

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(COSSIGA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 DICEMBRE 1979

Modifiche alle norme vigenti in materia di ricorso straordinario e di consultazione del Consiglio di Stato

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge — predisposto con il qualificato apporto del Consiglio di Stato, che lo ha preso in esame nell'adunanza generale del 22 gennaio 1977 (parere n. 20) — ha lo scopo di accelerare la procedura per la decisione dei ricorsi straordinari e, in genere, per l'esercizio della funzione consultiva del Consiglio di Stato; nonchè di adeguare il sistema normativo alle modificazioni delle strutture dello Stato, derivate dall'attuazione dell'ordinamento regionale. Esso si articola secondo tre profili fondamentali:

— decentramento alle Regioni dell'istruttoria dei ricorsi straordinari avverso atti amministrativi regionali;

— innovazioni procedurali per rendere più spedita l'istruttoria degli affari consultivi e l'emanazione dei pareri;

— concessione alle Regioni della facoltà d'avvalersi della consultazione del Consiglio di Stato negli affari di loro competenza.

Il provvedimento si compone di 13 articoli ripartiti in 3 Capi, il primo dei quali comprende le modifiche relative al ricorso straor-

dinario, il secondo quelle riguardanti la disciplina dei pareri del Consiglio di Stato, e il terzo detta norme in materia di impugnativa giurisdizionale dei decreti decisori di ricorsi straordinari.

In particolare, gli articoli 1 e 2 stabiliscono che per i ricorsi straordinari proposti contro atti delle Regioni o degli Enti sottoposti al loro controllo, gli adempimenti procedurali già spettanti ai Ministeri sono ora di competenza dell'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale. Viene espressamente chiarito che il decentramento alle Regioni di questi poteri istruttori è effettuato in virtù di delega dello Stato: poichè, infatti, a quest'ultimo, come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 20 febbraio 1975, spetta istituzionalmente la titolarità delle relative funzioni, detto decentramento non può essere disposto, con legge ordinaria, che in applicazione dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione.

L'articolo 3 disciplina la richiesta di parere al Consiglio di Stato sui ricorsi straordinari, ammettendo che tale richiesta possa

essere effettuata direttamente dall'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale per gli atti di competenza della Regione o degli Enti da essa controllati, salvo l'obbligo di comunicare la relazione anche al Ministero competente nella materia relativa all'atto impugnato.

Nello stesso articolo sono previsti rimedi contro l'inerzia dell'Amministrazione (Ministero e Regione) nell'istruttoria del ricorso. Tali disposizioni acceleratorie sono apparse necessarie per evitare quei ritardi, che autorevolmente ebbe a lamentare il Presidente della Repubblica nel Messaggio alle Camere del 15 ottobre 1975. In questo spirito è ammessa la facoltà del Consiglio di Stato di emettere il proprio parere anche in difetto della relazione della Amministrazione, quando siano inutilmente decorsi i termini massimi stabiliti per la relativa presentazione.

Il principio secondo cui l'inadempienza dell'Amministrazione nella produzione degli atti di sua competenza consente al Consiglio di Stato di pronunciarsi sulla base dell'esposizione dei fatti assunti dal ricorrente, è da gran tempo acquisito dalla giurisprudenza (vedi, tra le decisioni più recenti, V Sezione 30 ottobre 1970, n. 838, e IV Sezione, 12 novembre 1974, n. 772) pur essendo ovvio che trattasi di facoltà di cui deve farsi uso con meditata cautela.

L'articolo 4, con innovazione di particolare rilievo, che dà più sicuro fondamento di legittimità costituzionale alla regola della alternatività fra il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale, consente al ricorrente di presentare al Consiglio di Stato domanda di sospensione dell'atto impugnato. Sull'istanza il Consiglio delibera con ordinanza della competente Sezione consultiva, impugnabile con ricorso giurisdizionale solo congiuntamente al decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso straordinario.

Nell'articolo 5 sono contenute norme di raccordo della vigente disciplina dei ricorsi straordinari con le nuove norme che riconoscono alle Regioni, per gli atti di loro competenza, poteri istruttori analoghi a quelli dei Ministeri; mentre con l'articolo 6 si riafferma il criterio che, anche per i ricorsi con-

tro atti delle Regioni o degli Enti da esse controllati, la decisione ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente nella materia relativa all'atto impugnato.

Con l'articolo 7 si estende la nuova normativa anche alle Regioni a statuto speciale, compresa, entro i limiti di compatibilità, la Regione siciliana, fatte salve per questa ultima le attribuzioni del Consiglio di giustizia amministrativa di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654. Nelle province di Trento e Bolzano le attribuzioni conferite in materia di ricorsi straordinari all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale ed al suo Presidente, sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza della Giunta provinciale e dal suo Presidente.

Con l'articolo 8, che conclude il Capo I, si dettano norme transitorie per la prosecuzione dei ricorsi straordinari *in itinere* all'atto dell'entrata in vigore della legge.

Gli articoli 9 e 10 attribuiscono alle Regioni la facoltà di chiedere pareri al Consiglio di Stato sugli affari di loro competenza.

La richiesta è effettuata dal Presidente della Giunta regionale, al quale sono anche demandati, in materia, gli altri poteri riconosciuti dalle norme in vigore al Ministro relativamente alla richiesta di pareri ministeriali. Sono fatte espressamente salve, per la Regione siciliana, le disposizioni del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, che fa del Consiglio di giustizia amministrativa l'organo di consulenza della Regione anzidetta, con facoltà di promuovere esso stesso il parere del Consiglio di Stato.

Queste norme non incidono in alcun modo sull'autonomia organizzativa delle Regioni, perchè si limitano ad attribuire loro una facoltà, senza imporre alcun obbligo di udire il Consiglio di Stato, nemmeno nei casi in cui il parere è obbligatorio secondo la legge dello Stato.

L'ultimo comma dell'articolo 10 stabilisce che l'autorizzazione alla pubblicazione dei pareri pronunciati ai fini della decisione dei ricorsi straordinari, attualmente di competenza del Ministro, è data dal Presidente del Consiglio di Stato, salvo che il Ministro o

il Presidente della Regione competenti chiedono che il parere sia riservato.

A criteri di speditezza è anche informato l'articolo 11, con il quale si chiude il Capo II, che consente la comunicazione, anche telegrafica, del dispositivo del parere emerso dal Consiglio di Stato, prima della trasmissione del testo integrale, quando il parere sia conforme, senza osservazioni, alle conclusioni della relazione di richiesta. Emerge infatti che sovente il ritardo nella emissione dei pareri del Consiglio di Stato dipende essenzialmente dalle insufficienze numeriche del personale di copia. La disposizione vale soltanto per i pareri obbligatori (da quelli facoltativi l'Amministrazione può prescindere in ogni tempo) e non è applicabile ai pareri richiesti per la decisione di ricorsi straordinari.

L'articolo 12 intende risolvere un dubbio insorto circa la competenza a decidere dei ricorsi giurisdizionali proposti avverso le decisioni di ricorsi straordinari. Il dubbio è se

tale competenza sia tuttora del Consiglio di Stato in unico grado oppure se debba ritenersi trasferita in primo grado ai Tribunali amministrativi regionali, dopo l'istituzione di questi ultimi disposta con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Il dubbio viene risolto nel senso che la competenza è dei Tribunali amministrativi regionali non essendovi alcun valido motivo per derogare dalle comuni norme di giurisdizione.

L'articolo 13, infine, è un'integrazione dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199. Poiché tale disposizione prescrive la pubblicità dei decreti di decisione dei ricorsi straordinari di annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, si è ritenuto opportuno disporre la pubblicazione anche delle decisioni giurisdizionali che tali decreti eliminano dal mondo giuridico.

Il provvedimento, presentato al Parlamento nella VII legislatura (atto Camera n. 1248), è ora riproposto nel medesimo testo.

DISEGNO DI LEGGE**CAPO I****MODIFICHE AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 NOVEMBRE 1971, N. 1199, IN MATERIA DI RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA****Art. 1.**

All'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, sono aggiunti i seguenti commi sesto, settimo e ottavo:

« È delegata alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, l'istruttoria dei ricorsi straordinari proposti contro atti delle Regioni stesse o degli enti soggetti al loro controllo.

Il ricorso contro gli atti, di cui al comma precedente, deve essere presentato, nei modi e nel termine stabiliti dai commi primo e secondo del presente articolo, all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale competente. Al predetto Ufficio vanno presentati, nel termine previsto dal quarto comma, le deduzioni, i documenti e l'eventuale ricorso incidentale.

L'integrazione del contraddittorio, prevista dal quinto comma del presente articolo, è disposta, per i ricorsi considerati nel sesto comma, dall'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale ».

Art. 2.

Il secondo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è sostituito dal comma seguente:

« Il Collegio giudicante, qualora riconosca che il ricorso è inammissibile in sede giurisdizionale, ma può essere deciso in sede

straordinaria, dispone la rimessione degli atti, per l'istruttoria dell'affare, al Ministero competente, oppure, per i ricorsi previsti dal sesto comma dell'articolo 9 del presente decreto, all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale competente ».

Art. 3.

L'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è sostituito dal seguente:

« Art. 11. — *Istruttoria del ricorso - Richiesta di parere.* — Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 9, quarto comma, il ricorso, istruito dal Ministero competente, o, nell'ipotesi di cui al sesto comma dello stesso articolo, dall'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale competente, è trasmesso, insieme con gli atti ed i documenti che vi si riferiscono, al Consiglio di Stato per il parere.

L'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale deve comunicare, per conoscenza, la relazione prevista dall'articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, al Ministero che esercita attribuzioni nella materia relativa all'atto impugnato. Il Ministero può, nei trenta giorni successivi al ricevimento, comunicare al Consiglio di Stato le proprie eventuali osservazioni, dandone contemporaneamente comunicazione all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale, nonchè trasmettere documenti al Consiglio di Stato.

Trascorso il termine stabilito dal comma primo del presente articolo, il ricorrente può richiedere, con atto notificato al Ministero, e, nel caso previsto dal comma sesto dell'articolo 9, all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale, se il ricorso sia stato trasmesso al Consiglio di Stato. In caso di risposta negativa, o di mancata risposta entro trenta giorni dalla notificazione, lo stesso ricorrente può depositare direttamente copia del ricorso presso il Consiglio di Stato.

Dell'avvenuto deposito, la segreteria della competente sezione del Consiglio di Stato dà senza indugio avviso al Ministero o all'Ufficio di Presidenza della Giunta regio-

nale. Trascorsi novanta giorni dalla data del deposito, senza che l'Amministrazione abbia comunicato la relazione e gli eventuali documenti, il Consiglio di Stato può esprimere il proprio parere, senza attendere la relazione, ed assumendo, se del caso, per veri i fatti esposti nel ricorso.

Gli estremi dei pareri espressi ai sensi del comma precedente sono comunicati annualmente dal Presidente del Consiglio di Stato al Presidente del Consiglio dei ministri.

I ricorsi avverso atti di enti pubblici, in materie per le quali manchi uno specifico collegamento con le competenze d'un determinato Ministero, o d'una determinata Regione, devono essere presentati alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne cura la relativa istruttoria ».

Art. 4.

Il ricorrente può presentare al Consiglio di Stato, nei modi previsti dall'articolo 9, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, domanda di sospensione del provvedimento impugnato. La sezione consultiva, cui l'istanza è assegnata, provvede con ordinanza entro dieci giorni dalla sua presentazione e ne dà comunicazione senza indugio al Ministro o al Presidente della Giunta regionale competente, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Le ordinanze previste dal comma precedente sono impugnabili con ricorso giurisdizionale soltanto congiuntamente al decreto del Presidente della Repubblica, che decide il ricorso straordinario, semprechè il medesimo sia impugnabile in sede giurisdizionale.

Art. 5.

Per i ricorsi previsti dall'articolo 9, comma sesto, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, le richieste, gli ordini e le disposizioni degli organi del Consiglio di Stato, di cui all'artico-

lo 12 ed alla prima parte dell'articolo 13 del decreto stesso, sono rivolti all'Ufficio di Presidenza della competente Giunta regionale.

Per i ricorsi menzionati nel comma precedente, il parere previsto dall'articolo 13, ivi citato, viene espresso dalla sezione consultiva, cui, col decreto del Presidente della Repubblica menzionato nell'articolo 9, comma primo, del testo unico approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, sono assegnati gli affari del Ministero che esercita attribuzioni nella materia relativa all'atto impugnato, ferme rimanendo le facoltà di cui agli articoli 22 del citato testo unico e 12 del citato decreto.

I pareri, nei casi previsti dal comma precedente, vengono trasmessi all'Ufficio di Presidenza della Giunta regionale ed al Ministero di cui allo stesso comma.

Art. 6.

La decisione dei ricorsi straordinari previsti dall'articolo 9, comma sesto, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è adottata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro che esercita attribuzioni nella materia relativa all'atto impugnato.

Rimangono ferme le altre disposizioni dell'articolo 14 del decreto citato al comma primo di questo articolo.

Art. 7.

Le disposizioni degli articoli precedenti si applicano anche alle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, nonchè alle province di Trento e di Bolzano. Le medesime disposizioni si applicano inoltre alla Regione siciliana in quanto compatibili.

Nulla è innovato alle attribuzioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654.

Nelle province di Trento e di Bolzano, le attribuzioni conferite dagli articoli precedenti all'Ufficio di Presidenza della Giunta re-

gionale ed al suo Presidente sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza della Giunta provinciale e dal suo Presidente.

Art. 8.

Le disposizioni degli articoli precedenti concernenti i ricorsi di cui al comma sesto dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, si applicano anche ai ricorsi presentati prima dell'entrata in vigore della presente legge, semprechè non siano già stati trasmessi al Ministero competente, ai sensi dell'articolo 9, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199.

CAPO II

MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO

Art. 9.

Il Presidente della Giunta regionale può chiedere parere al Consiglio di Stato sugli affari di competenza della Regione.

Le comunicazioni al Consiglio di Stato, per averne parere, sono fatte mediante richiesta del Presidente della Regione sopra relazione, ai sensi dell'articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444. Le facoltà del Ministro, previste dagli articoli 21, 23, comma secondo, e 25 del testo unico approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, sono esercitate dal Presidente della Regione.

Il Consiglio di Stato può chiedere alla Regione le notizie e i documenti che reputi necessari. Sono sempre deliberati dall'adunanza generale i pareri concernenti gli affari menzionati ai numeri 1 e 2 dell'articolo 47 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, ed è fatta salva la facoltà del Presidente del Consiglio di Stato, di cui al n. 7 dello stesso articolo.

I pareri del Consiglio di Stato sono trasmessi al Presidente della Giunta regionale che ne ha fatto richiesta e per conoscenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nella Regione siciliana continuano ad osservarsi le disposizioni del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654.

Art. 10.

Qualora per l'emanazione d'un parere sia necessario acquisire ulteriori documenti, oppure elementi di valutazione oltre quelli contenuti nella relazione, il Presidente della Sezione o della Commissione speciale competente può farne richiesta al Ministro, o al Presidente della Regione, anche prima del giorno di convocazione della Sezione o della Commissione per l'esame dell'affare, stabilendo, ove lo ritenga, il termine per l'adempimento.

Fino a quando non saranno emanate le norme regolamentari relative alla presente legge, continueranno ad applicarsi, anche riguardo ai pareri richiesti dalle Regioni, quelle attualmente vigenti.

Il Presidente del Consiglio di Stato può autorizzare la pubblicazione dei pareri pronunciati sui ricorsi straordinari e sugli atti normativi, salvo che il Ministro o il Presidente della Regione competenti chiedano che essi restino riservati.

Art. 11.

Il Ministro può, con la relazione di cui all'articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, chiedere, per giustificate ragioni di urgenza, che, qualora il parere sia favorevole senza osservazioni alle conclusioni della relazione, il dispositivo gli sia subito comunicato, anche telegraficamente, prima della trasmissione della copia nei modi previsti dall'articolo 53 del decreto citato. In tal caso, il dispositivo viene, dal Segretario della Sezione o della Commissione speciale, reso noto al Segretario generale del Consiglio di Stato, che provvede senza indugio alla comunicazione.

Le disposizioni del comma precedente non si applicano ai pareri facoltativi ed a quelli richiesti per la decisione di ricorsi straordinari.

CAPO III

IMPUGNATIVA GIURISDIZIONALE
DI DECRETI DECISORI DI RICORSI
STRAORDINARI

Art. 12.

Il ricorso giurisdizionale previsto dal comma terzo dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è proposto, in primo grado, al Tribunale amministrativo regionale competente secondo la legge 6 dicembre 1971, numero 1034.

Art. 13.

Le decisioni giurisdizionali che annullano decreti di decisioni di ricorsi straordinari, di cui i commi terzo e quarto dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, prescrivono la pubblicazione, sono pubblicate per estratto, nel modo stesso del decreto annullato, a cura della Amministrazione, entro trenta giorni dal passaggio in giudicato.

In caso d'omissione da parte dell'Amministrazione, si applica il quarto comma dell'articolo 14 sopra citato.