

ANNOTAZIONI IN TEMA DI RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIA E DI RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (A PROPOSITO DI UN PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO)

VIRGINIA CAMPIGLI*

Sommario

1. Premessa. I profili di rilievo di Cons. St., Sez. I, parere n. 203/2021 nel quadro del sistema delle fonti. – 2. L’ordinanza oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. – 3. Il fondamento costituzionale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia. – 4. L’estensione riconosciuta alla locuzione “atti amministrativi regionali”. – 4.1. Sulla (non) riconducibilità dei Comuni siciliani alla categoria degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione. – 4.2. (*Segue*) Sulla sussistenza di un altro titolo ai fini della qualifica dei provvedimenti dei Comuni siciliani come “atti regionali”. – 5. La natura «giustiziale, ma sempre più assimilabile alla giurisdizione, del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica»: raffronto con il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia. – 6. Opportunità di una «rimeditazione, anche a livello normativo», della disciplina procedurale del ricorso straordinario regionale.

Abstract

The essay analyzes the opinion n. 203/2021 of the First Section of the Council of State, concerning the extraordinary appeal to the President of the Sicilian Region as compared with the extraordinary appeal to the Head of State. The Council first points out which are the administrative acts that are to be appealed to the President of the Sicilian Region. Then, the Court focuses on the juridical nature of the extraordinary appeal to the Head of State, developed from an administrative remedy into a substantially jurisdictional one, following legislative changes and recent judgments. This provides an opportunity to question whether the extraordinary appeal to the President of the Sicilian Region should become a jurisdictional remedy as well, to grant the same legal protection.

Suggerimento di citazione

V. CAMPIGLI, *Annotazioni in tema di ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia e di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (a proposito di un parere del Consiglio di Stato)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico - Diritto urbanistico e dell’ambiente presso l’Università degli Studi di Firenze.

Contatto: virginia.campigli@unifi.it

1. Premessa. I profili di rilievo di Cons. St., Sez. I, parere n. 203/2021 nel quadro del sistema delle fonti

Con il parere che si segnala¹, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la Prima Sezione del Consiglio di Stato affronta temi di rilievo per il sistema delle fonti.

In particolare, pronunciandosi sull'inammissibilità di un ricorso avente a oggetto un'ordinanza sindacale di un Comune siciliano, poiché rivolto al Presidente della Repubblica anziché al Presidente della Regione Sicilia, la Sezione, dopo aver analizzato il fondamento costituzionale del ricorso straordinario regionale, passa in rassegna i requisiti dei provvedimenti impugnabili con tale ricorso: gli "atti amministrativi regionali".

Contestualmente, il parere in esame offre alla Sezione l'occasione per (tornare a) riflettere circa la natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. In proposito, è di interesse, ad avviso di chi scrive, il percorso argomentativo con cui la Sezione perviene a riscontrare dei disallineamenti di tutela tra il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia e quello al Presidente della Repubblica, alla luce della trasformazione di quest'ultimo istituto in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 18 giugno 2009, n. 69.

Queste pagine si propongono dunque di ripercorrere i principali profili toccati dal Consiglio di Stato con il parere n. 203/2021, in merito agli argomenti appena indicati.

2. L'ordinanza oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Come anticipato, con il parere che qui si segnala la Prima Sezione del Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile un ricorso straordinario per essere stato rivolto al Capo dello Stato anziché al Presidente della Regione Sicilia, pur avendo a oggetto un'ordinanza sindacale di un Comune siciliano.

L'ordinanza in questione era stata adottata dal Sindaco del Comune siciliano di Librizzi, nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 50, c. 5, del Testo unico degli enti locali, relative ai casi di emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale².

Un'ipotesi, questa, ascrivibile – secondo la giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato³ – ai casi in cui il provvedimento sindacale è adottato

¹ Si riportano di seguito i riferimenti sintetici del parere segnalato. Data adunanza: 13.01.2021; affare n. 1017/2019; data deposito: 16.02.2021; numero progressivo: 203/2021.

² In particolare, l'ordinanza veniva adottata sulla base dell'art. 86 del Regolamento di polizia veterinaria (d.P.R. n. 320/1954), concernente l'ipotesi in cui cani o gatti abbiano morso persone o animali e l'obbligo di tenerli per dieci giorni in isolamento e osservazione, ogniqualvolta sia possibile catturarli.

³ Cfr. Cons. St., Sez. I, n. 2458/2017, richiamato al punto 5 del parere qui in esame. Si precisa che

nell'esercizio di funzioni proprie del Sindaco, e non nell'esercizio di funzioni di competenza statale in veste di ufficiale del Governo.

Tanto premesso circa il provvedimento amministrativo oggetto del ricorso, il problema alla base del parere in esame può così riassumersi: la valutazione circa la possibilità, o meno, di annoverare l'ordinanza del Sindaco di Librizzi tra gli atti amministrativi regionali, così da dichiarare l'inammissibilità del ricorso straordinario proposto al Presidente della Repubblica avverso tale provvedimento, per difetto dell'autorità (statale) adita⁴.

Nondimeno, il Consiglio di Stato si sofferma, in modo ben più ampio, sull'inquadramento del rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia nel sistema delle fonti. In questa prospettiva, il parere ripercorre, preliminarmente, il fondamento costituzionale dell'istituto, per muovere poi all'analisi della tipologia di atti impugnabili in tal sede.

3. Il fondamento costituzionale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia

Quanto al primo profilo – il fondamento costituzionale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia – il Consiglio di Stato richiama l'art. 23 dello Statuto regionale, di cui alla l. cost. n. 2/1948⁵.

Tale norma prevede, al primo comma, che gli organi giurisdizionali centrali abbiano in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione e, al secondo comma (per ciò che qui interessa), che le Sezioni regionali del Consiglio di Stato svolgano funzioni consultive. Lo stesso art. 23, al comma 4, dispone infine che «[i] ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, [s]iano] decisi dal Presidente della Regione, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato».

Per ciò che attiene alla disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Regione, essa è dettata dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373⁶, il cui articolo 9, al comma 4, stabilisce l'obbligatorietà del parere, reso dall'adunanza delle Sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS), alla presenza, ai fini della validità dell'adunanza, di almeno nove membri. Il comma 5 del medesimo articolo prevede inoltre la possibilità per il Presidente della Regione di decidere il ricorso discostandosi dal parere del

di seguito, ogni volta che si riporterà solo l'indicazione del punto del parere, senza ulteriori precisazioni, ci si riferirà alle specifiche parti del parere n. 203/2021, in questa sede segnalato.

⁴ Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è infatti inammissibile ove sia proposto contro gli atti amministrativi regionali siciliani, per i quali è previsto il ricorso straordinario al Presidente della Regione *ex art. 23, c. 4, St. Sicilia*.

⁵ L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, recante “*Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455*”.

⁶ D.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, “*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*”.

CGARS, previa sottoposizione dell'affare, con richiesta motivata, alla deliberazione della Giunta regionale⁷.

Nel quadro così tratteggiato si colloca dunque l'attribuzione al Presidente della Regione del potere decisorio dei ricorsi straordinari. Senza, peraltro, che la disposizione di cui all'art. 23, c. 4, St. Sicilia implichi – si legge nel parere in analisi – alcun riconoscimento (neppure «in via indiretta»⁸) di una copertura costituzionale al corrispondente istituto, di livello statale, del ricorso straordinario al Capo dello Stato⁹. Rimedio quest'ultimo che, come noto, non gode di una diretta disciplina in Costituzione, pur essendo con essa compatibile¹⁰.

4. L'estensione riconosciuta alla locuzione “atti amministrativi regionali”

Ripercorsi il fondamento costituzionale e la disciplina del ricorso straordinario regionale, la riflessione del Consiglio di Stato si concentra sui provvedimenti ivi impugnabili: gli atti amministrativi regionali.

Risulta determinante, in proposito, l'estensione riconosciuta a questa categoria di atti. Come chiarito nel parere n. 203/2021, essa ricomprenderebbe i provvedimenti che possano considerarsi “regionali” sotto il profilo oggettivo e soggettivo¹¹.

Sul piano oggettivo, perché possa parlarsi di “atto amministrativo regionale”, il provvedimento dovrebbe essere espressione di poteri attinenti a

⁷ Su questo profilo della disciplina procedurale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia, quale tratto differenziale rispetto al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (per come configurato in seguito alle modifiche introdotte dalla l. n. 69/2009), si tornerà *infra*, § 5.

⁸ V. punto 8.

⁹ Con tale considerazione (di cui al punto 8 del parere n. 203/2021) la Prima Sezione del Consiglio di Stato sembrerebbe discostarsi dalla tesi secondo cui la copertura costituzionale riconosciuta al ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana consentirebbe di «affermare che anche il ricorso al Capo dello Stato è garantito dalla Costituzione, sia pure indirettamente, considerato che la sua soppressione con legge ordinaria renderebbe inoperante la disposizione di cui all'art. 23 dello Statuto siciliano, e cioè una disposizione di rango costituzionale» (M. IMMORDINO, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 663).

¹⁰ V. punto 8. In proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha in più occasioni ritenuto di dover armonizzare il ricorso straordinario al Capo dello Stato con i principi costituzionali, sancendone in particolare la compatibilità con l'art. 113 Cost. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, posto che il ricorso straordinario si pone in rapporto di alternatività con il ricorso dinanzi al giudice amministrativo, sarebbe dirimente la possibilità per il ricorrente di valutare autonomamente quale rimedio esperire (potendo quindi scegliere se ricorrere o meno al giudice) e non sarebbe conseguentemente lesa il precetto costituzionale che assicura la tutela giurisdizionale (tra le altre, v.: C. cost., 5 febbraio 1963, n. 2; C. cost., 4 giugno 1964, n. 47; C. cost., 2 luglio 1966, n. 78). In dottrina, A. MAZZA LABOCETTA, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Un rimedio per la «tutela della giustizia nell'amministrazione»*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 70 ss. (in part. p. 72 s.) osserva come, sebbene il ricorso straordinario al Capo dello Stato non sia previsto in Costituzione, esso «non vi contrasta, ma vi si affianca quale tutela *ulteriore* per il cittadino».

¹¹ V. punto 9. In tal senso, cfr. anche CGARS, Sez. riun., n. 333/2020, punto 3.2, che richiama CGARS, Sez. riun., n. 99/2016 e n. 272/2011.

materie di competenza della Regione siciliana, quand'anche si tratti di competenza delegata o trasferita¹². Di conseguenza, il ricorso straordinario andrebbe proposto al Capo dello Stato e non al Presidente della Regione Sicilia in caso di provvedimenti che, seppur adottati nel territorio siciliano, non riguardino materie trasferite alla Regione¹³.

Sul piano soggettivo, invece, sarebbero da considerarsi “regionali”, «gli atti adottati da un organo della Regione siciliana, ma anche gli atti di un'autorità, un ente o un organo infraregionale o comunque vigilati dalla Regione medesima o da un'autorità, un ente o un organo infraregionale»¹⁴.

Applicando queste considerazioni generali ai provvedimenti adottati dai Comuni siciliani, il parere qui in esame richiama, allora, la necessità di operare un duplice riscontro, ai fini della loro qualifica come “atti amministrativi regionali”.

Più precisamente, tale riscontro dovrebbe così articolarsi. In primo luogo, occorrerebbe valutare se i Comuni siciliani siano ascrivibili alla categoria degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione; dopodiché, in caso di esito negativo del primo riscontro, sarebbe necessario verificare la sussistenza di un altro titolo, che sia comunque in grado di configurare i provvedimenti dei Comuni siciliani quali “atti regionali”, ai sensi dall'art. 23, c. 4, St. Sicilia¹⁵.

4.1 Sulla (non) riconducibilità dei Comuni siciliani alla categoria degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione

Circa la riconducibilità dei Comuni siciliani alla categoria degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione, quale elemento rilevante per determinare la natura regionale dei provvedimenti adottati da tali enti, in senso affermativo si sono espressi alcuni orientamenti del Consiglio di Stato, al fine di radicare la competenza del Presidente della Regione sul ricorso straordinario. Infatti, sarebbero impugnabili con ricorso straordinario regionale gli atti amministrativi emanati da «organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione, ivi compresi [...] quelli degli Enti locali»¹⁶. In questo senso si è pronunciato

¹² Così CGARS, Sez. riun., n. 34/2020, punto 8.2.

¹³ Ritiene non soddisfatto il requisito oggettivo, «trattandosi di materia non trasferita alla Regione con norme di attuazione dello Statuto siciliano», CGARS, Sez. riun., n. 333/2020, punto 3.2.

¹⁴ CGARS, Sez. riun., n. 34/2020, punto 8.2.

¹⁵ Per l'indicazione dei due riscontri da svolgere, quali profili da valutare per determinare la natura regionale dei provvedimenti adottati dai Comuni siciliani, al fine di radicare la competenza del Presidente della Regione sul ricorso straordinario e dichiarare inammissibili i ricorsi straordinari presentati al Capo dello Stato avverso tali provvedimenti, v. punto 11 del parere. Sul primo riscontro ci si soffermerà *infra*, § 4.1; sul secondo riscontro, invece, v. *infra*, § 4.2.

¹⁶ Così, da ultimo, Cons. St., Sez. I, n. 538/2020 e, in termini analoghi, Cons. St., Sez. I, n. 2895/2019, secondo cui «gli atti amministrativi emanati dagli organi regionali o da organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione siciliana, ivi compresi quelli degli enti locali, possono essere

anche il CGARS, per il quale «[i] Comuni siciliani sarebbero compresi tra gli enti per i quali vale la competenza e un potere di supremazia da parte della Regione cui corrisponderebbe una posizione di soggezione da parte dei medesimi Comuni»¹⁷.

Il parere qui in esame, tuttavia, sembrerebbe discostarsi dagli orientamenti ora riferiti, negando la riconducibilità dei Comuni siciliani alla categoria degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione.

In particolare, contro gli orientamenti succitati dello stesso Consiglio di Stato e del CGARS, il parere n. 203/2021 richiama il disposto costituzionale¹⁸, soprattutto all'esito della riforma del Titolo V della Costituzione, operata con l. cost. n. 3/2001¹⁹.

Con tale riforma «è stata complessivamente potenziata l'autonomia organizzativa, funzionale e finanziaria degli enti territoriali e, al loro interno e per quanto qui rileva, dei Comuni»²⁰. Ciò «ha segnato in maniera inequivocabile nel nostro ordinamento la configurazione degli enti locali (a partire da Comuni e Province)»²¹, nel senso di un «pluralismo istituzionale paritario»²², incompatibile con rapporti di gerarchia tra i diversi enti che compongono la Repubblica²³.

In merito, il parere in esame sottolinea come l'art. 114 Cost., riformato nel 2001, attribuisca oggi «pari dignità istituzionale, pur nella distinzione dei

impugnati con ricorso straordinario diretto al Presidente della Regione siciliana – che li decide (con istruttoria compiuta dal competente assessorato), sentito il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana – e non possono, pertanto, formare oggetto di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica». V. anche: Cons. St., Sez. I, n. 901/2019, punto 4; Cons. St., Sez. I, n. 2395/2013; Cons. St., Sez. I, n. 4671/2010.

¹⁷ CGARS, 17 luglio 1984, n. 104.

¹⁸ Le considerazioni della Prima Sezione – alla luce del quadro costituzionale – emergono in particolare ai punti 12, 13 e 14 del parere.

¹⁹ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*».

²⁰ V. punto 12.

²¹ V. punto 12.

²² V. punto 12. Sul tema, M. CAMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2001, 1079, osserva come la novità della riforma del Titolo V consista nel fatto che «tra le articolazioni d[el] sistema, non è più possibile individuare alcuna posizione di gerarchia, o comunque di preminenza». Ravvisa come «scelta fondamentale» della riforma costituzionale la «collocazione di tutti i livelli di governo (partendo dal basso: Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione e Stato) in una posizione di piena parità istituzionale» F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 411.

²³ Sul mutamento istituzionale determinato dalla riforma del Titolo V si vedano, per tutti: M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1273 ss.; G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1247 ss.; E. DE MARCO, *Lo Stato istituzionalmente decentrato tra Costituzione e realtà*, in ID., *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 217 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

rispettivi poteri e prerogative»²⁴ a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, riconoscendoli quali enti autonomi²⁵. Sotto questo profilo, prosegue il Consiglio di Stato, «[s]arebbe [...] venuta meno la struttura verticale delle autonomie territoriali, propria della Costituzione del 1948»²⁶.

Quest'ultima affermazione circa la struttura verticale delle autonomie territoriali nella Costituzione del 1948 potrebbe risultare, invero, eccessiva.

Non si ignora, infatti, che l'idea di una configurazione verticale del rapporto tra Stato ed enti locali abbia a lungo trovato conferma nella prassi delle amministrazioni statali²⁷ e sia stata avallata da una certa dottrina giuspubblicistica²⁸,

²⁴ V. punto 12.

²⁵ Ravvisa nell'art. 114, c. 2, Cost. («I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione») la «premessa logica ed assiologica per comprendere il nuovo quadro normativo» G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2001, p. 1125. Quanto al primo comma dell'art. 114 Cost. («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»), esso è da leggere in confronto con il testo precedente alla riforma del 2001 («La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»). Invertendo l'ordine di elencazione degli enti territoriali rispetto al testo originario, «[l']idea che il nuovo art. 114, 1° comma, intende veicolare è [...] quella di una statualità che nasce dal basso, dal livello di governo più vicino al cittadino (il Comune) e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni»: così M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 39 ss.

²⁶ V. punto 12. Come ivi evidenziato dalla Prima Sezione del Consiglio di Stato, deve leggersi alla luce del mutato quadro costituzionale in punto di rapporti tra enti territoriali il fatto che la riforma del Titolo V abbia abrogato gli artt. 125 e 130 Cost., rispettivamente concernenti i controlli amministrativi statali sulle Regioni e i controlli delle Regioni sugli enti locali.

²⁷ In proposito, M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 7 ss., evidenziava come la burocrazia statale avesse a lungo operato per mantenere il suo carattere di amministrazione generale, trattenendo presso di sé «[l]e parti di funzioni che si ritenevano "più importanti", [...] quasi che una funzione "importante" non pot[tesse] puntualizzarsi in una qualsiasi minuscola pratica locale» (*ivi*, 9). Segnalava come, «per un buon quarto di secolo» dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la portata dell'art. 5 Cost. fosse «passata per lo più inosservata sotto il peso della resistenza manifestata dagli apparati politici e burocratici dello Stato, che nella conservazione del proprio assetto cercavano anche la garanzia della sopravvivenza», G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro It., Bologna-Roma, 1975, p. 286. Secondo U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo Editore, Roma, 2014, p. 196 ss., «dal 1948 al 1970 lo Stato italiano è stato ricostruito secondo moduli [...] di tipo accentrato, con il conseguente sorgere di robuste burocrazie centrali».

²⁸ A un'idea verticale del rapporto tra Stato e Regioni sembrano potersi ascrivere le considerazioni di Zanobini, il quale – qualificando le Regioni come «enti autarchici territoriali» (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 117 ss.) – riteneva che gli statuti regionali (*ex art. 123 Cost.*) non avessero efficacia legislativa, trattandosi piuttosto di «manifestazioni normali dell'autonomia», da circoscrivere alla sola organizzazione degli enti regionali, e negava la possibilità di qualificare le leggi regionali nel senso tecnico di «leggi formali». La potestà legislativa, infatti, veniva ricondotta alla sola sovranità statale, riconoscendosi alle Regioni esclusivamente il potere di adottare

né si vuole tacere il ritardo con cui è stato attuato in Italia il disegno regionalista²⁹.

Tuttavia, non pare da trascurare che quel disegno, benché solo tardivamente attuato, già potesse leggersi – anche in chiave di rapporti decentrati “orizzontali” – nelle trame del testo originario della Costituzione³⁰. Sarebbe cioè possibile affermare, come peraltro segnalato da un’autorevole dottrina³¹, che fin dalla Costituzione del 1948 vi fossero previsioni – si pensi in

regolamenti. Cfr. G. ZANOBINI, *La Gerarchia delle Fonti nel nuovo Ordinamento*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, G. Barbera Editore, Firenze, 1950, p. 61 s. Parla di uno Stato articolato, prima della riforma del Titolo V del 2001, «secondo un processo “discendente” di ripartizione di poteri» E. DE MARCO, *Lo Stato istituzionalmente decentrato tra Costituzione e realtà*, cit., p. 228.

²⁹ Come noto, infatti, le Regioni a statuto ordinario furono attuate solo a partire dagli anni '70, con la l. 16 maggio 1970, n. 281 (“*Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*”), i decreti di primo trasferimento delle funzioni amministrative del gennaio 1972, la l. 22 luglio 1975, n. 382 (“*Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*”) e il successivo decreto di attuazione, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. In questo modo, si avviava il processo, previsto dalla Costituzione, di decentramento di funzioni verso le autonomie, compendosi un primo tentativo di dare «una lettura forte all’art. 5» (per tale espressione v. C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 229). Parla di «ibernazione ventennale della riforma», per indicare il periodo compreso tra il 1948 e l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario negli anni '70, A. D’ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova fase del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 7 ss.

³⁰ Osservava che «un’apertura verso l’idea di una Repubblica policentrica della sussidiarietà [fosse] intuibile già nel testo del “vecchio” Titolo V» F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid*, 12/2007, p. 4.

³¹ Si veda: G. MIELE, *La regione nella Costituzione italiana*, G. Barbera Editore, Firenze, 1949, *passim* (spec. p. 15-25 sulla rilevanza costituzionale dell’ordinamento delle autonomie locali e delle Regioni in particolare, nonché sulle caratteristiche dell’ordinamento regionale attuato in Costituzione); C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 73 e 83, il quale, riflettendo sull’art. 5 Cost., aveva ravvisato come «principio positivo» il riconoscimento delle autonomie, nel senso che «il decentramento vuole che lo Stato, da meccanismo mosso dal centro, si muti in organismo vivente composto di parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponda molteplicità di vita e di centro di azione».

Una lettura innovatrice dell’art. 5 Cost. e dell’organizzazione che da esso sarebbe dovuta scaturire trovò poi voce nelle ricostruzioni di Autori come Amorth, Benvenuti, Paladin, Berti, il cui contributo dottrinale «ha posto le basi per un modello di regionalismo che [...] ha più ampiamente delineato un disegno che tuttora appare come quello di riferimento, [...] che rappresenta l’attuazione ideale di quella organizzazione radicalmente nuova che i lavori dell’Assemblea costituente hanno concepito»: così C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., p. 229, cui si rinvia (*ivi*, spec. p. 229-232) per un’analisi dettagliata dei passaggi più significativi delle ricostruzioni degli Autori citati. Di tali Autori si veda, in particolare: A. AMORTH, *Il problema della regione e la posizione dei Comuni e delle province nell’ordinamento regionale*, in *Corr. amm.*, 2/1961, p. 14 ss.; F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962, ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 2233 ss.; ID., *Lo Stato regionale* (inedito 1977), in ID., *Scritti giuridici*, IV, cit., p. 3307 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973; G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 277 ss.

particolare all'art. 5 Cost. – volte al riconoscimento di autonomia agli enti territoriali diversi dallo Stato.

In questa prospettiva, la riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe, dunque, perfezionato e portato a ulteriore sviluppo quello stesso riconoscimento³².

Tanto precisato in termini generali, un'analisi a parte deve essere svolta circa l'impatto di tale riforma sulle Regioni a statuto speciale, alle quali sin dalla l. cost. n. 2/1993 è stata riconosciuta, come noto, la potestà normativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali", secondo quanto in origine previsto dal solo Statuto siciliano³³.

Ai fini che qui interessano, giova infatti ricordare come lo Statuto della Regione Sicilia, sin dalla sua approvazione, avesse previsto una potestà legislativa esclusiva sul «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative»³⁴, nonché un «ordinamento degli enti locali [basato] nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria»³⁵.

Siffatto assetto delle competenze, secondo gli orientamenti prevalenti della

³² M. CAMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2001, p. 1081, analizzando la riforma del Titolo V, parla in effetti di «tardivi scopritori delle potenzialità [già] insite nel principio enunciato dall'art. 5 Cost.».

Tra le varie innovazioni apportate dalla riforma, sulle quali tuttavia non è possibile soffermarsi nei confini di questa segnalazione, appare indicativo – nel senso della valorizzazione delle autonomie territoriali – il riconoscimento dell'autonomia differenziata ex art. 116, c. 3, Cost. Basti qui ricordare che tale norma, come risultante dalla riforma operata con l. cost. n. 3/2001, ha introdotto – nell'ottica del c.d. "regionalismo differenziato" – un «"modulo di specializzazione" rivolto direttamente alle Regioni ordinarie, in base al quale si riconosce a ciascuna di queste la possibilità di accedere a forme e condizioni differenziate di autonomia» (M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 136). Sul regionalismo differenziato, ex multis, v.: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2001, p. 3 ss.; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 1 ss.; A. MORRONE, *Il federalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 139 ss.

³³ La l. cost. 23 settembre 1993, n. 2 ("Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige"), infatti, ha integrato gli statuti speciali includendo l'ordinamento degli enti locali (e delle relative circoscrizioni) tra le materie di potestà legislativa primaria, accogliendo la soluzione già sperimentata nello Statuto siciliano.

³⁴ Art. 14, lett. o), St. Sicilia.

³⁵ Art. 15, c. 2, St. Sicilia.

dottrina³⁶ e della giurisprudenza costituzionale³⁷, non sarebbe stato sostanzialmente inciso dalla riforma del Titolo V, poiché la clausola di “equiparazione” di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3/2001³⁸ avrebbe esteso alle Regioni a statuto speciale solo i nuovi, maggiori poteri attribuiti alle Regioni ordinarie.

In ogni caso, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere che qui si segnala, anche per le Regioni a statuto speciale la valorizzazione delle autonomie locali – perno della riforma del Titolo V – rappresenterebbe un canone costituzionale rilevante³⁹, quantomeno sul piano della «qualificazione dei rapporti tra Regioni a statuto speciale e Comuni insistenti sul relativo territorio, ai fini del riparto di competenze sui ricorsi straordinari»⁴⁰.

Così, a giudizio del Consiglio di Stato, risulterebbe in contrasto con i principi complessivamente ricavabili dalla riforma costituzionale del 2001 un’interpretazione che ritenesse inammissibili i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per l’annullamento di provvedimenti dei Comuni siciliani, considerandoli “atti regionali” poiché adottati da «organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione Sicilia»⁴¹. Difatti, anche per la Sicilia, sarebbe «da

³⁶ A parere della dottrina maggioritaria, infatti, la potestà primaria delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali avrebbe conservato intatta la sua fisionomia anche all’esito della riforma del Titolo V. Riferisce in tal senso C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giur. cost.*, 4/2018, p. 1774-1776. In tema, si veda anche S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 159 ss., per il quale «l’effetto più rilevante prodotto dall’art. 10 del disegno di legge costituzionale è [...] la conservazione del principio di specialità» (*ivi*, p. 59).

³⁷ La Corte costituzionale ha infatti precisato come, all’esito della riforma del Titolo V, la competenza primaria delle Regioni speciali sull’ordinamento degli enti locali si fosse preservata, quantomeno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti. Così C. cost., 13 febbraio 2003, n. 48, punto 2.1, cons. in dir.: «[n]el caso specifico dell’ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell’art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quantomeno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti». Di recente, v. C. cost., 31 luglio 2020, n. 187, che ha definito quale «principio ricavabile dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» quello per cui «la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Regioni o Province ad autonomia speciale» (punto 2.3.1, cons. in dir.).

³⁸ Art. 10, l. cost. n. 3/2001: «Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

³⁹ Il Consiglio di Stato segnala infatti che «sebbene sia da dubitare della totale e diretta applicabilità del nuovo Titolo V alle Regioni a statuto speciale, se non altro in virtù dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, [...] tuttavia non può lasciare indifferenti l’introduzione [meglio: il rafforzamento, alla luce di quanto si è evidenziato nell’ambito di questo paragrafo] di un canone costituzionale di tale rilievo», qual è la valorizzazione dell’autonomia degli enti locali (punto 12).

⁴⁰ V. punto 12.

⁴¹ *Supra*, nt. 16.

escludere che gli atti degli enti locali (i Comuni, nel caso di specie) siano da ricomprendere ancora tra gli atti della Regione in quanto [adottati da] organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione»⁴².

Conformemente a tale conclusione, nella vicenda sottoposta all'esame del Consiglio di Stato, non sarebbe possibile considerare il Sindaco di Librizzi un soggetto dipendente, controllato o vigilato dalla Regione Sicilia.

4.2 (*Segue*) Sulla sussistenza di un altro titolo ai fini della qualifica dei provvedimenti dei Comuni siciliani come “atti regionali”

Una volta stabilita la non riconducibilità dei Comuni siciliani nel novero degli organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione, per determinare la competenza del Presidente della Regione Sicilia sul ricorso straordinario, occorrerebbe verificare se sussista pur sempre «un altro titolo, in grado di configurare i provvedimenti dei Comuni della Regione siciliana alla stregua di “atti regionali”, secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 4, dello Statuto»⁴³.

Procedendo con ordine, conviene intanto precisare che, secondo il Consiglio di Stato, tale ulteriore titolo sarebbe riscontrabile ove sussista una competenza legislativa regionale di carattere generale sull'ordinamento degli enti locali e il provvedimento in questione provenga da enti collocati sul territorio della Regione. Dovrebbe trattarsi, cioè, di provvedimenti ricompresi «tra gli atti regionali in quanto riferiti al territorio regionale (“atti *nella* Regione” e non “atti *della* Regione”)»⁴⁴.

Sebbene la distinzione tra provvedimenti “nella” e “della” Regione consenta di rimarcare l'autonomia dei Comuni siciliani rispetto alla Regione stessa, non sembra che quest'ultima condizione ponga particolari criticità.

Più complessa, ma dirimente, risulta, invece, la condizione circa la sussistenza di una competenza legislativa regionale di carattere generale sull'ordinamento degli enti locali. In proposito, con riferimento alla Regione Sicilia, può osservarsi che è attribuita alla competenza dell'Assemblea regionale la legislazione esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative», di cui al già citato art. 14, lett. o), St. Sicilia. Inoltre, come anticipato, l'ordinamento degli enti locali è ivi fondato sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati di ampia autonomia amministrativa e finanziaria (art. 15, c. 2, St. Sicilia). Proprio «nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (art. 15, c. 2, St. Sicilia).

Ebbene, secondo il parere qui in esame, la competenza legislativa regionale

⁴² V. punto 14.

⁴³ V. punto 11.

⁴⁴ V. punto 15.

di carattere generale sull'ordinamento degli enti locali così riconosciuta alla Regione Sicilia «non importerebbe un automatico effetto di supremazia e direzione, ma si risolverebbe in un'attrazione dei provvedimenti comunali nell'alveo regionale proprio *ex art. 23, comma 4, dello Statuto*»⁴⁵.

Così, nel caso di specie – concernente, lo si ricorda, un'ordinanza sindacale relativa a ipotesi di emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere locale – sarebbe ravvisabile una competenza legislativa regionale di carattere generale, tale da consentire di inquadrare l'ordinanza tra gli atti regionali, rendendo competente sopra il relativo ricorso straordinario il Presidente della Regione Sicilia e pertanto inammissibile il ricorso proposto al Capo dello Stato.

5. La natura «giustiziale, ma sempre più assimilabile alla giurisdizione, del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica»: raffronto con il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia

Nel giungere a tale conclusione – essenzialmente negando la proponibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – il Consiglio di Stato si dichiara consapevole delle «conseguenze che ne derivano o, per meglio dire, continuano a derivarne, connesse alla natura giustiziale, ma sempre più assimilabile alla giurisdizione, del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica»⁴⁶.

Quest'ultima considerazione offre al parere in analisi l'occasione per un'ampia ricognizione circa la natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato, in raffronto con quella del ricorso al Presidente della Regione Sicilia, di cui è utile ripercorrere i principali passaggi.

Come noto, la sostanziale “giurisdizionalizzazione” del ricorso straordinario al Capo dello Stato⁴⁷ ha trovato un significativo riscontro a seguito della l. n. 69/2009⁴⁸. A norma dell'art. 69 di tale legge, infatti, è stata introdotta la

⁴⁵ V. punto 15.

⁴⁶ V. punto 16.

⁴⁷ Giurisdizionalizzazione avviata sin dalla fine degli anni Novanta, con il riconoscimento da parte della CGCE della legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare, in sede di adozione del parere nell'ambito del ricorso straordinario al Capo dello Stato, questioni pregiudiziali davanti al Giudice comunitario (cfr. C. Giust. CE, 16 ottobre 1997, cause riunite da C-69/96 a C-79/96, in *Racc. giur. C. giust.*, 1997, I-5603). Su tale pronuncia, v., tra gli altri: G.B. GOLETTI, *L'art. 177 Tr. Ce e la sua applicabilità*, in *Foro amm.*, 1997, p. 2610 ss.; M. GNES, *Consiglio di Stato e rinvio pregiudiziale nell'ambito dei ricorsi straordinari*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 145 ss.

Per una ricostruzione del processo di “giurisdizionalizzazione” del ricorso straordinario al Capo dello Stato si rinvia a: P. TANDA, *La c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 6 ss. (in part. p. 14 ss.); A. MAZZA LABOCETTA, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Un rimedio per la «tutela della giustizia nell'amministrazione»*, cit., p. 69-145 e letteratura ivi richiamata (in part. p. 118 ss.).

⁴⁸ L. 18 giugno 2009, n. 69, che (con l'art. 69, rubricato “*Rimedi giustiziali contro la pubblica*

possibilità per il Consiglio di Stato in sede di adozione del parere di sollevare questioni di legittimità costituzionale, così attribuendo al Consiglio di Stato in sede consultiva la funzione di giudice *a quo*. Al contempo, per ciò che qui maggiormente interessa, è stata abrogata la potestà del Governo di deliberare in senso difforme rispetto al parere espresso dal Consiglio di Stato⁴⁹. Per questa via, il parere del Consiglio di Stato «ha dunque assunto i connotati di una vera e propria “decisione” vincolante»⁵⁰.

A favore della giurisdizionalizzazione del rimedio deporrebbero poi, nell'ambito della disciplina del codice del processo amministrativo, la possibilità per le parti interessate di presentare opposizione, ai fini della trasposizione del ricorso dinanzi al giudice amministrativo⁵¹, nonché la previsione del giudizio di ottemperanza, in caso di omessa esecuzione del decreto presidenziale

amministrazione”) ha novellato parzialmente gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, contenente la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

⁴⁹ Le modifiche riferite sono state introdotte rispettivamente dai commi 1 e 2 dell'art. 69, l. n. 69/2009. Si noti che l'art. 69 della l. n. 69/2009, rendendo vincolante il parere del Consiglio di Stato, di fatto rimuoveva l'elemento che la Corte costituzionale aveva in precedenza ritenuto principalmente ostativo al riconoscimento della natura giurisdizionale del ricorso straordinario, ovverosia il potere del Ministro di discostarsi dal parere, previa sottoposizione dell'affare alla deliberazione del Consiglio dei ministri (v. C. cost., 21 luglio 2004, n. 254, punto 3, cons. in dir.). Quanto alla giurisprudenza costituzionale successiva alle modifiche del 2009, v. C. cost., 2 aprile 2014, n. 73, la quale – ammettendo «la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica» – ha ritenuto le modifiche operate con l'art. 69, l. 69/2009 coerenti con i criteri previsti *ex art.* 1, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, secondo cui la questione di legittimità costituzionale deve essere rilevata o sollevata «nel corso di un giudizio» e deve essere ritenuta non manifestamente infondata da parte di un «giudice» (punto 2, cons. in dir.). In dottrina, M. IMMORDINO, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., p. 683, qualifica come vera e propria «svolta “genetica”» l'effetto prodottosi, nel senso della giurisdizionalizzazione del rimedio, a partire dalla riforma del 2009, secondo una tendenza poi confermata e rafforzata dal codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

⁵⁰ V. punto 16.

⁵¹ Art. 48, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Tale disposizione ha generalizzato, al comma 2, la facoltà di opposizione, mediante la c.d. trasposizione, riconoscendola a tutte le parti nei cui confronti il ricorso straordinario possa produrre effetti (lo Stato, le altre pubbliche amministrazioni, i cointeressati e controinteressati). Tale facoltà era ammessa, nella previgente normativa dettata all'art. 10, d.P.R. n. 1199 del 1971, per i soli controinteressati. Come evidenziato da Cons. St., Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 9, punto 4.1.2, parte “in diritto” e Cons. St., Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 10, punto 4.1.2, parte “in diritto”, «[l]a generalizzazione della facoltà di opposizione [...] garantisce il pieno rispetto del contraddittorio e, soprattutto, assicura la compatibilità del nuovo assetto con la garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.)»; ci pare da segnalare, in proposito, il riferimento, anche per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai canoni del giusto processo.

Il c. 3 del medesimo art. 48, c.p.a. ha, inoltre, previsto che, ove il giudice amministrativo dichiari l'inammissibilità dell'opposizione, questi debba disporre la restituzione del fascicolo per la prosecuzione del giudizio in sede straordinaria, così configurando «una speciale forma di *translatio iudicii* che, anche sul versante schiettamente terminologico, mostra di considerare il ricorso straordinario come la continuazione del medesimo giudizio incardinato con il ricorso al giudice amministrativo» (Cons. St., Ad. plen., 6 maggio 2013, nn. 9 e 10, punto 4.1.3, parte “in diritto”).

adottato all'esito del ricorso straordinario⁵².

Infine, nel quadro sinora tratteggiato merita una menzione – benché il parere in esame non faccia riferimento a tale profilo – l'esperibilità, avverso la decisione adottata in sede straordinaria, del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione *ex art.* 111, c. 8, Cost.⁵³.

⁵² A norma dell'art. 112, c. 2, d.lgs. n. 104/2010. Tale disposizione, invero, non menziona esplicitamente, tra gli atti eseguibili in sede di ottemperanza, il decreto presidenziale adottato all'esito del ricorso straordinario. Tuttavia, l'elencazione dei provvedimenti suscettibili di ottemperanza di cui all'art. 112 c.p.a. sarebbe abbastanza ampio da potervi ascrivere anche le decisioni rese in sede di ricorso straordinario (così A. CARBONE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2015, 65). In proposito, dottrina e giurisprudenza hanno a lungo dibattuto circa la riconduzione dei decreti decisori dei ricorsi straordinari alla lettera b) dell'art. 112, c. 2, c.p.a. (tra le «sentenze esecutive e [gli] altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo») o piuttosto alla lettera d) della medesima disposizione (tra gli «altri provvedimenti» equiparati alle sentenze passate in giudicato). Nel senso dell'applicabilità della lett. b) si è espressa la giurisprudenza maggioritaria: Cass., Sez. un., 28 gennaio 2011, n. 2065; Cass., Sez. un., 10 marzo 2011, n. 5684; Cass., Sez. un., 28 aprile 2011, n. 9447; Cass., Sez. un., 19 luglio 2011, n. 15765; Cass., Sez. un., 13 ottobre 2011, n. 21056; Cass., Sez. un., 22 dicembre 2011, n. 28345; Cass., Sez. un., 28 dicembre 2011, n. 29099; Cons. St., Sez. VI, 10 giugno 2011, n. 3513; Cons. St., Sez. IV, 29 agosto 2012, n. 4638; Cons. St., Ad. plen., 5 giugno 2012, n. 18; Cons. St., Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 9; Cons. St., Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 10. In dottrina, tra gli altri, C. VOLPE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un rimedio antico ma ancora attuale?*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2015, p. 7 ss.; G. URBANO, *Riflessioni sull'impugnazione per Cassazione della decisione resa su ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2017, p. 110. A favore, invece, della riconducibilità dei decreti presidenziali alla lett. d), in giurisprudenza, Cons. St., Sez. III, ord. 4 agosto 2011, n. 4666 e, in dottrina: A. CARBONE, *op. cit.*, p. 65 ss.; S. TARULLO, *Il giudizio di ottemperanza alla luce del Codice del processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2011, p. 13; S. PIGNATARO, *Riflessioni sulla natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sulle sue dirette implicazioni*, in *Federalismi.it*, 24/2017, p. 42 ss.

Non è in questa sede possibile affrontare la questione concernente le argomentazioni (e i risvolti) dei due diversi indirizzi interpretativi appena riportati. Basti qui notare, ancorché incidentalmente, che l'adesione all'uno piuttosto che all'altro orientamento cela un diverso modo di intendere l'istituto, poiché riconoscere l'ottemperabilità delle pronunce rese in sede straordinaria sulla base della lett. b) significa enfatizzare la natura sostanzialmente giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, qualificando come «provvedimento esecutivo del giudice amministrativo» il decreto presidenziale (necessariamente aderente al parere del Consiglio di Stato), così configurando il Consiglio di Stato in sede consultiva come giudice. Viceversa, l'opzione a favore della lett. d) sembrerebbe volta a qualificare il ricorso straordinario come rimedio giustiziale, assimilabile a quello giurisdizionale solo sotto alcuni tratti strutturali e funzionali.

⁵³ L'esperibilità del ricorso in Cassazione era stata esclusa prima della riforma del 2009 (cfr., *ex multis*, Cass., Sez. un., 17 gennaio 2005, n. 734). Questo indirizzo, tuttavia, è venuto meno sin da Cass., Sez. un., 19 dicembre 2012, n. 23464 (in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 250 ss., con nota di E. GRILLO, *Riflessioni sulla natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica a margine della sentenza delle Sezioni unite della Cassazione n. 23464/2012*), che ha inaugurato un orientamento poi confermato dalla giurisprudenza successiva. Con tale pronuncia, in particolare, le Sezioni Unite hanno ritenuto ammissibile il ricorso in Cassazione *ex art.* 362 c.p.c. nei confronti delle decisioni rese in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato, attesa la natura sostanzialmente giurisdizionale da riconoscere, in seguito all'evoluzione dell'istituto, al contenuto del parere emesso dalla Sezione consultiva del Consiglio di Stato. Riferisce di tale evoluzione giurisprudenziale A. CARBONE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, cit.,

Alla luce dei suddetti elementi, la più recente giurisprudenza della Corte EDU (*Mediani c. Italia*, 1° ottobre 2020, ric. n. 11036/14) ha dichiarato applicabili anche al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica le tutele della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁵⁴ – nello specifico, l'art. 6 sulla ragionevole durata dei processi – ritenendo «compiuta la trasformazione del ricorso straordinario in un “judicial remedy”»⁵⁵.

Dunque, secondo l'ultimo approdo della Corte di Strasburgo⁵⁶, l'avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio ora analizzato – principalmente riconducibile al carattere di decisione vincolante del parere del Consiglio di Stato – comporterebbe necessariamente l'applicazione delle garanzie del giusto processo⁵⁷.

p. 69 ss. Come è stato osservato da Cass., Sez. un., 5 ottobre 2015, n. 19786, a sostegno della ricorribilità in Cassazione, il mutamento apportato dal legislatore del 2009 al parere del Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario ne ha determinato una vera e propria ‘trasformazione’ sul piano ontologico: il passaggio da obbligatorio, secondo la precedente normativa, a vincolante, in particolare, ha fatto sì che il parere rappresenti, oggi, la decisione stessa del ricorso straordinario. Su quest'ultima pronuncia, v. G. URBANO, *Riflessioni sull'impugnazione per Cassazione della decisione resa su ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., p. 90 ss., secondo cui «[l']ammissibilità del ricorso in Cassazione è, probabilmente, l'ultimo tassello che occorre a completamento del mosaico costruito intorno alla disciplina del rimedio in esame, ormai ritenuto a tutti gli effetti, sostanzialmente giurisdizionale» (*ivi*, 94). In senso conforme a Cass., Sez. un., n. 23464/2012 e n. 19786/2015, si veda anche Cass., Sez. un., 6 novembre 2017, n. 26258, in accordo alla quale «la decisione presidenziale conforme al parere del Consiglio di Stato ripete dal parere stesso la natura di atto giurisdizionale in senso sostanziale» (punto 3, parte “in diritto”).

⁵⁴ Corte EDU, Sez. I, 1° ottobre 2020, *Mediani c. Italia*, ric. n. 11036/14, punto 35, parte “in diritto”: «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*» (corsivi nostri).

⁵⁵ V. punto 16.

⁵⁶ Che ha superato i precedenti orientamenti con cui la Corte si era invece espressa negativamente circa la riferibilità al ricorso straordinario delle garanzie convenzionali in tema di equo processo. In tal senso, cfr.: Corte EDU, 28 settembre 1999, *Nardella c. Italia*, n. 45814/99, con cui i giudici di Strasburgo avevano escluso che il ricorso straordinario potesse considerarsi «une procédure contentieuse relevant de l'article 6 de la Convention» ai fini dell'applicazione della garanzia della ragionevole durata dei processi *ex art. 6 CEDU*; Corte EDU, 31 maggio 2005, *Nasalli Rocca c. Italia*, n. 8162/02, ove la Corte si era limitata a richiamare gli orientamenti espressi in *Nardella c. Italia*; Corte EDU, 2 aprile 2013, *Tarantino e al. c. Italia*, nn. 25851/09, 29284/09, 64090/09, con cui la Corte aveva ritenuto che la parte ricorrente, «presentando un appello speciale al Presidente della Repubblica nel 2007, non [avesse] avviato un procedimento contenzioso del tipo descritto all'articolo 6 della Convenzione» (punto 62). Merita però precisare che la Corte EDU aveva in tali occasioni esaminato la disciplina del ricorso straordinario quale si presentava prima delle modifiche introdotte con la riforma del 2009 e con il c.p.a., confermando il suo orientamento anche dopo tali modifiche (nella pronuncia *Tarantino e al. c. Italia*), ma limitandosi in quella sede a richiamare le proprie precedenti sentenze, senza cioè soffermarsi ad analizzare l'impatto delle suddette modifiche in termini di configurazione del rimedio del ricorso straordinario. Il che, viceversa, è avvenuto con la pronuncia *Mediani c. Italia*, si determinando il *revirement* della Corte di Strasburgo.

⁵⁷ Garanzie di cui al menzionato art. 6 CEDU (“*Diritto a un equo processo*”), recepito nel nostro ordinamento all'art. 111 Cost., come riformato con l. cost. 23 novembre 1999, n. 2 (“*Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*”).

Siffatte considerazioni hanno precise implicazioni con riguardo al ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia. A ben vedere, infatti, «[l]a svolta della Corte EDU si riverbera su un punto nevralgico: l'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373/2003 consente ancora al Presidente della Regione, a seguito di delibera di Giunta, di disattendere il parere del CGARS, che risulterebbe pertanto obbligatorio ma non vincolante (similmente a quanto accadeva per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, fino al 2009)»⁵⁸.

Si giunge così a un passaggio – esso stesso ‘nevralgico’ – del parere n. 203/2021, in merito al raffronto tra il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia e quello al Presidente della Repubblica. Come osservato dal Consiglio di Stato, infatti, il disallineamento in termini di disciplina procedurale tra i due rimedi sarebbe capace di incidere sul piano sostanziale della tutela offerta da ciascuno di essi.

Diverrebbe allora decisivo comprendere se le modifiche procedurali intervenute per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, tali da determinare la giurisdizionalizzazione del rimedio e quindi l'applicazione delle garanzie convenzionali del giusto processo, siano o meno applicabili anche al ricorso straordinario regionale, che solo in questo caso potrebbe assicurare al ricorrente le medesime garanzie di tutela. In proposito, si registrano fondamentalmente due orientamenti, opposti tra loro.

Da una parte, vi è la tesi sostenuta da Cass. civ., Sez. un., 28 gennaio 2011, n. 2065, per la quale la legge n. 69/2009 avrebbe avuto un effetto abrogativo implicito della disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia. Secondo questa linea interpretativa, l'evoluzione normativa concernente il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dovrebbe «trovare applicazione, in guisa di corollario, per la analoga decisione resa dal Presidente della Regione siciliana ai sensi della sopra richiamata normativa regionale, modellata [...] sulla disciplina dettata per il ricorso straordinario al Capo dello Stato». Di conseguenza, dovrebbe riconoscersi «carattere vincolante anche al parere espresso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa», ammettendo «il potere di tale organismo di sollevare questioni di legittimità costituzionale rilevanti ai fini dell'espressione del parere»⁵⁹.

Di segno opposto il CGARS, nel parere n. 61/2020⁶⁰. In tal sede, il CGARS ha negato che il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia sia giuridicamente assimilabile a quello proposto dinanzi al Presidente della Repubblica, «nonostante le pur evidenti affinità (soprattutto di carattere

⁵⁸ V. punto 16.

⁵⁹ Cass., Sez. un., n. 2065/2011, punto 2.15, cons. in dir.

⁶⁰ Parere concernente la “*Direttiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana - Disciplina dell'istituto e aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali. Rispetto dei termini per l'istruzione*”.

procedurale)»⁶¹. In base a questa ricostruzione dovrebbe ritenersi confermata, anche all'indomani della l. n. 69/2009, la facoltà per il Presidente della Regione di non dare seguito al parere del CGARS, discostandosene previa deliberazione della Giunta regionale, *ex art.* 9, d.lgs. n. 373/2003⁶².

Se questo è il contesto in cui ci si muove, è evidente che, a seconda dell'orientamento interpretativo prescelto, il parere qui segnalato – con cui il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso un'ordinanza di un Comune siciliano, ritenendo competente il Presidente della Regione Sicilia – possa determinare significative «conseguenze sul piano delle garanzie»⁶³.

Difatti, ove si riconoscesse la perdurante facoltà per il Presidente della Regione Sicilia di non dare seguito al parere del CGARS, si dovrebbe concludere, sulla base della menzionata giurisprudenza della Corte EDU, per l'impossibilità di far valere le tutele convenzionali di cui all'art. 6 CEDU. Viceversa, tali tutele sarebbero applicabili al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proprio in virtù del carattere decisorio del parere del Consiglio di Stato.

6. Opportunità di una «rimeditazione, anche a livello normativo», della disciplina procedurale del ricorso straordinario regionale

L'insoddisfazione indotta dalla disparità di trattamento tra chi ricorra in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e chi, invece, in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia spinge a ritenere, riprendendo quanto affermato dalla Prima Sezione del Consiglio di Stato, che «vada favorito il rafforzamento delle garanzie offerte dall'ordinamento, nei suoi rapporti con le tutele assicurate dalla Convenzione EDU, quale che sia il rimedio giustiziale (ricorso al Presidente della Repubblica ovvero al Presidente della Regione siciliana)»⁶⁴. È infatti «auspicabile che le decisioni in rito sulla inammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (in favore del rimedio giustiziale al Presidente della Regione siciliana) non si riflettano in una contrazione delle tutele convenzionali per il singolo»⁶⁵.

Le considerazioni appena riferite, per un verso, mostrano la rilevanza della previsione di cui all'art. 6 CEDU per il sistema italiano di giustizia

⁶¹ CGARS, parere n. 61/2020, punto 4.

⁶² Più precisamente, secondo il CGARS sarebbe impossibile ritenere implicitamente abrogato l'art. 9 del d.lgs. n. 373/2003. Quest'ultima disposizione, infatti, «in quanto contenuta in una fonte speciale e rinforzata (posto che il citato d.lgs. n. 373/2003 reca norme di attuazione dello Statuto regionale), certamente prevale *in parte qua* sull'art. 69 della menzionata legge n. 69/2009, là dove si prevede la soppressione della decisione in difformità del Consiglio dei ministri» (CGARS, parere n. 61/2020, punto 12.5).

⁶³ V. punto 16.

⁶⁴ V. punto 16.

⁶⁵ V. punto 16.

amministrativa, in merito alle garanzie assicurate ai soggetti interessati dall'esercizio di un potere amministrativo⁶⁶. Per altro verso – con specifico riguardo al sistema delle fonti – tali considerazioni inducono a riflettere sul rapporto (e sulla potenziale tensione) tra la disciplina dettata in attuazione dello Statuto regionale siciliano e il diritto sovranazionale.

Appare limitativo, infatti, che solo il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica si conformi alle garanzie della Convenzione europea, le quali, al contrario, non sarebbero applicabili, stante l'attuale disciplina normativa, nel caso in cui il rimedio sia esperito dinanzi al Presidente della Regione Sicilia. Ciò non avrebbe alcun fondamento neppure sul terreno del riconoscimento dell'autonomia regionale speciale.

Non solo. Sul piano costituzionale interno potrebbe ravvisarsi un contrasto con l'art. 3 Cost., per il trattamento irragionevolmente differenziato – in punto di tutela offerta – che, conseguentemente, si registrerebbe tra le ipotesi di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e le ipotesi in cui, essendo censurato un atto amministrativo siciliano, il ricorso straordinario vada proposto al Presidente della Regione Sicilia.

Nondimeno, ipotizzare una soluzione che elimini le suddette disparità di tutela significa, necessariamente, aprire nuovi fronti di indagine circa i profili procedurali del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia. Del resto, il fatto stesso che la Corte di cassazione e il CGARS si siano pronunciati in modo discordante in merito agli (incerti) effetti abrogativi della legge n. 69/2009 sulla disciplina del ricorso straordinario regionale costituirebbe un «sintomo evidente della necessità di una valutazione e rimediazione, anche a livello normativo, della questione»⁶⁷.

In conclusione, sembra da accogliere con favore la soluzione sposata dal Consiglio di Stato nel parere n. 203/2021, che – nel dichiarare inammissibile il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, stante il carattere di “atto regionale” dell'ordinanza adottata dal Sindaco del Comune siciliano di Librizzi – ha ritenuto di trasmettere il proprio parere alla Presidenza del Consiglio dei

⁶⁶ Sul punto, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU: nuovi orizzonti per il diritto amministrativo nazionale*, in *Ius Publicum*, disponibile all'indirizzo www.iuspublicum.com, 2/2014, p. 5. Con riguardo all'incidenza dell'art. 6 CEDU sul sistema italiano di giustizia amministrativa, si vedano anche, per tutti: S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'altro diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Jovene, Napoli, 2008; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; ID., *La rilevanza dell'art. 6, par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 569 ss.; A. CARBONE, *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei*, in *DPCE online*, disponibile all'indirizzo www.dpceonline.it, 3, 2019, p. 2137 ss. Per una disamina dei vari profili connessi all'applicazione dell'art. 6 CEDU nel diritto amministrativo italiano e degli altri Paesi europei, cfr., di recente, A. CARBONE (a cura di), *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei*, Jovene, Napoli, 2020.

⁶⁷ V. punto 16.

ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie⁶⁸, per l'eventuale assunzione di iniziative legislative concernenti la disciplina procedurale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia.

Sarebbe necessario, in particolare, definire normativamente se il parere in tal sede adottato dal CGARS abbia assunto (o debba assumere per il futuro) natura vincolante, superando quanto disposto dal d.lgs. n. 373/2003, in analogia con la caratterizzazione del parere del Consiglio di Stato nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica a seguito delle modifiche introdotte con l. n. 69/2009.

Un ripensamento della questione da parte del legislatore potrebbe, infatti, essere indotto dalla consapevolezza che le direttrici di ordine sovranazionale e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. finiscono per fornire una chiave di lettura obbligata: al fine di applicare le garanzie del giusto processo (art. 6 CEDU) anche al ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia occorrerebbe riconoscere natura vincolante al parere del CGARS.

⁶⁸ In applicazione dell'art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, secondo cui «[q]uando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta od incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo».