice" e "giudizio" previste dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 oppure questo è un campo che deve essere riservato alla giurisprudenza costituzionale⁶³.

Se deve essere escluso che il Legislatore ordinario abbia qualsiasi potere di interpretazione autentica delle fonti superprimarie⁶⁴, non si può negare che anche l'opera del Legislatore contribuisce alla definizione degli enunciati contenuti a livello costituzionale⁶⁵.

Se è certo che in regime di costituzione rigida la Corte costituzionale è l'interprete privilegiato ed ultimo della Costituzione, nulla vieta però che il Legislatore faccia utilmente capolino nel dialogo tra Corte e Costituzione⁶⁶. Ciò significa che, ferma restando l'ultima parola della Corte, nei limiti dell'ancoraggio testuale il Legislatore ben può specificare gli enunciati costituzionali. In tema di legittimazione a sollevare q.l.c. la stessa Corte costituzionale ha affermato, seppure incidentalmente, che il Legislatore ordinario ha specificato i concetti di "giudice" e "giudizio" previsti dalla l. cost. n. 1 del 1948 con "*terminologia letteralmente più restrittiva*"⁶⁷ sicché nulla sembrerebbe impedire al Legislatore ordinario di contribuire ad individuare "giudici" e "giudizi" entro i quali sia possibile sollevare q.l.c.⁶⁸.

Con riguardo al caso in esame, si deve quindi verificare se il Legislatore, nell'attribuire al Consiglio di Stato la possibilità di sollevare q.l.c. abbia o meno esorbitato dal suo ruolo, ponendosi in contrasto con la legge costituzionale 1 del 1948.

E' chiaro che la questione va affrontata esaminandola unitamente alla modificazione della disciplina del ricorso straordinario concernente la vincolatività del parere del Consiglio di Stato. Infatti, la sola attribuzione per legge della possibilità di sollevare q.l.c. al Consiglio di Stato in sede di redazione del parere su ricorso straordinario sarebbe stata estremamente problematica.

⁶³ Propende nettamente per la seconda ipotesi N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario*, cit.

⁶⁴ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, rist. 2000, 142.

⁶⁵ Sul rapporto "osmotico" tra legge e Costituzione si vedano anche F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2002, 30 ss. e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 141-142.

⁶⁶ Beninteso che anche i giudici comuni sono interpreti della Costituzione, come peraltro espressamente richiesto dalla Corte sin a partire dalla nota sent. n. 356 del 1996. Cfr. A. PACE, *Interpretazione costituzione e interpretazione per valori*, in (a cura di) G. Azzariti, *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 110.

⁶⁷ Corte. cost. n. 226 del 1976, cit.

⁶⁸ *Contra*, con specifico riferimento al caso in esame, N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario*, cit.

Si è detto che la maggioranza degli interpreti (dottrina e giurisprudenza) considera il ricorso straordinario, ed il parere incastonato in quel procedimento, una fattispecie non giurisdizionale, non suscettibile di essere quindi ricompresa nella nozione di *giurisdizione* ai fini della sollevazione della q.l.c., né ai fini del formarsi di un giudicato, né ai fini della ricorribilità in Cassazione del decreto decisorio.

Uno degli argomenti principali, ma invero non l'unico, usualmente portati al fine di giungere a questa conclusione era quello della superabilità del parere del Consiglio di Stato. Tuttavia, l'intervenuta modifica ha attribuito al parere del Consiglio di Stato il carattere della definitività/irretrattabilità e della decisorietà, giacché oggi è il parere del Consiglio di Stato a decidere la controversia in via ultimale, ancorché formalmente la decisione spetti al Ministro che predispose il d.P.R. decisorio. Invero, il parere vincolante è una decisione a tutti gli effetti, poiché *“come possa essere parere un atto che non permette al suo destinatario di discostarsene non è mai stato spiegato, e non è spiegabile”*⁶⁹. La funzione di predisposizione del decreto decisorio da parte del Ministro e della successiva sottoposizione di esso alla firma del Capo dello Stato è di mera integrazione dell'efficacia, che serve a dare rilevanza esterna alla decisione del Consiglio di Stato.

Ma c'è di più. Ancorché il 'parere' del Consiglio di Stato poi trasfuso nel decreto decisorio non acquisisca l'efficacia né formale né sostanziale del giudicato, questo tuttavia vincola la p.A. soccombente alla statuizione in esso enunciata, con effetto c.d. conformativo pari a quello di una sentenza⁷⁰. Il ricorrente vittorioso, quindi, anche se non potrà usufruire del giudizio di ottemperanza, riservato all'esecuzione del giudicato formale, potrà sempre impugnare i provvedimenti elusivi di quanto statuito dal decreto decisorio oppure, in caso di inerzia della p.A. all'esecuzione spontanea del d.P.R., potrà utilmente impugnare il silenzio rifiuto sulla diffida a provvedere nel senso deciso dal ricorso straordinario.

La funzione del Consiglio di Stato non è più, quindi, consultiva, ma diviene autenticamente decisoria. Si tratta dunque di una decisione (amministrativa), formata in sede contenziosa, che applica obiettivamente la legge al caso concreto. Il Consiglio di Stato compie così un vero e proprio 'giudizio', ovvero compie un'attività giurisdicente, ancorché di natura non giurisdizionale⁷¹.

Il ricorso straordinario sembra così soddisfare i requisiti della definitività (della decisione) e della obiettività della applicazione della legge al caso concreto, richiesti dalla più recente giurisprudenza costituzionale ai fini dell'integrazione del requisito oggettivo. Inol-

⁶⁹ Così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, 144.

⁷⁰ A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., 613.

⁷¹ Cfr. N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario*, cit., 783.

tre, il Consiglio di Stato decide sull'obiettiva applicazione della legge al caso concreto in posizione di terzietà rispetto alle parti e con le medesime garanzie di indipendenza attribuite alla funzione giurisdizionale⁷².

La previsione di cui al comma 1 dell'art. 69 della legge n. 69 del 2009 altro non è che una specificazione della nozione di "giudice" e "giudizio", data ai soli fini della sollevazione della questione di costituzionalità. Del resto, se la Corte può attribuire la qualità di giudice "ai soli fini" della legittimazione a sollevare q.l.c., perché non potrebbe farlo il Legislatore?

L'art. 69 della legge n. 69 del 2009 non attribuisce certo natura giurisdizionale al rimedio, né potrebbe farlo per solo atto di volontà del Legislatore, ma – nei fatti – ci dice che il Consiglio di Stato in sede di parere sul ricorso straordinario deve essere considerato "giudice" nel corso di un "giudizio", ai limitati fini di cui all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948. Non si deve insomma dibattere sulla natura giurisdizionale o meno del rimedio, ma solamente v'è da prendere atto che il Legislatore ha inteso contribuire alla definizione di giudice e giudizio, ai limitati fini della sollevazione di q.l.c. L'art. 69 della l. n. 69 del 2009 supera l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 introducendo una disciplina che non pare essere in contrasto con la legge costituzionale n. 1 del 1948, giacché la possibilità di sollevare q.l.c. è data ad un giudice, il Consiglio di Stato, nel corso di un "giudizio" che, secondo la l. cost. n. 1 del 1948, non deve per forza essere giurisdizionale, ma può anche essere reso all'interno di un procedimento amministrativo contenzioso: basta che sia un giudizio astrattamente idoneo a divenire definitivo con efficacia analoga a quella del giudicato⁷³.

Alla luce della ricostruzione testé svolta, la nuova disciplina che consente al Consiglio di Stato in sede di redazione del parere (o meglio: di decisione) del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non pare porsi in contrasto con la legge costituzionale n. 1 del 1948, giacché oggi il Consiglio di Stato decide la controversia tra cittadino e p.A. in via ultimale, definitiva ed irretrattabile in una posizione di terzietà tra le parti pari a quella che si ha in sede giurisdizionale.

⁷² Si noti peraltro che l'art. 54 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008 ha stabilito la piena fungibilità delle Sezioni del Consiglio di Stato. In sostanza non vi sono più Sezioni istituzionalmente consultive (I, II e III) e Sezioni istituzionalmente giurisdizionali (IV, V e VI) ma l'attività di ogni sezione viene decisa da un provvedimento annuale del Presidente del Consiglio di Stato, sul punto cfr. N. SAITTA, "Vecchio" Consiglio di Stato, addio?, in *www.lexitalia.it* n. 7-8/2008.

⁷³ In dottrina, però, si tende a ritenere le espressioni "giudice" ed "autorità giurisdizionale" perfettamente equivalenti, cfr. R. ROMBOLI, *Poteri decisori o istruttori, funzioni amministrative o giurisdizionali, legittimazione del giudice a quo*, in *Giur. cost.* 1986, 758. La posizione è tuttavia maturata quando non esisteva altro svolgimento legislativo della l. cost. n. 1 del 1948. In senso contrario a quanto sostenuto nel testo cfr. C. CONTESSA, *Vi è un futuro per il ricorso straordinario*, in *Il Corriere del merito*, 12/2006, 1470. Tuttavia, il tale sede l'A. commentava il fu d.d.l. Niccolais il quale prevedeva sì l'attribuzione della possibilità di sollevare q.l.c. al Consiglio di Stato, ma non introduceva – come nel caso odierno – la vincolatività del parere del Consiglio di Stato.

A questo punto si potrebbe sostenere che stante la previsione di cui al comma 2 dell'art. 69 della legge, il comma 1 sarebbe ultroneo in quanto dovrebbe essere la Corte stessa a rivedere la propria giurisprudenza alla luce della modificazione procedimentale introdotta. In realtà la specificazione di cui al comma 1 non è inutile in quanto la sentenza n. 254 del 2004 ha basato il proprio giudizio su di una pluralità di argomenti, non tutti riconducibili alla sola non vincolatività del parere. In particolare al Corte ha richiamata la sentenza n. 15978 del 18 dicembre 2001 delle Sezioni Unite che ha recisamente affermato che la decisione resa su ricorso straordinario non ha i caratteri del "giudicato". Tale osservazione discende dalla natura amministrativa del rimedio, che anche alla luce della modificazione in commento non appare essere messa in dubbio, non sembra però idonea ad impedire la proposizione della q.l.c. Infatti, non è l'attitudine della decisione a passare in giudicato che facoltizza (o meglio: obbliga) l'organo che la deve emettere a sollevare q.l.c.⁷⁴. E' stato ben notato che in moltissimi casi la Corte ha ammesso q.l.c. scaturenti da procedimenti che non terminano con un decisione idonea a passare in giudicato: si pensi – ad. es. – alla volontaria giurisdizione. Pertanto, l'espressa facoltizzazione da parte del Legislatore non può che 'lubrificare' il nuovo corso in tema di legittimazione a sollevare q.l.c. del Consiglio di Stato in sede straordinaria. La nuova disposizione cava la Corte dall'impaccio di doversi impelagare in questioni astrattamente definitorie su cosa siano "*giudice*" e "*giudizio*". Inoltre, la novella legislativa in commento ha l'indubbio pregio di (tentare di) mettere un punto fermo in un ambito quale quello della legittimazione dei giudici *a quibus* storicamente caratterizzato da oscillazioni giurisprudenziali di non poco conto. Proprio le reazioni sorte in seguito alla sentenza n. 254 del 2004 confermano quantomeno l'opportunità dell'intervento del Legislatore in tema di legittimazione del Consiglio di Stato in sede di decisione del ricorso straordinario.

La scelta del Legislatore deve quindi essere salutata con favore poiché introduce una garanzia costituzionale in un procedimento contenzioso di non trascurabile importanza e di perdurante attualità in quanto strumento ulteriore di reazione nei confronti degli atti illegittimi della p.A. Infatti la maggior ampiezza del termine per ricorrere, rispetto al giudizio avanti al T.A.R., la sostanziale gratuità del ricorso, che non è soggetto al contributo unificato⁷⁵, e la maggiore libertà delle forme rendono il ricorso straordinario un rimedio ancora appetibile. Milita a favore della perdurante utilità del ricorso straordinario anche la celerità con la quale viene definita la fase avanti al Consiglio di Stato. Secondo quanto si legge

⁷⁴ A. CERRI, *Corso*, cit., 143 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 143.

⁷⁵ Non è inutile ricordare che per effetto del d.l. n. 223 del 2006, salvi i casi di esenzione, l'importo dovuto per il contributo unificato nel processo amministrativo ammonta, di norma, ad almeno € 500,00, che diventano € 1.000,00 ed € 2.000,00 per i ricorsi in determinate materie.

nella *Relazione sullo stato della giustizia amministrativa nel 2006* del Pres. Mario Egidio Schinaia, si hanno 3.326 richieste di parere su ricorsi straordinari pervenute nel solo anno 2006 e mediamente evase nel giro di tre mesi⁷⁶.

5. *L'improbabile ribellione della Corte costituzionale* Peraltro, se la Corte dovesse andare di diverso avviso e ritenere la previsione in commento contrastante con l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 ci si troverebbe davanti ad una curiosa situazione. La Corte costituzionale, una volta ricevuta una ordinanza di rimessione dalle Sezioni consultive del Consiglio di Stato, dovrebbe preliminarmente sollevare davanti a sé q.l.c. del nuovo comma 1 dell'art. 13 del d.P.R. n. 1199 del 1971 e dichiararla fondata, con l'effetto di chiudersi la porta in faccia da sé⁷⁷. Sarebbe invero curioso che la Corte, al solo fine di rivendicare un monopolio interpretativo sulla nozione di "giudice" e "giudizio" ai fini della proposizione dell'incidente di costituzionalità chiudesse un canale d'accesso alla giustizia costituzionale. E' bensì vero che l'ordinamento conosce vie alternative perché le leggi amministrative incostituzionali giungano alla Corte, tuttavia apparirebbe irrazionale la soppressione di una via di accesso aggiuntiva rispetto a quella giurisdizionale.

6. *E nella Regione siciliana?* Una impugnazione analoga a quella prevista avanti al Capo dello Stato può essere proposta al Presidente della Regione siciliana avverso gli atti amministrativi regionali⁷⁸. L'art. 23, comma 4, dello Statuto regionale siciliano prevede che i ricorsi (non giurisdizionali) avverso gli atti definitivi adottati dagli organi della Regione debbono essere decisi dal Presidente della Regione⁷⁹ "sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato"⁸⁰. Il procedimento per il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana è privo di una disciplina legislativa organica, ma è regolato da alcune circolari della

⁷⁶ Cfr. M. E. SCHINAIA, *Lo stato della giustizia amministrativa nel 2006*, in *Giorn. dir. amm.* 2007, f. 3, 231.

⁷⁷ Ritiene, invece, N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario*, cit. che la Corte costituzionale ben potrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, l. n. 69/2009 nella parte in cui attribuisce alle Sezioni consultive la possibilità di sollevare q.l.c. senza precludersi il giudizio sulla questione in quanto la "nuova natura (giurisdizionale)" del ricorso straordinario consentirebbe di per sé sola la legittimazione del Consiglio di Stato. Tale ricostruzione presuppone la natura giurisdizionale del ricorso straordinario – che qui si nega – ma soprattutto non tiene conto dei problemi di legittimità costituzionale che a loro volta scaturirebbero da siffatto inquadramento del ricorso straordinario.

⁷⁸ Sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana cfr. E. RAGANELLA – L. VALLA, *La tutela giustiziale*, in *Trattato di Giustizia Amministrativa* (diretto da F. Caringella e R. Garofoli) Milano, 2007, 201 ss.; A. DE ROBERTO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana*, in (atti del convegno) *La giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano, 1988, 208 ss.

⁷⁹ Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto contro atti amministrativi della regione siciliana è infatti radicalmente inammissibile, cfr. Cons. Stato, Sez. I, 20 gennaio 1993, n. 1492, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1734.

⁸⁰ Ovvero il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.), con sede in Palermo. Sul C.G.A. cfr. F. G. SCOCCA, *Specialità e anomalie del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana*, in *Dir. proc. amm.* 2007, 1 ss.

Presidenza della Regione, che ricalcano in parte il d.P.R. n. 1190 del 1971, e dai commi 4 e 5 del d.lgs. n. 373 del 2004⁸¹: il ricorso si presenta al competente Assessorato, l'istruttoria è condotta dagli Uffici della Regione ed il gravame è infine deciso dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore competente, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa; quando il Presidente ritenga di doversi discostare dal parere consultivo del C.G.A. deve rimettere la questione alla Giunta regionale.

Si pone quindi un problema di coordinamento: anche per il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana si applica la nuova disciplina in tema di vincolatività del parere dell'organo consultivo e di possibilità di sollevare q.l.c.?

La novella in commento non è intervenuta anche sull'art. 9, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 373 del 2004, che espressamente prevedono la superabilità del parere delle Sezioni riunite del C.G.A. da parte della Giunta regionale. Con il che si potrebbe immaginare che nella Regione siciliana rimanga ferma la vecchia disciplina: non vincolatività del parere e impossibilità di sollevare q.l.c.

Tale conclusione appare però essere foriera di discriminazioni irragionevoli nei confronti dei cittadini siciliani, che avrebbero una porta d'accesso alla giustizia costituzionale in meno rispetto a tutti gli altri italiani. Tuttavia, la questione sembra poter essere superabile in via di interpretazione. Infatti, l'art. 12, comma 1, del d.P.R. n. 1199 del 1971 prevede che il parere su ricorso straordinario sia reso dalla "sezione o commissione speciale" del Consiglio di Stato a cui esso è assegnato. Posto che il C.G.A. di Palermo è considerata una sezione (staccata) del Consiglio di Stato⁸², anche ad essa si applica la nuova disciplina⁸³. Di conseguenza, alla luce anche di una interpretazione ispirata all'art. 3 Cost., anche per le Sezioni consultive riunite del C.G.A. sussiste la possibilità di sollevare q.l.c., giacché il loro parere è divenuto anch'esso vincolato nella decisione del ricorso straordinario al Presidente della Regione.

* Dottorando in diritto costituzionale (XXIII ciclo) nell'Università degli Studi di Milano

⁸¹ "4. Sui ricorsi straordinari di cui all'articolo 23 dello Statuto il parere è obbligatorio ed è reso dalla adunanza delle Sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Per la validità dell'adunanza è richiesta la presenza di almeno nove membri. // 5. Qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale."

⁸² Più precisamente, le due sezioni del C.G.A., consultiva e giurisdizionale, costituiscono esse stesse sezioni staccate del Consiglio di Stato (art. 1, comma II, del d.lgs. n. 373/2003).

⁸³ In dottrina si ritiene peraltro operante un rinvio mobile al d.P.R. n. 1199/1971 per tutto ciò che non è espressamente disciplinato diversamente dallo Statuto e, oggi, dal d. lgs. n. 373/2004, cfr. A. DE ROBERTO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana*, in (atti del convegno) *La giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano, 1988, 223.

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali