

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1818

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(MORO)

Modificazioni dell'articolo 34 del testo unico  
delle leggi sul Consiglio di Stato

*Seduta del 6 novembre 1964*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il ricorso straordinario, la cui disciplina risale alla legge del 1859 sul riordinamento del Consiglio di Stato e che, attraverso alcune innovazioni introdotte nel 1907, è regolato oggi dall'articolo 16, n. 4, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e dagli articoli 60 e 61 del regolamento per la sua esecuzione, approvato con regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, risponde tuttora ad esigenze fortemente sentite.

La semplicità della forma e il moderato suo costo — che lo ha fatto definire il « ricorso dei poveri » — giustificano pienamente il favore che l'istituto tuttora conserva.

Com'è noto, sono state mosse da più parti obiezioni per contestare la legittimità costituzionale di tale rimedio straordinario di giustizia amministrativa, sia sotto il profilo che una simile attribuzione del Presidente della Repubblica non è prevista espressamente dalla Costituzione, sia per la considerazione che l'istituto sarebbe in contrasto con l'articolo 113 della Costituzione, che assicura, in ogni caso, la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa.

Ma tali obiezioni non appaiono avere sicuro fondamento.

Il potere di decidere i ricorsi straordinari può ritenersi compreso nelle attribuzioni inerenti alla funzione di Capo dello Stato e si inquadra in una specialissima competenza a decidere, sotto la responsabilità del Governo, questioni di natura amministrativa, al fine di assicurare la tutela della giustizia nell'Amministrazione, che l'articolo 100 della Costituzione indica fra le funzioni del Consiglio di Stato, con evidente riferimento all'istituto considerato.

Inoltre l'esperienza del ricorso in via straordinaria non interferisce sulla ammissibilità dell'azione giudiziaria per la tutela dei diritti. E l'esclusione della proponibilità del ricorso al Consiglio di Stato da parte del ricorrente in via straordinaria deriva non già da una preclusione originaria dell'ordinamento rispetto ad alcune controversie, bensì da una libera elezione del cittadino, il quale è posto in condizione di avvalersi, per la tutela del proprio interesse legittimo, di un rimedio diverso, alternativo con il ricorso giurisdizionale.

Si era già manifestata, peraltro, l'esigenza di adeguare l'istituto al nuovo ordinamento costituzionale dello Stato (articolo 111), in particolare per quanto concerne i suoi rapporti con il ricorso al Consiglio di Stato; e di tale necessità si era tenuto conto nello

schema di disegno di legge sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Consiglio di Stato, presentato dal Governo al Senato della Repubblica il 13 settembre 1962 (atto n. 2179) e decaduto con la fine della III legislatura.

È intervenuta nel frattempo la sentenza 1° febbraio 1964, n. 1, della Corte costituzionale, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale del secondo e terzo comma dell'articolo 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, sotto il profilo che « il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale ».

La predetta decisione della Corte costituzionale non investe l'istituto del ricorso straordinario, in sé e per sé considerato, né il principio della alternatività con il ricorso giurisdizionale, affermato dall'articolo 34, secondo e terzo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, ma concerne soltanto il precetto implicito che una costante interpretazione giurisprudenziale ha dedotto dalla predetta norma, secondo il quale il principio dell'alternatività tra i due rimedi è operante anche nei confronti dei terzi.

La caducazione, per questa parte, del principio della alternatività pone pertanto l'esigenza di una integrazione delle norme in materia, soprattutto per quanto riguarda il problema dei rapporti tra il ricorso straordinario e la tutela giurisdizionale dei controinteressati.

Entre questi limiti l'unito disegno di legge, sul quale è stato sentito il parere del Consiglio di Stato, si prefigge di colmare la lacuna venuta a determinarsi nella disciplina in esame a seguito della pronuncia della Corte costituzionale.

In un primo momento si era ritenuto di risolvere il problema ponendo i controinteressati in una condizione autonoma, analoga a quella dei cointeressati, nel senso cioè di attribuire anche ad essi il potere di determinare mediante opposizione la scelta tra rimedio amministrativo e rimedio giurisdizionale, sin qui attribuita soltanto al ricorrente ed ai cointeressati.

In tali sensi disponeva lo schema preliminare del disegno di legge, prevedendo per i controinteressati la facoltà di richiedere, con atto notificato al ricorrente e al Ministero competente, la trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale e dettando all'uopo le norme procedurali necessarie.

Senonché ad un più attento esame è sembrato preferibile, anche per ragioni di spedi-

tezza e di economia del procedimento, un'altra soluzione che, senza attribuire ai controinteressati la facoltà di trasferire il ricorso straordinario in sede giurisdizionale, assicuri ad essi egualmente la piena tutela giurisdizionale contro il provvedimento di accoglimento del ricorso, secondo il principio affermato dalla Corte costituzionale.

Pertanto, l'articolo 1 del disegno di legge contiene una nuova formulazione dell'articolo 34 del citato testo unico, con l'aggiunta di un comma finale, inteso a fare espressamente salva, in ogni caso, ai controinteressati la tutela giurisdizionale contro il decreto di accoglimento totale o parziale del ricorso straordinario.

Rimosso così *in toto* l'effetto preclusivo dell'alternatività nei riguardi dei controinteressati, questi ultimi sono legittimati ad impugnare il decreto presidenziale che decide il ricorso straordinario, non solo per vizi di procedimento e di forma, propri di esso, ma anche per vizi di forma e di procedura anteriori al parere del Consiglio di Stato, nonché per *errores in iudicando*.

Necessaria e conseguente all'accolta soluzione è la norma contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge.

Come è noto, la regola dell'alternatività è stata essenzialmente ispirata da una preoccupazione analoga a quella che risulta dall'articolo 33 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, che, cioè, possa verificarsi un'ipotesi di impossibilità di costituzione del Collegio giudicante per avere tutti i consiglieri espresso parere sul ricorso straordinario in Adunanza generale.

Pur trattandosi di ipotesi rara a verificarsi, giacché l'Adunanza generale (articolo 19 testo unico citato) è validamente costituita con « la presenza almeno della metà del numero dei consiglieri che compongono il Consiglio », si è ritenuto necessario prevedere che alle deliberazioni dei pareri sui ricorsi straordinari intervenga un limitato numero di magistrati delle sezioni giurisdizionali.

E ciò in relazione alle nuove situazioni che potrebbero determinarsi per effetto della tutela accordata ai controinteressati.

All'uopo il citato articolo 2 prescrive che alla deliberazione dell'Adunanza generale, nell'esercizio della suindicata competenza consultiva, possono partecipare non più di nove magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali, ferma rimanendo l'attuale composizione dell'Adunanza generale. A tal fine, al principio di ogni anno, con decreto del Presidente

del Consiglio di Stato, sono designati tre magistrati, oltre due supplenti, per ciascuna delle sezioni giurisdizionali.

Inoltre all'Adunanza generale possono partecipare, di volta in volta, con diritto al voto, altri magistrati delle sezioni giurisdizionali per riferire su preavvisi proposti da Commissioni speciali.

In tale maniera si attua una semplice limitazione numerica della partecipazione dei ma-

gistrati delle sezioni giurisdizionali alla delibera dei pareri sui ricorsi straordinari, lasciando inalterata la composizione dell'Adunanza generale prevista dalle norme vigenti.

Infine l'articolo 3 stabilisce che per il procedimento di trattazione degli affari valgono le disposizioni contenute nel titolo II del Testo Unico 26 giugno 1924, n. 1054 e nei titoli IV, V e VI del Regolamento 21 aprile 1942, n. 444, in quanto applicabili.

## DISEGNO DI LEGGE

### ART. 1.

#### *(Ricorso straordinario)*

Il testo dell'articolo 34 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, è sostituito dal seguente:

« Quando la legge non prescrive altrimenti, il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se non contro gli atti o provvedimenti amministrativi, sui quali siano esauriti o non possano proporsi ricorsi amministrativi, salva la facoltà dell'assegnazione di un breve termine per riprodurre alla autorità gerarchica competente il ricorso proposto, per errore ritenuto scusabile, contro atti o provvedimenti non definitivi.

Tale ricorso non è più ammesso quando contro l'atto o provvedimento definitivo sia stato proposto il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, di cui all'articolo 16 n. 4 del presente Testo unico.

Tuttavia, quando l'atto o provvedimento si riferisce direttamente ad altri interessati, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non può essere proposto se non siano decorsi i termini per impugnarlo in sede giurisdizionale, ovvero quando nessuno degli interessati abbia dichiarato, entro 15 giorni dalla ricevuta comunicazione del ricorso straordinario, di fare opposizione. In caso contrario, il giudizio avrà luogo in sede giurisdizionale.

Resta in ogni caso salva, per i controinteressati, la tutela giurisdizionale contro il decreto di accoglimento totale o parziale del ricorso straordinario ».

ART. 2.

*(Parere del Consiglio di Stato -  
Composizione dell'Adunanza generale)*

Il Consiglio di Stato, quale organo di tutela della giustizia nell'Amministrazione, esprime parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica in Adunanza generale.

Fermo il disposto dell'articolo 19 del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, alla deliberazione del parere, previsto dal precedente comma, possono partecipare non più di nove magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali.

Per tale effetto, al principio di ogni anno sono designati, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, tre magistrati, oltre due supplenti, per ciascuna sezione giurisdizionale.

Alla deliberazione del parere, prevista dal primo comma, possono partecipare, di volta in volta, anche altri magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali per riferire su preavvisi formulati da Commissioni speciali.

ART. 3.

*(Procedimento per la trattazione degli affari)*

Il procedimento di trattazione degli affari nell'Adunanza generale, previsto dall'articolo 2 della presente legge, è regolato dalle disposizioni contenute nel titolo II del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e nei titoli IV, V e VI del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, in quanto applicabili.