

(N. 1763)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(SEGNI)

di concerto col Ministro dell'Interno

(TAMBRONI)

col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORO)

e col Ministro del Tesoro

(MEDICI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 1956

Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa
per la Regione siciliana.

ONOREVOLI SENATORI. — Con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, recante norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, fu istituito a Palermo il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, al quale fu demandato l'esercizio delle funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'articolo 23 dello Statuto della Regione.

La finalità della norma statutaria non può dirsi però interamente soddisfatta dall'ordina-

mento in vigore, in quanto il Consiglio di giustizia presenta notevoli differenze rispetto alla composizione delle Sezioni del Consiglio di Stato, e non vi è nemmeno coincidenza perfetta fra le attribuzioni giurisdizionali e consultive dei due Consessi perchè il Consiglio regionale non giudica in suprema istanza sulla legittimità di una importante categoria di atti amministrativi.

Il presente disegno di legge, partendo dalla premessa del riconosciuto carattere di sezione speciale del Consiglio di Stato — riaffermate

anche in una recente sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite — tende ad eliminare e ad attenuare talune delle più rilevanti particolarità strutturali e funzionali dell'organo, attraverso una integrale revisione della disciplina contenuta nel decreto del 1948, e nel contempo provvede ad assicurare il migliore svolgimento delle funzioni, consultive e giurisdizionali, del Consiglio di giustizia, in rapporto all'elevato numero degli affari e dei ricorsi che esso è chiamato a trattare.

Nella formulazione delle norme relative si è tenuto conto sia delle proposte del Governo regionale, sia del parere del Consiglio di Stato, le cui osservazioni sono state nella quasi totalità accolte.

L'articolo 1 del disegno di legge, migliorando e rendendo più chiara la formulazione del decreto del 1948, stabilisce al primo comma che il Consiglio di giustizia amministrativa è composto di due Sezioni, una consultiva e una giurisdizionale, presiedute entrambe da un presidente di Sezione del Consiglio di Stato, designato dal Presidente dell'Alto Consesso.

I commi secondo e terzo dello stesso articolo, nel determinare la composizione del Consiglio in sede consultiva e in sede giurisdizionale, prevedono un adeguato aumento dei suoi componenti, magistrati del Consiglio di Stato e esperti designati dalla Giunta regionale, in corrispondente misura, così da rendere possibile l'osservanza del criterio di pariteticità nella composizione dei collegi, accolto dal legislatore nel 1948. L'aumento del numero dei membri del Consiglio di giustizia amministrativa, in particolare del numero dei magistrati (da 2 a 4), cui peraltro fa riscontro un'adeguata riduzione del numero dei membri supplenti, agevolerà lo svolgimento dei compiti dell'istituto ovviando all'inconveniente di dover ricorrere sistematicamente all'opera dei magistrati supplenti e di distoglierli, così, dalla loro ordinaria attività nelle Sezioni del Consiglio di Stato. Tuttavia, per il caso — da considerarsi affatto eccezionale — che si verifichi l'assenza o l'impedimento di più di uno dei magistrati, si consente che il Presidente del Consiglio di Stato disponga, su richiesta del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa, la sostituzione degli assenti o impediti con magistrati del Consiglio di Stato,

appositamente designati all'inizio di ogni anno (articolo 1, quinto comma).

Negli stessi commi, rispettivamente alle lettere c) e b), vengono circoscritte le categorie degli esperti, entro le quali la Giunta regionale può operare la designazione dei membri del Consiglio. La norma risponde al retto intento di meglio garantire l'idoneità dei componenti del maggior organo consultivo regionale, ma affinché questo scopo possa essere raggiunto, si è ravvisata necessaria una limitazione maggiore delle categorie, entro le quali debbono essere scelti gli esperti. Viene richiesta l'appartenenza ad una delle seguenti categorie: a) professori di Università di facoltà giuridiche ed economiche; b) avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, con una anzianità di almeno un quinquennio; c) magistrati dell'Ordine giudiziario o amministrativo che abbiano esplicato in servizio funzioni equiparate a quelle di Consiglieri di cassazione (quest'ultima categoria limitatamente alla Sezione consultiva).

Si è ritenuta anche opportuna la determinazione di un limite di età degli esperti, che debbono essere di età inferiore agli anni 66 al momento della nomina; tuttavia è consentita la conferma nell'incarico degli esperti che hanno superato detto limite di età, ma in tal caso cessano dalle funzioni al compimento del 70° anno.

Nel quarto comma dell'articolo 1 viene riprodotta la disposizione oggi vigente che vieta agli avvocati, chiamati a far parte del Consiglio in sede giurisdizionale, l'esercizio della professione innanzi alle giurisdizioni amministrative. Si è ritenuto altresì estendere il divieto anche agli avvocati, chiamati a comporre il Consiglio in sede consultiva, giacché la ragione che dà luogo alla incompatibilità sussiste anche per la emanazione dei pareri sui ricorsi straordinari e in generale per l'esercizio della funzione consultiva.

L'articolo 2 determina la composizione che il Consiglio deve avere nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Chiamandosi a far parte il presidente, tre magistrati e tre esperti designati dalla Giunta, si porta a sette il numero dei partecipanti alla formazione del collegio giudicante in sede giurisdizionale, ponendosi così fine alla attuale incongruenza di

una Sezione del Consiglio di Stato, qual'è il Consiglio di giustizia amministrativa, che giudica con la partecipazione di cinque membri anzichè di sette membri come per le altre Sezioni giurisdizionali dell'Alto Consesso.

Il numero dei deliberanti nella Sezione consultiva resta invece limitato a 5, sia per rendere più agevole la convocazione del collegio, sia per eliminare l'inconveniente che oggi si verifica con la partecipazione alla formazione del parere di magistrati chiamati successivamente a comporre il collegio giudicante nella Sezione giurisdizionale che deve pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento già da essi stessi esaminato quali componenti della Sezione consultiva.

L'articolo 3, in analogia a quanto avviene per i provvedimenti relativi alla composizione delle sezioni del Consiglio di Stato, stabilisce che la composizione delle sezioni del Consiglio di giustizia amministrativa è disposta ogni anno con normale decreto presidenziale.

Al secondo comma dell'articolo 3 viene riprodotta la disposizione vigente sulla nomina del Consiglio di giustizia amministrativa che è fatta con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente Regionale.

L'articolo 3, terzo comma, sancisce, in applicazione del principio della inamovibilità, che per la destinazione dei magistrati del Consiglio di Stato al Consiglio di giustizia amministrativa è necessario il consenso del magistrato designato. Non è al riguardo previsto il collocamento fuori ruolo: il che elimina la vigente disposizione per la quale i magistrati membri effettivi del Consiglio di giustizia amministrativa sono collocati fuori ruolo. Essendo il Consiglio di giustizia amministrativa una sezione del Consiglio di Stato, non v'è motivo di porre fuori ruolo i magistrati che ne fanno parte.

L'articolo 5 concernente i compiti di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di giustizia amministrativa nei riguardi dell'Amministrazione regionale riproduce le analoghe disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto del 1948.

Un'importante innovazione (articolo 6) riguarda la restituzione alla competenza di pri-

mo grado del Consiglio di Stato delle materie, nelle quali le decisioni del Consiglio regionale sono appellabili, ai sensi dell'articolo 5 del vigente decreto legislativo, e la conseguente abolizione dell'appello avverso le decisioni del Consiglio regionale.

Viene così eliminata una grave anomalia del sistema attuale ed una ingiustificata disparità nella forma di tutela degli interessi legittimi nei confronti dell'Amministrazione statale.

La divisione di competenza tra le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e il Consiglio regionale in sede giurisdizionale è precisata nel primo comma dell'articolo 6 che attribuisce al Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale piena competenza per i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti definitivi dell'Amministrazione regionale, delle Provincie, dei Comuni e degli altri Enti soggetti alla vigilanza o alla tutela dell'Autorità regionale ovvero dell'Autorità dello Stato nella Regione.

Nei casi indicati pertanto il Consiglio di giustizia amministrativa decide in unica istanza al pari di una qualsiasi sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Corrispondentemente, nell'ambito regionale, il Consiglio di giustizia amministrativa esercita in grado d'appello le funzioni attribuite al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (secondo comma dell'articolo 6).

Resta ferma la normale competenza dell'Adunanza plenaria, nel caso in cui il Consiglio di giustizia amministrativa ritenga di deferire ad essa la cognizione del ricorso che abbia dato o dia luogo a contrasti giurisdizionali con le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

Gli articoli 7, 8 e 9 contengono la disciplina del conflitto di competenza che può verificarsi fra le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e la sezione giurisdizionale del Consiglio regionale. Viene all'uopo previsto un regolamento preventivo di competenza; e, nell'ipotesi di conflitto, la determinazione della procedura di risoluzione. L'introduzione di tali norme, nuove rispetto alla legge precedente, deriva dalla necessità, avvertita particolarmente dal Consiglio di Stato, che il sistema giurisdizionale realizzato, comprendente giudici

diversi con competenze separate, abbia un mezzo giuridico appropriato per dirimere i conflitti e reprimere gli errori di competenza. Il difetto di un tale mezzo inciderebbe sulla organicità stessa del sistema, così che i suoi elementi potrebbero essere considerati alla stregua di giurisdizioni separate.

L'articolo 10 mantiene la disposizione, ora contenuta nell'ultima parte del quarto comma dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 654 del 1948, che prevede una composizione speciale dell'Adunanza plenaria con la partecipazione straordinaria di due magistrati del Consiglio regionale, nell'ipotesi in cui l'Adunanza debba giudicare su questioni sollevate dal Consiglio regionale e debba risolvere conflitti di competenza. Ma poichè l'Adunanza plenaria è di regola composta di tredici magistrati (il presidente e 4 magistrati per ognuna delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), l'ag-

giunta — nelle ipotesi suindicate — di due membri del Consiglio di giustizia amministrativa eleverebbe eccessivamente il numero dei componenti del Collegio.

È sembrato quindi opportuno, anche per porre su un piano di pariteticità il Consiglio di giustizia amministrativa con le Sezioni giurisdizionali, ridurre — semprechè debbano concorrere alla composizione dell'Adunanza plenaria membri del Consiglio di giustizia amministrativa — il numero dei Consiglieri delle Sezioni giurisdizionali a tre.

Gli articoli 11, 12 e 13 riproducono disposizioni del precedente decreto legislativo, relative alla costituzione degli uffici di segreteria, all'osservanza delle disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato per quanto attiene al funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa, e alle spese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana è composto di due Sezioni, una consultiva ed una giurisdizionale, ed è presieduto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, designato dal Presidente del Consiglio di Stato.

Sono membri della sezione consultiva:

a) quattro magistrati del Consiglio di Stato, di cui due almeno con il grado di Consigliere, designati dal Presidente del Consiglio di Stato;

b) un Prefetto della Repubblica, designato dal Ministro per l'Interno;

c) sei esperti nei problemi della Regione designati dalla Giunta regionale e scelti tra professori di Università di facoltà giuridiche e economiche, avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori da almeno un quinquennio, magistrati dell'Ordine giudiziario od amministrativo, che abbiano esplicato in servizio funzioni equiparate a quelle di Consigliere di cassazione.

Sono membri della sezione giurisdizionale:

a) i quattro magistrati del Consiglio di Stato indicati nel comma precedente;

b) quattro esperti designati dalla Giunta regionale tra professori di diritto delle Università o avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori da almeno un quinquennio.

Per i membri magistrati e per il Prefetto componente del Consiglio è nominato un supplente; per i membri esperti sono nominati due supplenti.

Gli esperti designati dalla Giunta regionale debbono avere una età inferiore agli anni 66 al momento della nomina; essi possono essere confermati anche se hanno superato il detto limite di età, ma in tal caso cessano dall'incarico al compimento del 70° anno.

Agli avvocati nominati membri del Consiglio è interdetto, durante l'incarico, l'esercizio della professione innanzi alle giurisdizioni amministrative.

In caso d'assenza o d'impedimento, il Presidente è sostituito dal magistrato più anziano. Qualora si verificasse l'assenza o l'impedimento di più di uno dei magistrati, il Presidente del Consiglio di Stato può disporre, su richiesta del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa, la sostituzione degli assenti o impediti con magistrati del Consiglio di Stato, appositamente designati all'inizio di ogni anno.

Art. 2.

Il Consiglio delibera, in sede consultiva, con l'intervento del Presidente, di un magistrato, del Prefetto o del suo supplente e di due degli esperti indicati alla lettera c) del comma secondo dell'articolo precedente.

Il Consiglio decide, in sede giurisdizionale, con l'intervento del Presidente, di tre magistrati e di tre dei componenti indicati alla lettera b) del comma terzo dell'articolo precedente.

Art. 3.

La composizione delle sezioni del Consiglio di giustizia amministrativa è stabilita ogni anno con decreto del Presidente della Repubblica.

La nomina del Consiglio di giustizia amministrativa è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente regionale.

La destinazione dei magistrati del Consiglio di Stato al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana non può aver luogo se non con il loro consenso.

I membri designati dalla Giunta regionale durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati.

Art. 4.

Il ruolo dei magistrati del Consiglio di Stato è aumentato di un posto di Presidente di sezione e di quattro posti di consigliere.

Il Prefetto componente effettivo del Consiglio di giustizia amministrativa è collocato fuori ruolo.

Art. 5.

Il Consiglio è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale.

Gli atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato, qualora siano emanati dall'Amministrazione regionale, sono sottoposti al parere del Consiglio di giustizia amministrativa.

Quando il parere riguarda materie che incidono notevolmente sugli interessi generali dello Stato, o su quelli di altre Regioni, il Consiglio può deferire l'esame all'Adunanza generale del Consiglio di Stato. In tal caso, l'Adunanza generale esamina gli affari su preavviso del Consiglio di giustizia amministrativa.

Il parere previsto dall'ultimo comma dell'articolo 23 dello Statuto della Regione siciliana è dato dal Consiglio di giustizia amministrativa con l'intervento dei suoi componenti in sede consultiva ed in sede giurisdizionale. Per la validità della Adunanza è richiesta la presenza di almeno nove Consiglieri.

Art. 6.

Il Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei riguardi degli atti e provvedimenti definitivi dell'Amministrazione regionale, delle provincie regionali, dei comuni e degli altri enti soggetti alla vigilanza o alla tutela dell'Autorità regionale ovvero dell'Autorità dello Stato nella Regione.

Il Consiglio di giustizia amministrativa esercita le funzioni in grado di appello attribuite al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale.

Ove il punto di diritto sottoposto all'esame del Consiglio di giustizia amministrativa abbia dato o dia luogo a contrasti giurisprudenziali con le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa può, in qualunque stadio del procedimento, deferire la cognizione del ricorso all'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

Art. 7.

Quando una medesima controversia o controversie fra loro connesse siano state proposte dinanzi alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, le parti, fino all'udienza di discussione, possono promuovere il regolamento di competenza.

Il regolamento può essere chiesto, entro lo stesso termine, anche dalle parti intimato, che eccipiscano che la controversia proposta dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana rientra nella competenza delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato ovvero che la controversia proposta alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato rientra nella competenza del Consiglio di giustizia per la Regione siciliana.

Art. 8.

Se, nell'ipotesi prevista dal primo comma dell'articolo precedente, la Sezione del Consiglio di Stato o la sezione del Consiglio di giustizia amministrativa abbia ritenuto la propria competenza, con decisione non definitiva, l'altra sezione, che ritenga di essere competente, deve richiedere di ufficio il regolamento di competenza.

Se una Sezione del Consiglio di Stato o la Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa si sia dichiarata incompetente, per il motivo indicato nel secondo comma dell'articolo precedente, la Sezione successivamente adita, che ritenga di essere incompetente, deve richiedere d'ufficio il regolamento di competenza.

Art. 9.

L'istanza per il regolamento di competenza si propone con ricorso rivolto all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e notificato alle parti costituite, che non lo abbiano sottoscritto per adesione. Il ricorso deve essere depositato anche presso la segreteria delle sezioni investite della controversia, le quali debbono disporre, con ordinanza, la sospensione del procedimento.

Il ricorso può anche essere presentato alla Sezione adita e comunicato alle altre parti alla udienza di discussione; in tal caso deve essere depositato nei trenta giorni successivi alla segreteria dell'Adunanza plenaria, altrimenti la istanza perde effetto.

La richiesta di ufficio di regolamento viene fatta con ordinanza, con la quale la sezione sospende il procedimento e dispone la rimessione degli atti alla segreteria dell'Adunanza plenaria.

L'ordinanza deve essere comunicata alle parti costituite a cura della Segreteria.

Entro trenta giorni dalla notificazione della istanza o dalla comunicazione della richiesta di regolamento le parti possono presentare memorie.

Trascorso il termine indicato nel comma precedente l'Adunanza plenaria decide sul regolamento, dopo aver sentito in Camera di Consiglio gli avvocati delle parti che ne abbiano fatta richiesta.

Art. 10.

Nelle ipotesi previste dall'ultimo comma dell'articolo 6 e dall'articolo 9, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è costituita dal Presidente, da tre consiglieri di ciascuna delle sezioni giurisdizionali nonché da tre consiglieri della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

I Consiglieri e il segretario della Adunanza plenaria sono designati con decreto del Presidente della Repubblica al principio di ogni anno.

Art. 11.

L'Ufficio di segreteria del Consiglio di giustizia amministrativa è costituito di funzionari scelti tra il personale addetto alla segreteria del Consiglio di Stato e tra il personale della Amministrazione civile dell'Interno e dell'Amministrazione regionale, entro i limiti numerici e di grado da stabilirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto

con i Ministri per l'interno e per il tesoro, sentito il Governo regionale.

La nomina è fatta con decreto del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa, previa intesa con le Amministrazioni interessate.

Il personale delle Amministrazioni dello Stato è assegnato all'Ufficio di segreteria nella posizione di comando.

Art. 12.

Per il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato.

Art. 13.

Le spese per il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa sono a carico dello Stato, salvo quelle relative al trattamento economico dei membri del Consiglio e del personale designati dalla Regione.

Le spese a carico dello Stato graveranno su apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, rubrica Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare con proprio decreto le necessarie variazioni di bilancio.

Art. 14.

Alla maggiore spesa derivante dall'attuazione della presente legge per l'esercizio 1956-57, prevista in lire 5.000.000, si farà fronte a carico del fondo per l'ordinamento regionale iscritto al capitolo 497 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso esercizio.

Art. 15.

Sono abrogate le disposizioni del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, contrarie o incompatibili con quelle della presente legge.