

Anche la tutela “giustiziale” non ammette trattamenti differenziati nelle diverse parti del territorio. Riflessioni a margine dell’eliminazione di una “anomalia” siciliana

MARCO ARMANNO*

Abstract: *The article analyses the judgment n. 63/2023 of Constitutional Court. With this ruling, the Court declares constitutionally illegitimate the different regime of the extraordinary appeal to the President of the Sicilian Region compared to that provided for by the State discipline for the appeal to the Head of State. The Court found a violation of articles 3 and 24 of Constitution and thus eliminated a real “anomaly” of the Sicilian regional order.*

Keywords: Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, Ricorso straordinario al Capo dello Stato, Principio di uguaglianza, Diritto di difesa.

Sommario

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2023 e il superamento di una asimmetria tra la disciplina statale e quella regionale siciliana in materia di ricorso straordinario. – 2. I parametri invocati dal giudice a quo e un problema di successione delle leggi nel tempo. – 3. Gli argomenti della Corte costituzionale. – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 5 gennaio 2024

Suggerimento di citazione

M. ARMANNO, *Anche la tutela “giustiziale” non ammette trattamenti differenziati nelle diverse parti del territorio. Riflessioni a margine dell’eliminazione di una “anomalia” siciliana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore associato di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Palermo. Email: marco.armanno@unipa.it

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2023 e il superamento di una asimmetria tra la disciplina statale e quella regionale siciliana in materia di ricorso straordinario

L'oggetto del presente contributo costituisce un ulteriore, seppur limitato, tassello del progressivo superamento della specialità siciliana che, come è noto, si snoda attraverso un lungo percorso di decisioni adottate della Corte costituzionale sin dall'inizio della propria attività.

Nel caso specifico, l'intervento del giudice delle leggi colpisce, con la sentenza n. 63 del 2023, il trattamento differenziato previsto dall'art. 23, comma 4 dello Statuto della Regione siciliana per il ricorso straordinario al Presidente della Regione, disciplinato, quanto alle modalità di decisione dall'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato) rispetto a quello previsto dall'analogo istituto del ricorso straordinario al Capo dello Stato a livello statale.

E proprio tale ultima disposizione era l'oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (per l'innanzi CGARS), dal momento che solo il rimedio regolato dalla disciplina siciliana prevedeva che «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», permanendo così in capo al Presidente della Regione Siciliana il potere di discostarsi dal parere del CGARS, a fronte dell'avvenuta soppressione, per l'omologo rimedio nazionale, del potere in capo al Presidente della Repubblica di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, disposta dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009.

Ed effettivamente nel caso da cui originava il giudizio a quo, un ricorso promosso per ottenere il riconoscimento di un più elevato livello di inquadramento e del relativo trattamento retributivo, si erano pronunciate le sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con un parere positivo, a cui però aveva fatto seguito (ben quattro anni dopo) un decreto del Presidente della Regione di contenuto opposto.

Ciò per l'appunto, in forza della previsione oggetto della questione di legittimità costituzionale che consentiva di assumere la decisione del ricorso straordinario in termini difforni dal parere del competente organo consultivo.

In definitiva, dal 2009 in poi, ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana hanno avuto un regime giuridico parzialmente differenziato determinando una vera e propria "anomalia" nel sistema di tutela dei diritti ed interessi legittimi vigente nelle Regione Siciliana

avverso atti destinati a produrre effetti nel territorio di quest'ultima, rispetto a quello vigente con riguardo ad atti destinati a produrre effetti in tutte le altre Regioni.

2. I parametri invocati dal giudice a quo e un problema di successione delle leggi nel tempo

Il CGARS invoca quali parametri di legittimità asseritamente violati gli artt. 3, 11, 24, 111, 117, commi primo e secondo, lettere *l*) e *m*), e 136 Cost., quest'ultimo «in quanto non si prevede il divieto di discostarsi per l'ipotesi in cui il parere sia stato reso all'esito di un procedimento in cui sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale, ovvero questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE, e il parere si sia successivamente conformato alle indicazioni provenienti da tali Corti»¹.

Come si vedrà a breve, la Corte fonda tuttavia la propria decisione esclusivamente sugli artt. 3 e 24; anzi, per la precisione, sull'art. 3 «anche alla luce dell'art. 24»².

Il giudice delle leggi affronta in prima battuta un problema di successione di norme nel tempo, ritenendo che quella della cui legittimità costituzionale si dubita non abbia subito l'effetto abrogativo a opera della legge n. 69 del 2009, che solo con riguardo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha modificato, con il secondo comma dell'art. 69, (rubricato *Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione*), l'art. 14, comma 1 del d.P.R. n. 1199 del 1971, disponendo che la decisione del ricorso straordinario sia adottata con decreto dal Presidente della Repubblica su proposta del ministro competente, conforme al parere del Consiglio di Stato.

Il medesimo effetto abrogativo e innovativo della disciplina non si sarebbe prodotto, secondo la Corte, rispetto alla disciplina vigente in Sicilia. Tale conclusione conferma la soluzione interpretativa individuata dal giudice *a quo* – ponendosi peraltro in linea di discontinuità con quanto affermato dalle SS. UU. dalla Cassazione nella sent. n. 2065 del 2011 che aveva prospettato una «abrogazione tacita indiretta» – ed esclude, dunque, che la legge del 2009 abbia avuto tale effetto abrogativo della disciplina dettata dalla norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano.

La soluzione è fondata dalla Corte sulla propria giurisprudenza relativa alla collocazione delle disposizioni di attuazione delle norme degli Statuti speciali nel sistema delle fonti quale fonte a competenza «riservata» e «separata». La Corte richiama la sent. n. 353 del 2001 e anche due pareri, il n. 203 del 2021 del Consiglio

¹ Punto 1 del *Considerato in diritto*.

² Punto 3 del *Considerato in diritto*.

di Stato e il n. 61 del 2020 dello stesso CGARS, che hanno confermato la natura speciale e rinforzata delle disposizioni in questione.

Nel primo dei due, peraltro, il Consiglio di Stato, preso atto del diverso orientamento della Corte di Cassazione e del CGARS, aveva rilevato la «necessità di una valutazione e rimeditazione, anche a livello normativo, della questione», e aveva disposto la trasmissione del proprio parere «alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali e per le autonomie per l'eventuale assunzione delle iniziative legislative in materia»³.

Nella sentenza n. 353 del 2001 si legge: «Passando all'esame dei residui motivi deve, preliminarmente, essere rilevato che le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile ([sentenza n. 212 del 1984](#); v. anche [sentenza n. 160 del 1985](#)), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” ([sentenza n. 213 del 1998](#); [n. 137 del 1998](#); [n. 85 del 1990](#); [n. 160 del 1985](#); [n. 212 del 1984](#); [n. 237 del 1983](#); e [n. 180 del 1980](#)), e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti ([sentenza n. 213 del 1998](#); [n. 212 del 1984](#); [n. 151 del 1972](#))»⁴.

3. Gli argomenti della Corte costituzionale

La Corte, pur confermando il proprio orientamento sulla natura «giustiziale e non giurisdizionale del ricorso straordinario»⁵ ripercorre le modifiche normative intervenute nel tempo sull'istituto, giungendo alla conclusione che, una serie di garanzie che hanno progressivamente arricchito tale strumento di tutela alternativo al ricorso al giudice amministrativo, rinvengano il proprio fondamento, per l'appunto, nella riconosciuta natura vincolante del parere del Consiglio di Stato.

La Corte si sofferma in modo particolare sulle modifiche introdotte nel 2009, di cui si è detto, e su quella di cui al d.lgs. n. 104 del 2010, che da un canto ha limitato l'esperibilità del ricorso straordinario solo all'ambito delle materie di

³ Punti 16 e 17.

Sul parere in oggetto si vedano le considerazioni di V. CAMPIGLI, *Annotazioni in tema di ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana e di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (a proposito di un parere del Consiglio di Stato)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, 625 ss.

⁴ Corte cost., sent. n. 353 del 2001, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵ Punto 5 del *Considerato in diritto*. La natura giustiziale dell'istituto e il connesso rifiuto sia della tesi “amministrativista” sia di quella “giurisdizionale” è stata affermata con ampia argomentazione dal CGARS nel parere n. 61 del 2020 (spec. punti 6 ss.).

competenza del giudice amministrativo, dall'altro ha riconosciuto la possibilità di attivare il giudizio di ottemperanza per dare esecuzione al decreto presidenziale.

Da notare che l'introduzione del carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato è stata accompagnata da un'ulteriore previsione, anch'essa contenuta nell'art. 69, comma 1 della legge n. 69 del 2009 che, modificando l'articolo 13, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, dopo il secondo periodo ha inserito il seguente: «Se (il Consiglio di Stato, n.d.r.) 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 di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati». Dando così spazio all'accesso alla Corte costituzionale in via incidentale che, invece, era stato precedentemente negato dalla stessa Corte costituzionale⁶ e dalla Corte di Cassazione, e della cui compatibilità con la riserva di legge costituzionale contenuta nell'art. 137 Cost. si era già in passato dubitato⁷.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 73 del 2014, aveva già avuto occasione di giustificare tale modifica ritenendo che proprio «L'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953»⁸, e che a seguito delle modifiche intervenute, «l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo»⁹.

⁶ Ampi richiami a tale giurisprudenza sono reperibili in E. FURNO, *La Corte costituzionale e le sezioni consultive del Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato: l'insorgere di un nuovo "giudice a quo"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 gennaio 2015.

⁷ Lo aveva rilevato, in termini fortemente critici, A. MANGIA, *Accesso alla Corte, pareri vincolanti, pareri "decisori". La decostituzionalizzazione dell'art. 137 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 giugno 2014; in senso opposto P. TANDA, *Le ricadute della sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 21/2014, 7.

⁸ Corte cost., sent. n. 73 del 2014 punto 2 del Considerato in diritto.

⁹ Corte cost., sent. n. 73 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto.

Nella sentenza n. 63 del 2023 non manca poi un puntuale richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU, che ha affermato la riconducibilità del ricorso straordinario all'art. 6 della CEDU con la sentenza della sez. I, 1 ottobre 2020, ric. n. 11036/14, Mediani c. Italia – anche in questo caso facendo leva sulle modifiche normative intervenute nell'ordinamento italiano nel 2009 e nel 2010 – e mutando un precedente orientamento di segno contrario al quale la Corte costituzionale stessa si era adeguata con la sentenza n. 24 del 2018.

In particolare il giudice di Strasburgo, nella pronuncia richiamata, sottolinea l'introduzione di una serie di elementi rilevanti ai fini della qualificazione come giurisdizionale del ricorso straordinario: innanzitutto, per l'appunto, il carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato; la possibilità di presentare il ricorso straordinario per tutte le materie di competenza del giudice amministrativo; la possibilità di presentare opposizione e di riportare il ricorso innanzi al giudice amministrativo; la possibilità di sollevare una questione di costituzionalità, e infine quella di attivare il giudizio di ottemperanza nel caso di mancata esecuzione del decreto presidenziale.

Per poi concludere: *«En conclusion, pour toutes ces raisons, la Cour estime qu'à la suite des modifications apportées par la loi de 2009 et le décret législatif de 2010, le processus de transformation du recours extraordinaire au président de la République s'est conclu avec sa juridictionnalisation au sens de l'article 6 de la Convention»* (par. 35).

In estrema sintesi, secondo il ragionamento della Corte costituzionale, al carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato si accompagnano una pluralità di garanzie a tutela del ricorrente.

Per tali ragioni la permanenza della diversa natura del parere reso dal CGARS rispetto a quello reso dal Consiglio di Stato, con tutto l'apparato di tutele che quest'ultimo si porta con sé, determinerebbe un inammissibile trattamento differenziato tra chi proponga ricorso al Capo dello Stato e chi lo faccia al Presidente della Regione Siciliana; trattamento differenziato che non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specifica condizione della Regione Siciliana, configurandosi così una palese violazione dell'art. 3 Cost.

Segnatamente, il diverso regime cui sono sottoposti i relativi pareri, a fronte di una genesi comune dei due istituti, e sebbene sia diverso l'organo cui è affidata l'adozione del provvedimento finale – rispettivamente Presidente della Repubblica e Presidente della Regione Siciliana – non può trovare giustificazione nell'autonomia speciale di cui gode quest'ultima.

Esso determina poi in una lesione dell'art. 24 della Costituzione rendendo più complessa e meno garantita la posizione di chi ricorra al secondo dei due strumenti di tutela. Ciò si traduce, come evidenziato dal giudice remittente in una «discriminazione e una compromissione del diritto di difesa in danno dei soggetti ricorrenti che si avvalgano di detto rimedio per impugnare atti amministrativi

emanati dagli organi regionali o da organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione Siciliana, ivi compresi quelli degli enti locali destinati a spiegare effetti nel territorio della Regione Siciliana, rispetto ai ricorrenti che abbiano impugnato atti destinati a spiegare effetti in altre parti del territorio della Repubblica»¹⁰.

4. Conclusioni

È chiaro, in definitiva, che l'esistenza di una tutela – giustiziale o giurisdizionale che sia – differenziata da Regione a Regione apparisse al giudice delle leggi costituzionalmente intollerabile.

Resta, pur sempre, sullo sfondo un profilo problematico che già in passato era stato rilevato con riferimento al ricorso straordinario al Capo dello Stato, e che oggi si ripropone anche con riguardo a quello previsto nell'ordinamento regionale siciliano. E cioè quello – già evidenziato da attenta dottrina in sede di commento della sent. n. 73 del 2014 – per cui ciò che proviene dal Consiglio di Stato e, alla luce della sentenza in oggetto, ora anche dal CGARS, è una decisione e non più un parere obbligatorio e non vincolante¹¹.

Dunque un potere che mostra natura decisoria più che meramente consultiva¹², il che rende problematica la stessa precisazione che la Corte fa, nella sentenza in esame, ribadendo la natura “giustiziale”, e non “giurisdizionale”, del ricorso straordinario.

Da notare che le SS.UU. della Cassazione, nella sentenza n. 23464 del 2012 hanno affermato a chiare lettere: «In sintesi lo sviluppo normativo e giurisprudenziale di cui si è detto finora, consente di assegnare al decreto presidenziale emesso, su conforme parere del Consiglio di Stato, nel procedimento per ricorso straordinario la natura sostanziale di decisione di giustizia e quindi natura sostanzialmente giurisdizionale»¹³.

Cionondimeno, quale che ne sia la natura giuridica, alla luce delle novità normative intervenute, secondo la Corte costituzionale, il riconoscimento della natura decisoria del ricorso straordinario – e in particolare la affermazione del carattere vincolante del parere reso dall'organo consultivo sui cui si fonda la decisione in commento – non ammette trattamenti differenziati da Regione a

¹⁰ Punto 2.3.2 del Ritenuto in fatto.

¹¹ A. MANGIA, *Accesso alla Corte, pareri vincolanti, pareri “decisori”. La decostituzionalizzazione dell'art. 137 Cost.*, cit.

¹² P. TANDA, *Le ricadute della sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 21/2014, 26.

¹³ Corte di Cassazione, SS.UU., sent. n. 23464 del 2012, punto 17 della motivazione.

Regione, né basati sulla mera circostanza che ad essere oggetto di contestazione sia un atto statale o regionale.

In altre parole, quello che la Corte aveva definito con la sent. n. 73 del 2014, «la traslazione» del ricorso straordinario al Capo dello Stato «dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali»¹⁴, compiuto dalla legge n. 69 del 2009 può considerarsi oggi compiuta anche per il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana.

L'intervento della Corte pone così fine a un'anomalia presente nella disciplina regionale siciliana, che si traduceva in un'inaccettabile riduzione dell'ambito di tutela di posizioni giuridiche attive in una singola parte del territorio nazionale, mostrando una volta ancora come l'autonomia speciale della Sicilia rischi di costituire più una condanna che un privilegio¹⁵.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 73 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto.

¹⁵ S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano, 2009.