

## Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e la certezza del diritto nella regione.

1. La decisione del CGA, 15 febbraio 2005 n. 73 è di estremo interesse non tanto per la vicenda contenziosa che essa dirime, quanto per una serie di *obiter dicta* che, volti a rispondere alla sollecitazione dell'appellante a rimettere l'affare all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, toccano il cuore dei rapporti tra il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Sicilia.

La controversia si incentra sulla regolarità o meno del voto, espresso dall'elettore riscrivendo, di proprio pugno, il nome del candidato alla carica di sindaco sulla scheda per il ballottaggio, che già riporta il nominativo prestampato (c.d. voto rafforzato).

In Sicilia la fattispecie del voto per il ballottaggio è regolamentata dall'art. 3, co. 7, l.r. 15 settembre 1997 n. 35, il quale prescrive quanto segue: "La scheda per il ballottaggio comprende il nome e il cognome dei candidati alla carica di Sindaco, scritti entro l'apposito rettangolo, sotto il quale sono riprodotti i simboli delle liste collegate. Il voto si esprime tracciando un segno sul rettangolo entro il quale è scritto il nome del candidato prescelto".

Tanto il Tar di Palermo, adito in prime cure, che il Consiglio di Giustizia, ritengono che il voto espresso con le modalità sopra rammentate debba reputarsi nullo, essendo la ripetizione del nome un segno grafico talmente inutile da non poter far presumere altro che la volontà dell'elettore di farsi riconoscere. Sebbene astrattamente opinabile - come riconosce lo stesso giudicante - per la mancanza di una testuale comminatoria di nullità, la soluzione prospettata dai giudici siciliani costituisce un orientamento consolidato sia del giudice di primo grado quanto di quello d'appello e nelle rispettive pronunce, intervenute per definire la controversia insorta tra i due aspiranti sindaci, si dà ampiamente atto dei precedenti giurisprudenziali conformi.<sup>1</sup>

Anche la diversa opinione manifestata dalla V sezione del Consiglio di Stato "*in qualche decisione*"<sup>2</sup> su norme di legge analoghe a quella vigenti in Sicilia - avverte il CGA - non si presenta idonea ad ingenerare un conflitto, in quanto basata su "*distinguo*" che, per il collegio giudicante, "*non risultano affatto convincenti*".

In effetti le predette decisioni, pur andando in contrario avviso, non si propongono di superare l'orientamento dominante, ma ne suggeriscono una revisione limitamente al peculiare contesto della specifica controversia, caratterizzato da "ristretta base elettorale", "rilevantissimo tasso di analfabetismo", particolari "condizioni socio-culturali della collettività chiamata ad esprimere il voto". A prescindere dalla loro condivisibilità, esse non si pongono, dunque, in meditato ed aperto contrasto con la tesi prevalente fatta propria anche dal Consiglio di Stato<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vd., tra le altre, Tar Palermo, II, 28 febbraio 2003 n. 311, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e CGA, 28 gennaio 1998 n. 9, in *Cons.St.*, 1998, I, 115, ma anche Tar Catania, I, 4 gennaio 1999 n. 1, in *Tar*, 1999, I, 1164.

<sup>2</sup> Il riferimento è sicuramente alla decisione 7 febbraio 2000 n. 673, in *Cons. St.*, 2000, I, 255, espressamente richiamata nella motivazione della sentenza di primo grado, e verosimilmente anche alla decisione 4 febbraio 2004 n. 374, in *Cons.St.*, 2004, I, 242 (s.m.) e per esteso su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>3</sup> Vd. *Cons.St.*, V, 22 febbraio 1996 n. 790 in *Foro amm.*, 1996, 1935 e Id, 25 febbraio 2002 n. 1090 in *Cons. St.*, 2002, I, 404.

2. Tali considerazioni erano di certo già sufficienti per escludere l'opportunità di una rimessione dell'affare all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: il punto di diritto sottoposto all'esame del collegio, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, non aveva dato luogo a contrasti giurisprudenziali, nè vi era la seria prospettiva che vi potesse in futuro dar luogo.

Ma il Consiglio di Giustizia va ben oltre e motiva ulteriormente il rigetto della richiesta di inoltro del ricorso all'Adunanza Plenaria, utilizzando argomentazioni che riguardano specificatamente la posizione dei giudici amministrativi siciliani.

Asserisce in primo luogo il giudice d'appello che la richiesta dell'appellante non può trovare accoglimento, in quanto *“solo questo Consiglio di giustizia amministrativa è chiamato a applicare le leggi regionali della Regione Siciliana, il che esclude un contrasto formale con alcuna decisione della V sezione”*.

La prima parte dell'affermazione nella sua assolutezza non è corretta.

La competenza territoriale del giudice di primo grado è derogabile e non può, dunque, categoricamente escludersi che una controversia che implichi l'applicazione di leggi regionali siciliane venga introdotta e resti radicata innanzi a giudici amministrativi di altre regioni, con la conseguente devoluzione della causa, in grado d'appello, al Consiglio di Stato, anziché al Consiglio di Giustizia amministrativa.

Ma anche il secondo profilo non sembra decisivo.

La rimessione dell'affare all'Adunanza Plenaria, espressamente prevista per il CGA dall'art. 10, co. 3° e 4°, d.lg. 24 dicembre 2003 n. 373 (ma già contemplata dall'art. 5, co. 4°, d.lg. 654/48), con la specifica garanzia dell'integrazione dell'adunanza con due magistrati del CGA, non risponde esclusivamente all'esigenza di dirimere “contrastanti formali” tra sezioni romane e sezioni insulari del Consiglio di Stato, contrastanti cioè sorti sulla medesima disposizione di legge, ma ben può essere operata in presenza di “contrastanti sostanziali”, cioè su norme analoghe anche se racchiuse in disposti legislativi differenti, regionali o nazionali che siano, avendo come scopo ultimo quello di stabilire un indirizzo univoco, che possa servire da guida all'attività sia giurisdizionale che amministrativa.

Nel caso odierno, l'art. 3, co.7, l. n. 35 cit. non è norma *sui generis*, ma trova corrispondenza in altre leggi regionali, come la stessa sentenza invero ricorda (si veda ad esempio l'art. 27, co. 7, l.r. Trentino Alto Adige, 30 novembre 1994 n. 3), e nello stesso ordinamento nazionale, riproducendo essa testualmente l'art. 72, co. 8, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267.

E, d'altronde, già in passato lo stesso giudice d'appello siciliano, proprio in materia elettorale, aveva rimesso all'Adunanza Plenaria il problema della legittimità della surrogazione, nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, dei consiglieri comunali che abbiano presentato le dimissioni, avvertendo come “le indicate diversità tra l'ordinamento nazionale e quello regionale non abbiano valore determinante ai fini della soluzione del problema in questione; e che pertanto la soluzione da dare a

quest'ultimo a livello nazionale non possa non refluire sulla correlativa soluzione da dare a livello regionale”<sup>4</sup>.

3. Ma la reiezione della richiesta dell'appellante di deferire la cognizione del ricorso all'Adunanza Plenaria è suggellata da un'ulteriore argomentazione. Afferma il Consiglio che non c'è alcuna esigenza di riaprire una vicenda già risolta poichè *“risulta già pienamente raggiunta, in Sicilia, quella primaria esigenza di certezza, che è tipica della materia elettorale...; e ciò tanto a livello di primo che, soprattutto, di secondo grado della giustizia amministrativa siciliana”*.

Il Collegio ritiene così sufficiente che il plesso siciliano, isolatamente considerato, abbia raggiunto un proprio stato di equilibrio interno, idoneo a garantire un valore fondante dell'ordinamento che è quello della certezza del diritto, particolarmente avvertito in materia elettorale, per escludere la esigenza di confronto con la giurisprudenza seguita nel resto del Paese.

Seppure cioè si volesse ammettere che le sezioni centrali del Consiglio di Stato sulla medesima questione seguano un indirizzo diverso, la mancanza di un contrasto interno – che può essere allora solo tra Tar siciliano e CGA o tra diversi collegi dell'unica sezione giurisdizionale del CGA - esclude l'esigenza di rimessione dell'affare alla Plenaria.

Quest'affermazione conclusiva è ancora più forte della precedente, in quanto, del tutto sganciata dal riferimento all'applicazione delle leggi regionali, si poggia su un modo tutto nuovo di intendere il contrasto giurisprudenziale. La rimessione all'Adunanza Plenaria è da escludere non solo quando si tratta di interpretare ed applicare le leggi regionali siciliane, per mancanza di un contrasto formale, non essendo nessun altro giudice amministrativo chiamato a fare applicazione di quelle disposizioni, ma anche quando, qualunque sia la legge da applicare, i giudici dell'isola seguono unanimemente e pacificamente una precisa linea interpretativa, a nulla rilevando la differente opinione seguita, non solo dagli altri Tar, ma soprattutto dal Consiglio di Stato.

Qui il CGA non si limita ad assumersi un ruolo di nomofilachia delle leggi della regione, ma si erge a garante della certezza del diritto nella regione.

Esso rivendica e sottolinea la propria autonomia, sostanzialmente disconoscendo la sua natura di “sezione” staccata del Consiglio di Stato, ora espressamente riconosciutagli dall'art. 1, co. 2, d.lg. n. 373/03.

4. E' di tutta evidenza che la problematica, in sé banale, della rimessione dell'affare all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è agitata dalla ben più complessa ed annosa questione che attiene al ruolo del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana nel sistema complessivo della giustizia amministrativa.

Sono ancora vicini gli echi delle corpose ordinanze di rimessione<sup>5</sup> alla Corte Costituzionale delle disposizioni di attuazione dello Statuto siciliano - tanto

---

<sup>4</sup> CGA, (ord.) 27 ottobre 1990 n. 352, in *Cons. St.*, 1990, I, 1276.

<sup>5</sup> Vd. ord. 13 maggio 2003 n.185 in *Cons. St.*, 2003, 1459, decr. 13 febbraio 2004 n. 77 in *Foro amm.* - CdS, 2004, 497 e ord. 10 marzo 2004

nell'originaria versione risalente al 1948, quanto nella recente del 2003 - , con le quali il CGA lamentava soprattutto l'introduzione di una ingiustificata differenziazione dell'organo giudicante, in primo luogo in merito alla sua composizione, rispetto a quella prevista per il Consiglio di Stato, a fronte, peraltro, di una norma statutaria, quale l'art. 23 St.sic., che non prevede alcuna deroga alla composizione ordinaria delle sezioni del Consiglio di Stato da localizzare in Sicilia. Ai dubbi di costituzionalità ripetutamente espressi dal giudice siciliano la Corte costituzionale ha replicato, sottolineando che *“l'art. 23 contiene ... un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale, un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali”*<sup>6</sup>. Essa ha, dunque, dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate, assolvendo il particolare modello siciliano proprio perché fondato sulla *“specialità”* della disposizione statutaria, la quale, peraltro, non fissa soluzioni organizzative prestabilite. Ed invero nella decisione che si annota il CGA sembra essersi voluto appropriare, non forse senza una punta di rabbia, della specialità riconosciutagli dalla Corte. Le argomentazioni sviluppate evocano certamente lo spirito autonomistico che ha condotto alla istituzione in Sicilia del Consiglio di Giustizia amministrativa, come sezione competente *“per gli affari concernenti la Regione”* (art. 23 cit.) ed in ragione del quale da tempo la dottrina<sup>7</sup> sostiene con forza la natura inderogabile della competenza del plesso TAR Sicilia – CGA, quantomeno per i giudizi che riguardano materie ed interessi regionali, con conseguente facoltà del giudice adito, che si reputi territorialmente incompetente, di sollevare anche d'ufficio la questione. Esse sembrano pure lanciare uno sguardo al futuro della giustizia amministrativa, che, a seguito delle importanti modifiche apportate al titolo V della Costituzione, richiede l'attuazione di un maggiore decentramento, anche in grado d'appello<sup>8</sup>. Ma, come questa decisione dimostra, il rischio è però assai alto ed è quello di confondere autonomia con separatezza, compromettendo definitivamente l'unità.

Caterina Criscenti  
Magistrato amministrativo

---

<sup>6</sup> Corte cost., 4 novembre 2004 n. 316 in *Cons.St.*, 2004, II, 2117.

<sup>7</sup> AGRIFOGLIO, *Una questione di modernariato: il Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana (con uno sguardo alla sezione siciliana della Corte dei Conti)*, in *Dir.proc.amm.*, 1991, 156 ss; RAIMONDI, *Il modello siciliano della giustizia amministrativa nell'esperienza del foro*, in *Dir.proc.amm.*, 2001, 330 ss.

<sup>8</sup> E' in tal senso il *“documento conclusivo sui problemi della giustizia amministrativa”*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), approvato nella seduta del Consiglio di Presidenza del 30 aprile 2004, nel quale è, tra l'altro, segnalata l'opportunità di prevedere *“la possibilità che l'Adunanza Plenaria possa essere investita della decisione delle questioni di cui al punto precedente anche su istanza di una delle parti”*.