COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI – ORGANIZZAZIONE DELLO STATO – REGIONI – DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

I.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 OTTOBRE 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SCELBA**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (253) 1

PRESIDENTE 1, 4

LUCIFREDI, *Relatore* 1

ALMIRANTE 4

La seduta comincia alle 9,30.

BERRY, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (253).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ».

Comunico che la V Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole al provvedimento.

L'onorevole Lucifredi ha facoltà di svolgere la relazione.

LUCIFREDI, *Relatore*. Il disegno di legge che oggi siamo chiamati ad esaminare è di un'importanza che non ha bisogno di essere sottolineata. Nella passata legislatura esso, già approvato dal Senato, fu rielaborato dalla Commissione competente della Camera, ma non poté essere approvato per la sopraggiunta fine della legislatura.

Il Governo, per un atto di deferenza nei confronti della Camera, di cui gli siamo grati, ha ripresentato il disegno di legge nel testo rielaborato dalla Commissione.

Qual'è il contenuto e qual'è la ragione d'essere di questo disegno di legge?

Come è noto, l'articolo 23 dello Statuto regionale siciliano dispone che gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti saranno nominati, d'accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Per la parte che ci riguarda, in attuazione di questo precetto costituzionale, fu emanato a suo tempo il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, contenente norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato. Con tale decreto legislativo si istituiva, con sede a Palermo, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, al quale veniva demandato il compito di esercitare le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle sezioni regionali del Consiglio di Stato e previste dall'articolo 23 dello statuto della Regione siciliana. Una serie di articoli disciplinava, poi, la co-

stituzione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa.

Il Consiglio stesso, dall'epoca della sua costituzione, ha svolto un lavoro notevole per la mole e l'importanza delle questioni affrontate e dei problemi risolti. E che si tratti di un lavoro notevole lo si può desumere dal fatto che, dal momento della sua costituzione fino al 28 marzo dello scorso anno, sono pervenuti al Consiglio di giustizia amministrativa, in sede giurisdizionale, ben 2.694 ricorsi; e altrettanto rilevante è il numero dei pareri dati, circa 300 all'anno. Si tratta di dati non completi, che io ho desunto da un'indagine compiuta lo scorso anno.

L'esperienza di questo decennio di lavoro ha messo in evidenza alcuni inconvenienti, ai quali si cerca di porre rimedio col provvedimento oggi al nostro esame. Di quali inconvenienti si tratta? In questa sede, mi riferirò soltanto a quelli di carattere generale.

Innanzi tutto, son sorti dei problemi in materia di competenza del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana; è nata qualche difficoltà di interpretazione, e qualche volta, anche in sede giurisdizionale, si è verificato un conflitto tra il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e il Consiglio di Stato. Un'altra difficoltà è sorta per il fatto che la strutturazione del predetto Consiglio sembrava non rispondere perfettamente al dettato dell'articolo 23 dello Statuto.

Da tutto ciò è sorta una duplice esigenza: quella di chiarire questi problemi di competenza e quella – sentita al tempo stesso dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e dal Governo centrale – di rendere più aderente alle disposizioni statutarie la strutturazine del Consiglio stesso.

Quali sono, quindi, le modificazioni concrete che questo provvedimento reca? Innanzitutto, una modifica concernente la strutturazione del Consiglio. Il nuovo testo, infatti, stabilisce che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Sicilia viene articolato su due sezioni distinte: una per gli affari consultivi e una per gli affari giurisdizionali.

Per semplificare e ridurre il tema della discussione, dirò che dovrebbe essere opinabile, dal punto di vista dell'opportunità, la necessità di istituire due specifiche e disgiunte sezioni; tuttavia, la questione mi sembra completamente superata dal chiaro dettato della norma dello Statuto siciliano, norma che non può essere modificata se non da una norma costituzionale. L'ultimo comma del citato articolo 23 dello Statuto siciliano stabilisce infatti, che « i ricorsi amministrativi avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato ». Si parla quindi di sezioni e non di sezione!

D'altra parte sull'istituzione delle due sezioni separate, consultiva e giurisdizionale, si sono trovati d'accordo nel formulare una precisa richiesta sia gli organi siciliani (organi politici e organi del Consiglio di giustizia amministrativa) sia gli organi centrali (cioè il Governo) sia il Consiglio di Stato, il quale, pur avendo sottoposto la materia a una lunga discussione, ha emesso nell'adunanza generale del 20 dicembre 1956 un largo ed elaborato parere su questo progetto di riforma. Tutti gli organi interessati si sono quindi pronunciati a favore dell'istituzione di queste due distinte sezioni.

Un secondo punto d'innovazione si ha per quello che riguarda la struttura delle singole sezioni, cioè la composizione delle sezioni all'atto della decisione. Mentre con la norma del decreto legislativo 6 maggio 1948 è ammesso che la pronuncia venga fatta con l'intervento di cinque membri, con le norme che oggi si propongono, proprio per far sì che queste sezioni speciali del Consiglio di Stato per la Sicilia possano porsi sul piano stesso delle altre sezioni che giudicano a Roma, viene stabilito che le sezioni medesime abbiano a comporsi di 7 membri, così come oggi con l'intervento di sette membri giudicano la IV, V, VI sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato. Dispone l'articolo 4 del disegno di legge che in sede consultiva intervengono il presidente, un magistrato, il prefetto o un suo supplente e due esperti; in sede giurisdizionale il presidente, tre magistrati e tre esperti.

Naturalmente queste norme hanno un riflesso sull'organico del Consiglio di Stato, che viene a subire un certo allargamento. Allargamento, però, che è più modesto di quello che potrebbe sembrare, perché se è vero che in realtà l'organico viene a essere aumentato di cinque posti, e precisamente del presidente e di quattro consiglieri, è altrettanto vero che l'aumento effettivo non è di cinque, ma di due posti, dato che per effetto della legge del 1948 c'è la possibilità, che è stata sempre in questi anni esercitata, di collocare fuori ruolo i magistrati del Consiglio di Stato addetti al Consiglio regionale della giustizia amministrativa siciliana. E tutti sanno che quando un magistrato è posto fuori ruolo si crea una vacanza nell'organico e si copre quindi un posto in

più. Non è perciò previsto l'aumento di cinque posti, ma soltanto di due, perché cade la possibilità di porre fuori ruolo dei magistrati. Del resto il fenomeno dei fuori ruolo è comune a tutti i campi della giustizia ordinaria, amministrativa, nonché delle carriere amministrative e investe un problema generale che non può essere affrontato in sede di esame di un disegno di legge che riguarda il Consiglio della giustizia amministrativa in Sicilia.

Opportunamente il disegno di legge, pur prevedendo la istituzione di due sezioni, stabilisce che uno è il presidente del Consiglio di giustizia amministrativa che presiede sia la sezione consultiva sia la sezione giurisdizionale. Si evita con ciò un aumento di spese che non sarebbe giustificato.

Un'altra modifica che non è di molto rilievo, riguarda i requisiti per poter essere ammessi, come esperti designati dalla Regione, alle funzioni di membro del Consiglio della giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Sono state determinae in questo disegno di legge con molta chiarezza le categorie tra le quali possono essere scelti questi membri: professori, magistrati a riposo, avvocati con un certo numero di anni di esercizio, ecc.

Più importante è un'altra innovazione che riguarda la materia di competenza del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana.

Secondo l'articolo 5 del decreto legislativo 6 maggio 1948, il Consiglio di giustizia amministrativa in sede giurisdizionale esercita i poteri che spetterebbero al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei riguardi degli atti regionali e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della Regione (si tratta, invero, di una espressione piuttosto ampia !). Inoltre il Consiglio di giustizia amministrativa esercita in grado di appello le funzioni attribuite al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale in tutto il territorio dello Stato, sulle decisioni delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale.

Richiamo l'attenzione dei colleghi sull'opportunità di non cadere nell'errore piuttosto diffuso di ritenere che l'esistenza in Sicilia di questo Consiglio di giustizia amministrativa abbia portato, a Palermo, alla competenza di questo Consiglio tutta la giurisdizione amministrativa siciliana. Ho portato a Palermo in sede di giustizia amministrativa siciliana quell'attività che in sede giurisdizionale per il resto d'Italia viene a Roma; ma tutta quella che è giurisdizione periferica, ed è esercitata dalle giunte provinciali amministrative, continua ad essere esercitata da questi organi anche nella Sicilia; il Consiglio di giustizia amministrativa siciliana si pone rispetto ad essi nella posizione di giudice di secondo grado.

Quali sono le conseguenze determinate da questo sistema e quali sono le proposte di modifica che vengono fatte col disegno di legge in esame ?

È sembrato al Consiglio di giustizia amministrativa siciliana, è sembrato al Consiglio di Stato e al Governo che non fosse compatibile con la posizione del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana, organo di appello, la possibilità di un ulteriore appello da proporsi al Consiglio di Stato, possibilità che oggi sussiste, potendosi ricorrere al Consiglio di Stato nel termine di 60 giorni contro le decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa, che sono prese su impugnativa degli atti e dei provvedimenti di autorità amministrative dello Stato e non pronunciate in grado di appello. In altri termini, se una autorità statale, nella Regione, pone in essere oggi un provvedimento amministrativo, chi se ne ritiene danneggiato può ricorrere in sede giurisdizionale a Palermo al Consiglio di giustizia amministrativa siciliana ed in secondo grado può ricorrere al Consiglio di Stato. Il che pone il Consiglio di giustizia amministratiav siciliana in una posizione singolare di giudice di primo grado rispetto al Consiglio di Stato.

Con la riforma prevista dall'articolo 9 del testo che abbiamo in esame, sotto un certo punto di vista si amplia e sotto un certo punto di vista si restringe la estensione della competenza del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana. Si amplia in quanto viene eliminata completamente quella sorta di soggezione delle sezioni di Palermo al Consiglio di Stato, e difatti non è previsto un giudizio di secondo grado da parte del Consiglio di Stato a Roma su quanto, in sede giurisdizionale, viene deciso dalle sezioni del Consiglio di Stato a Palermo. Nel tempo stesso viene limitata la sfera di competenza del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana perché, quando si tratta di atti emessi in Sicilia da un organo statale, la competenza ritorna a essere, anche per la Sicilia come per il resto d'Italia, del Consiglio di Stato a Roma in primo e unico grado.

Sicché la competenza in sede di primo grado del Consiglio di giustizia amministrativa siciliana viene a essere circoscritta a quegli atti e provvedimenti definitivi che, nell'ambito della Sicilia, vengono adottati dai comuni, dalle provincie, dai consorzi di comuni e da tutti gli enti soggetti alla stessa autorità

regionale siciliana. Sottolineo « i provvedimenti definitivi », perché i provvedimenti non definitivi delle provincie, dei comuni, dei consorzi dei comuni continuano ad essere soggetti alla competenza delle Giunte provinciali amministrative, così come fino a oggi era previsto. L'innovazione non tocca quindi per nulla questo settore.

Queste innovazioni sono state richieste dal Consiglio di giustizia amministrativa siciliana (mi riferisco, naturalmente alla richiesta formulata nel 1957), con l'accordo degli organi regionali della Sicilia, degli organi del Governo centrale e del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda i conflitti di competenza fra il Consiglio di Stato e il Consiglio di giustizia amministrativa siciliana vengono dettate opportune norme di procedura più chiare di quelle oggi esistenti per poter accelerare la soluzione dei conflitti stessi: conflitti che nascono nel caso che si ricorra a Roma mentre si dovrebbe ricorrere a Palermo, e viceversa. Forse qualche accorgimento dovrebbe essere introdotto per evitare che si possano sollevare questioni di competenza al solo scopo di ritardare la decisione su un ricorso.

Non mi dilungo su gli altri articoli che sono di assai minor rilievo.

Prima di concludere, vorrei fare una considerazione che, pur esulando dall'oggetto specifico del disegno di legge, merita di essere tenuta nel debito conto: è una considerazione che scaturisce anche da un punto di vista manifestato dal Consiglio di Stato quando ha dato il suo parere su questo provvedimento. Bisogna considerare, infatti, che se è opportuno porre sul suo giusto piano il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, è altrettanto opportuno risolvere finalmente il problema dei tribunali amministrativi regionali, secondo il dettato costituzionale.

Vorrei, con questo mio voto, sottolineare la gravissima deficienza che oggi, in tutta Italia, presenta l'ordinamento della giustizia amministrativa, come è esercitata dalle Giunte provinciali, ricordando che da parte dei vari governi fino ad oggi succedutisi si è provveduto ad elaborare una serie di progetti di legge in merito alla struttura che dovrebbe essere elaborata per realizzare istituti di giustizia amministrativa in periferia.

PRESIDENTE. Prima di dichiarare aperta la discussione generale desidererei chiedere se esiste una statistica, relativa agli affari svolti dal Consiglio di Stato, che consenta di stabilire un rapporto con il lavoro svolto dal Consiglio di giustizia amministrativa siciliana. Bisogna tener conto che la popolazione della Sicilia rappresenta la decima parte dell'intera popolazione italiana: è evidente che, se non vi sono ragioni che giustificano il provvedimento, quali, per esempio, l'eccessiva mole di lavoro, si potrebbe ritenere che la istituzione di due Sezioni a Palermo dovrebbe essere accompagnata dall'istituzione di un'altra diecina di Sezioni del Consiglio di Stato.

Abbiamo il dovere di tener presenti queste considerazioni, così come dobbiamo tener conto del fatto che il Consiglio di Stato, che pure esiste da molti decenni, ha sempre funzionato con sole sei Sezioni. Perché s'è manifestata questa nuova esigenza in Sicilia? Il Consiglio di Stato ha dato parere favorevole all'aumento del numero dei posti, perché evidentemente non esiste alcun organo che tende a ridurre i propri organici. Ma questo aumento di Sezioni in Sicilia avrebbe, per lo meno, dovuto coincidere con la riduzione del numero dei consiglieri del Consiglio di Stato, perché indubbiamente una parte del lavoro verrà sottratto a quest'ultimo!

È un'osservazione che in questo momento non può essere corroborata da elementi di documentazione ed ecco perché gradirei che venissero forniti dei dati sul numero degli affari svolti dal Consiglio di Stato.

Dichiaro aperta la discussione generale.

ALMIRANTE. Mi limito all'osservazione che in linea di fatto è stata sollevata testé sull'articolo 1 di questo disegno di legge. L'onorevole Presidente ha rilevato sostanzialmente che, se veramente non vi fosse bisogno di due Sezioni per il Consiglio di giustizia amministrativa siciliana, volerle imporre sol per obbedire al dettato di una norma dello Statuto siciliano sarebbe fuor di logica.

Io penso che o si chiarisce bene la portata della norma oppure la si modifica. E appunto in quest'ultima eventualità io mi riservo di presentare un emendamento per ridurre ad una sola sezione la composizione del Consiglio, sempre che ciò non sia considerato anticostituzionale perché contrastante col dettato dello Statuto siciliano.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,20.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI