

SENATO DELLA REPUBBLICA
— III LEGISLATURA —

(N. 2179-A-bis)

Relazione di minoranza della 1^a Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORI GIANQUINTO E CARUSO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei Ministri**

di concerto col **Ministro del Tesoro**

NELLA SEDUTA DEL 13 SETTEMBRE 1962

Comunicata alla Presidenza il 6 febbraio 1963

Norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Consiglio di Stato

ONOREVOLI SENATORI. — 1) La riforma del Consiglio di Stato e la istituzione nelle Regioni di organi di giustizia amministrativa di 1° grado (articolo 125 comma 2 della Costituzione) che è quanto dire riforma strutturale, organica dell'ordinamento della giustizia amministrativa, sono (o erano) tra i punti programmatici più caratterizzanti e impegnativi del Governo di centro-sinistra.

Il Presidente del Consiglio, presentando il Ministero alle Camere il 2 marzo 1962, annunciò che sarebbe stata presto presentata al Parlamento la riforma del Consiglio di Stato; e presentato anche il disegno di legge costitutivo dei tribunali regionali amministrativi. « Il primo progetto — disse — è pressochè ultimato; il secondo, dopo un esame preliminare, è stato sottoposto al coordinamento col primo ».

Dopo sei mesi, nella seduta del 13 settembre, il Governo presentò al Senato l'attuale disegno di legge recante « norme sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Consiglio di Stato ».

La relazione afferma: « Con il disegno di legge che abbiamo l'onore di presentarvi, e con l'altro riguardante l'istituzione dei tribunali amministrativi, il Governo adempie all'impegno che aveva assunto all'atto della sua costituzione, di promuovere una riforma organica della giustizia amministrativa, diretta ad armonizzare la legislazione vigente con il nuovo ordinamento costituzionale e democratico ». Ma l'altro disegno di legge, istitutivo dei tribunali amministrativi regionali, tanto vistosamente ostentato nella relazione a prova dell'avvenuto adempimento da parte del Governo di un suo preciso impegno programmatico e costituzionale (attuazione dell'articolo 125, comma 2° della Costituzione) dov'è?

Non è stato presentato al Senato, nè si trova dinanzi all'altro ramo del Parlamento: vuol dire che il disegno di legge... è rientrato! Vuol dire ancora che anche in questo campo il Governo di centro sinistra continua in concreto l'indirizzo politico dei governi a formula centrista, volto ad eludere ogni precetto costituzionale. Eppure è in-

negabile che la riforma organica dell'ordinamento della giustizia amministrativa, vincolata come necessariamente deve essere al dettato costituzionale, non può arrestarsi all'organo centrale (il Consiglio di Stato), ma deve creare un ordinamento decentrato che si fondi sui tribunali amministrativi regionali quali organi di primo grado,

L'istituzione di questi tribunali modifica le attribuzioni e la competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, in quanto esso diverrà una magistratura amministrativa d'appello.

Il problema quindi è unico, e comporta una soluzione globale. Il Consiglio di Stato, nel parere espresso sul disegno di legge in esame, rilevò del resto « che di grande importanza ai fini della nuova legge sul Consiglio di Stato è l'auspicata istituzione dei tribunali amministrativi regionali »; onde è assai chiaro — osserviamo — che la istituzione di questi tribunali è parte integrante della stessa riforma del Consiglio di Stato.

E la riforma è urgentissima. La giustizia amministrativa locale presenta un quadro tutt'altro che confortante, sia per quanto attiene ai giudizi davanti alle G.P.A., sia per i procedimenti avanti ai Consigli di Prefettura. Gli attuali organi locali non corrispondono affatto, per la struttura, per il funzionamento e per la sfera di competenza ad essi attribuita, alle esigenze di giustizia di un moderno stato democratico, sicchè da lungo tempo se ne invoca una radicale trasformazione. Nè vanno sottaciuti gli aspetti sociali della riforma, che si concretano nel più agevole accesso del cittadino al Giudice amministrativo, al minor costo del procedimento, alla rapidità della decisione (o almeno a un tempo meno lungo occorrente per ottenerla).

Mancando quindi il progetto sui Tribunali amministrativi, il disegno di legge in esame non contiene — come pretenderebbe il Governo — una riforma organica della giustizia amministrativa, in armonia con il nuovo ordinamento costituzionale e democratico dello Stato. Esso reca soltanto alcuni ritocchi al Consiglio di Stato quale ci è stato tramandato dalla monarchia e dal fascismo, e contiene alcune deleghe relative ad

innovazioni procedurali e al trattamento del personale. Lo ha riconosciuto, del resto, lo stesso relatore di maggioranza, senatore Schiavone, quando in Commissione ha dichiarato: « In sostanza l'Istituto nelle grandi linee rimane quello che è; vengono apportati dei perfezionamenti ». Il disegno di legge pertanto in luogo della promessa riforma organica reca la inosservanza e la elusione di un impegno programmatico che era chiarissimo. È un'altra promessa mancata, come l'ordinamento regionale e la riforma della legge di Pubblica Sicurezza.

2) In via preliminare dobbiamo ancora rilevare che è pervenuto al Senato — approvato dalla Commissione speciale della Camera dei deputati nella seduta del 13 dicembre 1962 — il disegno di legge di iniziativa degli onorevoli Lucifredi, Resta e Codacci Pisanelli, recante « norme generali sull'azione amministrativa ». Tale disegno di legge, che è stato deferito dal Presidente del Senato all'esame di una Commissione speciale, con gli articoli 60, 61 e 62 regola il procedimento relativo al ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Anche il disegno di legge di riforma del Consiglio di Stato disciplina il ricorso straordinario, mediante delega, sulla quale il Governo insiste. Legislazione diretta dunque, o legislazione delegata? E nella ipotesi che l'istituto sopravviva, dove collocarne la disciplina? Nella legge sul Consiglio di Stato o in quella relativa alle norme generali sull'azione amministrativa? La questione sorge dallo studio dei lavori della Commissione speciale della Camera dei deputati, la quale ritenne opportuno introdurre nel testo le disposizioni relative al procedimento del ricorso straordinario per l'esigenza « di una sistemazione coerente che induce a regolare in questa sede tutta l'attività dello Stato che assume la forma dell'atto amministrativo ». Non risulta che il Governo — rappresentato nella Commissione speciale della Camera dei deputati dal Ministro per la riforma della pubblica amministrazione — si sia dichiarato contrario alle norme contenute nei predetti articoli 60, 61 e 62. Come si spiega ora che il Governo medesimo — seguito dal re-

latore di maggioranza — chieda la delega legislativa per emanare norme aventi valore di leggi relative ad un istituto disciplinato invece direttamente dal testo di disegno di legge approvato dalla Camera e ora all'esame della Commissione speciale del Senato? E come si spiega che il Governo, favorevole a collocare il procedimento del ricorso straordinario nella legge contenente norme generali sull'azione amministrativa, sostiene ora un progetto che reca una collocazione diversa?

Per risolvere queste contraddizioni ed i vari complessi e delicati problemi che scaturiscono dalla riforma stessa del Consiglio di Stato, sarebbe stato indispensabile un esame tranquillo ed approfondito in Commissione. E invece no: il Governo è sospinto dalla fretta, dalla fretta manifesta di varare al galoppo una legge che riguarda nientemeno un istituto di rilevanza costituzionale a presidio dello stato di diritto. La fretta — che ha fatto concludere rapidamente il dibattito in Commissione, che non ha consentito l'esame nemmeno sommario degli articoli e degli emendamenti — la fretta pretestata dalle voci correnti di un imminente scioglimento delle Camere, sarebbe per il Governo una comoda ma non accettabile scusa per far passare inavvertita la non rispondenza della legge alla Costituzione, e per sottrarsi al dibattito, che coinvolge questioni di indirizzo politico, per la soluzione di quei problemi di fondo dell'ordinamento della giustizia amministrativa che il Costituente rimise al legislatore ordinario, e che ancora dopo quindici anni rimangono sul tappeto.

3) Il Consiglio di Stato è magistratura della Repubblica in quanto ha giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi (articolo 103 della Costituzione); ed è nello stesso tempo organo ausiliario di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nella amministrazione (articolo 100 della Costituzione). Esso è assistito da garanzie costituzionali che sono dettate dall'articolo 100 (la

legge assicura l'indipendenza del Consiglio di Stato — quale organo di consulenza e di tutela della giustizia nell'amministrazione — e dei suoi componenti di fronte al Governo) e dall'articolo 104: la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Indipendenza ad autonomia sono due aspetti di uno stesso problema; ed è pacifico che l'una e l'altra vanno intese non soltanto sotto il profilo gerarchico, ma in primo luogo sotto quello politico.

Nelle sue funzioni di consulenza giuridico-amministrativa il Consiglio di Stato non può essere considerato, nè direttamente nè indirettamente, organo sotto qualsiasi profilo subordinato, ma autonomo ed indipendente come nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

Come si garantisce l'indipendenza del Consiglio di Stato e dei suoi componenti di fronte al Governo?

Il problema venne largamente dibattuto in sede di lavori preparatori della Costituzione. I costituenti escludono che fossero sufficienti ad assicurare l'indipendenza le sole garanzie dei Magistrati, e portarono invece l'esame sulla fonte della nomina del Consiglio di Stato (è noto che ancora oggi essi provengono in parte da concorso, in parte da nomina diretta del Governo). Si ritenne che la fonte di nomina governativa sia da considerarsi incompatibile con la garanzia di indipendenza dal Governo.

Gli onorevoli Bozzi e Ambrosini, appoggiati dagli onorevoli Einaudi e Ruini, proposero l'intervento indiretto del Parlamento nella nomina dei componenti del Consiglio di Stato: nomina mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta delle Presidenze delle Camere, sentita l'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

Gli onorevoli Terracini e Laconi proposero invece che le nomine promanassero direttamente dalle Camere.

Nel contrasto prevalse la formula dell'onorevole Mortati (comma ultimo dell'articolo 100) di rinvio al legislatore ordinario.

Il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato sul disegno di legge in esame richiama il dibattito alla Costituente: « È

necessario sottolineare con particolare rilievo che la Costituzione repubblicana, volendo porre a presidio dello stato di diritto, fra gli altri maggiori istituti, il Consiglio di Stato, ne ha accentuato la indipendenza dal potere esecutivo sia nell'esercizio della funzione giurisdizionale che in quello della funzione consultiva; della prima, in quanto ha affermato negli articoli 101 secondo comma e 103 primo comma che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, e quanto alla seconda, proclamando il principio dell'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e dei loro componenti di fronte al Governo, principio che esclude, secondo la discussione seguita dinanzi all'Assemblea Costituente, la possibilità che il Governo elegga i magistrati del Consiglio di Stato, istituzionalmente chiamati a controllare ed eventualmente annullare gli atti del Governo che li ha eletti, e che esclude, comunque, ogni rapporto gerarchico dell'Alto Consenso dal potere esecutivo ».

Ricordiamo ancora che lo schema di disegno di legge sul Consiglio di Stato e sui Consigli regionali di Giustizia Amministrativa, preparato nel 1949 da una Commissione composta di magistrati del Consiglio e da eminenti giuristi, presieduta dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato (disegno di legge sottoposto all'onorevole De Gasperi, Presidente del Consiglio) escludeva ogni e qualsiasi scelta da parte del potere esecutivo, e dettava all'articolo 19 che i Consiglieri di Stato venissero designati dal Consiglio superiore di giustizia amministrativa (organo di autogoverno composto di magistrati del Consiglio di Stato e di quattro membri eletti dalle Camere), scegliendoli fra determinate categorie.

Nella relazione leggiamo: « Il sistema di lasciare al Governo la facoltà di nomina del Presidente, del Vice Presidente, dei Presidenti di sezione e dei consiglieri di Stato, può ferire come è ovvio, la indipendenza dell'Istituto. È stata pertanto richiesta per la nomina, la previa designazione del Consiglio superiore di giustizia amministrativa. In sostanza, ove il Governo non concordi col Consiglio superiore sulla designazione può non procedere alla nomina, ma non può proce-

dere alla nomina di persona diversa da quella designata dal Consiglio superiore ».

L'onorevole Petrilli, Presidente del Consiglio di Stato, nel saggio « Il Consiglio di Stato nella Costituzione repubblicana », osserva che « negli ordinamenti democratici basati sulla divisione dei poteri, è precluso a quello esecutivo di procedere, oltre che alla nomina formale, anche alla scelta dei magistrati. Secondo la legislazione vigente, invece, è rimesso alla discrezionalità del Governo la scelta della maggior parte dei magistrati del Consiglio di Stato; magistratura che — si noti bene — non è chiamata a decidere controversie tra privati, ma a pronunciarsi sulla legittimità, e talvolta anche sul merito, degli atti amministrativi del Governo stesso, ed eventualmente ad annullarli ».

Dopo avere rilevato che nell'ultimo quinquennio (il saggio è del 1958) vennero nominati ventiquattro consiglieri di Stato, due dei quali soltanto di provenienza referendari, l'onorevole Petrilli così continua: « Questa quasi esclusività del potere esecutivo nella nomina dei magistrati che del potere stesso debbono esaminare gli atti ed i provvedimenti amministrativi appare in contrasto non soltanto con la garanzia di indipendenza sancita dalla Costituzione, ma anche con l'utile esercizio delle funzioni da questa assegnate al Consiglio di Stato.

« Per una curiosa deformazione dei fini dell'Istituto, largamente diffusa anche in ambienti qualificati, si ritiene sovente che il Consiglio di Stato sia un'accolta di saggi chiamati a dar parere, o a dirimere controversie, in base alle più disparate cognizioni ed esperienze tecniche, scientifiche o amministrative.

« D'altro canto non si dice cosa peregrina o di poco riguardo verso il Governo quando si rileva che le esigenze di fronte alle quali esso si trova nel procedere alla scelta dei consiglieri di Stato non sempre coincidono con quelle che dovrebbero presiedere alla nomina di così alti magistrati. Funzionari civili di grado elevato, carichi di benemeritenze, ma pure di anni e prossimi al collocamento a riposo; altri forniti di qualche buona qualità, ma rivelatisi impari ai loro compiti amministrativi, gabinettisti di mi-

nistri e sottosegretari, pronti a rivendicare un largo compenso alle loro ingrato fatiche; uomini politici, desiderosi di evadere da un campo di sicure lotte e di insicure soddisfazioni, verso una sistemazione professionale che non riuscirono a procurarsi con le loro forze; queste ed altre categorie di persone fanno petulante ressa intorno ai Governi per ottenere una nomina di cui ignorano il peso e la responsabilità... ».

« Il posto eminente che è assegnato dalla Costituzione al Consiglio di Stato esige che i componenti di questo istituto siano all'altezza della loro funzione. Una legge che assicuri effettivamente la indipendenza della Suprema magistratura amministrativa non potrà non tenere conto anzitutto, degli organi, dei criteri e delle modalità per il migliore reclutamento di essa ».

L'onorevole Presidente del Consiglio di Stato pervenne alla conclusione da noi peraltro non condivisa in quanto non soddisfa la garanzia dell'indipendenza politica — che « un sistema che, pur lasciando al Governo il potere di iniziativa, contenga la scelta dei magistrati nell'ambito di determinate categorie di persone ed esiga il previo parere conforme del Consiglio di Stato per il *giudizio tecnico* sulla capacità dei singoli candidati, sembra rispondere in modo necessario e sufficiente ai principi fissati dalle norme della Costituzione ». (In *Studi sulla Costituzione* - Vol. III - Milano, Giuffrè, 1958).

Tale conclusione è in netto contrasto con la premessa — esatta — che « negli ordinamenti democratici basati sulla divisione dei poteri, è precluso a quello esecutivo di procedere, oltre che alla nomina formale, anche alla scelta dei Magistrati ».

Del resto il Petrilli nel medesimo saggio, affrontando il tema della indipendenza rileva: « di più immediato interesse per la garanzia dell'indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato è il delicato problema della nomina dei Consiglieri da parte del Governo. Fu proprio infatti per la incidenza che tale nomina poteva avere sulla ridetta garanzia che l'ultimo comma dell'articolo 100 della Costituzione ritenne indispensabile procedere alla proclamazione di essa. I

lavori preparatori della Costituzione non lasciano dubbi al riguardo ».

Onorevoli senatori, chiaro è dunque che dal seno stesso del Consiglio di Stato si reclama l'attuazione in concreto della garanzia costituzionale dell'indipendenza, anche al fine di assicurare all'alto Consesso la migliore composizione qualitativa; preoccupazione questa che non pare assista sempre le scelte del Governo. Onde è manifesto che l'indipendenza a norma della Costituzione, condiziona anche e garantisce l'altissimo livello qualitativo dell'Istituto.

L'applicazione dell'articolo 100 comporta decisamente la soppressione dell'attuale sistema di reclutamento.

Orbene di questa fondamentale esigenza, nel disegno di legge in esame non vi è traccia.

Esso, in pieno contrasto e con la Costituzione, e coi pareri, e coi progetti formulati dallo stesso Consiglio di Stato, e con gli scritti di eminenti autorità del medesimo Alto Consesso, si ostina a mantenere il sistema vigente con qualche palliativo che non ne muta la sostanza.

Il Governo intende mantenere il potere di scegliere e nominare i consiglieri di Stato.

La Relazione reca: « Per quanto concerne le nomine dei Consiglieri di Stato, l'articolo 4 mantiene il sistema promiscuo di reclutamento rispondente alle tradizioni dell'Istituto, in base al quale le nomine stesse avvengono in parte per avanzamento di carriera dei primi referendari e in parte per iniziativa del Governo ».

I palliativi sono: *a)* quello dell'età nel senso che la scelta deve essere fatta tra persone che abbiano non meno di 45 anni e non più di 65; *b)* quello del diploma di laurea; *c)* quello del parere (non vincolante) del Presidente del Consiglio di Stato.

Con tali « innovazioni » — e con altre consimili — il Governo ritiene — ed il relatore di maggioranza concorda — di dare attuazione all'articolo 100 della Costituzione e di armonizzare la legislazione vigente col nuovo ordinamento costituzionale democratico!

Riportandoci ai lavori preparatori della costituzione e alla esigenza di dare piena e conseguente applicazione all'articolo 100,

che reca la garanzia dell'indipendenza, noi abbiamo avanzato in Commissione la proposta (che manteniamo in Assemblea) di conservare il sistema misto di reclutamento della Magistratura del Consiglio di Stato; di sopprimere le nomine governative; di fare eleggere trentasei Consiglieri di Stato (su un totale di settantadue) per metà dal Senato della Repubblica e per metà dalla Camera dei Deputati tra cittadini particolarmente qualificati, e per la durata di sei anni.

Il sistema proposto dal Petrilli è da respingere perchè — come abbiamo già osservato — elude il problema primordiale dell'indipendenza sul piano politico dell'Istituto e dei suoi componenti dal Governo.

Il Petrilli infatti lascia al Governo un potere di iniziativa e di scelta, il cui esercizio indubbiamente non può non essere guidato da criteri politici.

E vero che egli vuole limitare l'area di scelta del Governo nell'ambito di determinate categorie di cittadini, e vuole assoggettarla la scelta, una volta fatta, al previo parere conforme del Consiglio di Stato « *per il giudizio tecnico sulla capacità dei singoli candidati* », ma tutto ciò attiene ai requisiti professionali di cui deve essere dotato chi sia destinato a così altissimo ufficio; mentre non risolve per nulla il problema dell'indipendenza posto dall'articolo 100, e sotto tale profilo primordiale, lascia le cose come sono.

Rimane sempre che il Governo sceglie la maggior parte della magistratura del Consiglio di Stato, chiamata a pronunziarsi sia in sede consultiva che giurisdizionale, sugli atti amministrativi del Governo medesimo.

La formula elettiva è la più rispondente al dettato costituzionale; e la più idonea a garantire all'Istituto un permanente alto livello qualitativo.

Relatore e Governo si sono dichiarati contrari.

Il senatore Schiavone ha sostenuto che essendo il Consiglio di Stato organo ausiliare del Governo, il Governo medesimo non può rimanere estraneo alla sua composizione. Le scelte devono promanare dall'Esecuti-

vo al quale deve competere anche la nomina del Presidente del Consiglio di Stato.

Secondo il Governo il principio della elettività non è da accogliere, in quanto il Consiglio di Stato è organo ausiliare del Governo, e nella formazione del Governo viene seguito il principio della nomina e non dell'elettività.

Anche a prescindere che destinatario della funzione consultiva del Consiglio di Stato non è soltanto il Governo, ma può essere anche il Parlamento, si vuole dimenticare che in uno Stato di diritto, la funzione consultiva non ha minore importanza della funzione giurisdizionale, al fine di assicurare che l'esecutivo rimanga nello svolgimento della sua attività, nei limiti della legge, e non abusi dei suoi poteri; che appunto per questo l'articolo 100 garantisce espressamente l'indipendenza del Consiglio di Stato dal Governo anche nella sua funzione consultiva.

Se l'organo dal quale la funzione consultiva promana deve essere indipendente dal Governo, è chiaro che il Governo non può, nè deve, ingerirsi nella composizione di quell'organo.

Con l'attuale disegno di legge invece il Governo intende mantenere il potere di ingerenza nel Consiglio di Stato sia con la scelta della più gran parte dei magistrati che lo compongono, sia — come vedremo tra poco — con altri interventi.

È qui tutto il problema politico: l'esecutivo intende mantenere la sua influenza sull'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'Amministrazione.

E si ha più di qualche segno di cotesta influenza e dei suoi effetti, in alcune decisioni ed in taluni pareri ampiamente commentati durante la discussione in commissione.

Sono casi che riguardano — tra l'altro — la sospensione dalla carica di un Sindaco per avere concesso un salone del palazzo municipale per un convegno di partigiani della pace cui egli stesso partecipava (decisione n. 85 del 29 gennaio 1958, IV Sezione); la sospensione di un giorno dallo stipendio per sciopero di solidarietà di un funzionario di

gruppo A delle ferrovie dello Stato (decisione n. 795 del 6 novembre 1957, VI Sezione); l'annullamento della elezione di un sindaco perchè ex sacerdote (parere della I Sezione, 2 aprile 1957); la rimozione di un sindaco per avere denunciato in pubblico l'inerzia degli organi governativi di fronte alle iniziative municipali (decisione n. 503 del 3 maggio 1957, IV Sezione); l'annullamento prefettizio della deliberazione di nomina a guardia giurata di un cittadino perchè mancante del requisito dell'ottima condotta *politica* e morale (decisione n. 641 del 29 luglio 1957, VI Sezione) la concessione del proscioglimento della garanzia amministrativa per procedere contro un sindaco che aveva disposto l'affissione di manifesto da lui stesso firmato, contro la Giunta provinciale amministrativa che si era rifiutata di approvare una deliberazione municipale (parere 27 gennaio 1960, II Sezione) e il diniego di proscioglimento dalla garanzia amministrativa per procedere contro un Prefetto che aveva ordinato l'asportazione e la distruzione di stampati (parere 14 ottobre 1959, II Sezione); la revoca di promessa di assegnazione di terra a due cittadini ritenuti pericolosi perchè pubblicamente avevano duramente attaccato e criticato l'Ente di riforma (decisione numero 869 del 25 ottobre 1957, V Sezione).

E ci sia consentito anche di ricordare quanto si legge nella relazione della Commissione di inchiesta per Fiumicino, a pagina 46: « è auspicabile che lo stesso Consiglio di Stato, nella materia dei pareri obbligatori ma non vincolanti da fornire all'Amministrazione dei lavori pubblici, quando sia convinto della non opportunità dell'azione di questa, non indulga con considerazioni di specie, al parere favorevole, ma rimetta all'autonoma e responsabile discrezionalità dell'Amministrazione attiva di andare in diverso avviso ». (Qui si innesta l'altra nostra proposta circa la pubblicità dei pareri resi dal Consiglio di Stato, misura indispensabile per garantire il controllo del Parlamento e della pubblica opinione sul comportamento dell'Amministrazione).

È innegabile come dalla risoluzione dei casi citati, appaia non assente l'influenza della linea politica dell'esecutivo, ed un certo

orientamento a non sconfessarla sul piano giuridico, ed a conformarsi ad essa.

Basta ricordare la posizione dell'esecutivo nei confronti del movimento dei partigiani della pace, dei sindaci di sinistra e sulle autonomie comunali, e in tema dei poteri dei prefetti e delle autorità di pubblica sicurezza, per rendersi conto del rapporto tra le risoluzioni indicate e l'indirizzo politico dell'Esecutivo.

Interessa all'esecutivo mantenere — contro il dettato costituzionale — la mano sul Consiglio di Stato e per la sua attività nel campo politico e per ciò che concerne la sua azione sul terreno amministrativo. Il disegno di legge in esame esprime questa preoccupazione.

4) Onorevoli senatori, l'indipendenza del Consiglio di Stato si assicura in concorso col modo di reclutamento della sua Magistratura, anche sul piano dell'organizzazione e del funzionamento.

Sotto tale riflesso vengono in considerazione soprattutto:

- a) la nomina del Presidente;
- b) la nomina dei Presidenti di Sezione;
- c) l'assegnazione dei Magistrati alle Sezioni; la distribuzione degli affari alle Sezioni;
- d) l'autogoverno e la posizione dei Magistrati all'interno dell'Istituto;
- e) gli incarichi.

Per quanto attiene alla nomina del Presidente, il progetto mantiene il sistema vigente che ne attribuisce la scelta al potere discrezionale del Consiglio dei ministri, anche tra estranei alla Magistratura del Consiglio di Stato. E il sistema è inconciliabile con la garanzia dell'indipendenza dell'Istituto.

Perchè il Governo non ha accolto il parere dell'adunanza generale che pur attribuendo la scelta al Consiglio dei Ministri, ha suggerito però che essa debba avere luogo soltanto tra i magistrati del Consiglio di Stato?

Noi proponiamo che il Presidente venga eletto dai magistrati e tra i magistrati del Consiglio stesso; e che egli debba avere lo stesso trattamento del primo Presidente della Corte di Cassazione.

Nessuna obiezione sul modo di nomina dei Presidenti di sezione.

Riteniamo che l'Autonomia dell'Istituto comporti che debba essere il Presidente del Consiglio di Stato ad assegnare con proprio autonomo decreto, all'inizio di ogni anno, i Presidenti, i consiglieri ed i referendari alle varie Sezioni; e che debba essere egualmente il Presidente a designare con proprio decreto i Presidenti di Sezione ed i consiglieri che dovranno costituire l'Adunanza plenaria.

Deve spettare pure al Presidente la ripartizione degli affari alle varie Sezioni.

Il disegno di legge mantenendo invece l'intervento dell'Esecutivo anche in tutte queste importanti e delicate attività, menoma l'autonomia dell'Istituto.

L'autonomia e l'indipendenza comportano anche la risoluzione dei problemi dell'autogoverno della Magistratura del Consiglio di Stato e dei rapporti interni tra magistrati. Sotto quest'ultimo riflesso deve essere riconosciuto che i Magistrati si distinguono solo per le funzioni esercitate e non sono legati tra loro da vincoli di subordinazione gerarchica, salvo l'esercizio dei poteri presidenziali inerenti alla direzione, alla disciplina ed al funzionamento dei collegi.

Il progetto ignora interamente quest'ultimo problema, mentre non risolve in modo adeguato quello relativo alla composizione dell'organo di autogoverno della Magistratura del Consiglio di Stato; essendo indispensabile che di tale organo siano partecipi anche magistrati eletti e membri eletti separatamente da ciascuna delle due Camere (intendiamo riferirli alla norma riguardante il Consiglio di Presidenza, che a nostro avviso, dovrebbe essere trasformata in Consiglio di Amministrazione o in Consiglio superiore della Giustizia amministrativa).

Altro problema di rilievo è quello degli incarichi.

Gabinetti ministeriali e segreterie particolari di Ministri e Sottosegretari registrano la presenza di Magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

Magistrati dei due Istituti sono assegnati anche ad organismi di vertice dell'Amministrazione attiva.

È stato giustamente osservato che uomini che hanno il compito istituzionale di controllare l'attività del Governo non possono farsi promotori dell'attività che essi stessi o i loro uffici, i loro colleghi dovranno poi controllare.

Noi siamo per la soppressione degli incarichi.

Proponiamo pertanto che i Magistrati del Consiglio di Stato possano essere destinati soltanto, e con il loro consenso, a fare parte del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dei collegi arbitrali previsti dalle leggi e dalle Commissioni giudicatrici di concorsi a posti presso il Consiglio di Stato o presso i tribunali amministrativi regionali.

Ogni altro ufficio estraneo al Consiglio di Stato e non previsto dalla legge in esame, deve essere incompatibile con la qualifica di Magistrato del Consiglio di Stato.

5) in difformità del disegno di legge, siamo d'avviso che bisogna accogliere il parere dell'Adunanza generale nel punto in cui propone di porre « referendari e primi referendari su uno stesso piano, un gradino immediatamente inferiore alla qualifica di consigliere, posto che le funzioni dei referendari non differiscono da quelli dei primi referendari, e per prassi oramai costante, neanche da quelli di Consiglieri di Stato ».

Conseguentemente ai referendari dovrà essere attribuito lo stesso trattamento economico dei primi referendari.

6) Ci trova concordi la proposta del relatore di maggioranza, di creare altre due Sezioni: la settima per gli affari legislativi e l'ottava per il coordinamento e per l'esecuzione del giudicato.

D'accordo anche per l'aumento dell'organico della Magistratura come proposto.

7) Siamo per la soppressione del ricorso straordinario al Capo dello Stato, in quanto in contrasto con l'articolo 113 della Costituzione.

Non convince l'argomento che attraverso l'articolo 23 dello Statuto della Regione Siciliana, esso sia diventato istituto costituzionale. Lo Statuto non recepisce il ricorso

straordinario in quanto tale, ma posto che l'Istituto esiste perchè recato da legge ordinaria, esso stabilisce soltanto la competenza a deciderlo, attribuendola al Presidente della Regione.

La verità è che il ricorso straordinario è una sopravvivenza della giustizia riservata travolta dal nostro ordinamento costituzionale.

Nè vale l'argomento che esso per la sua economicità è lo strumento dei poveri.

Ciò equivale a riaffermare un concetto classista della giustizia, inammissibile ed incompatibile anche esso con la Costituzione, la quale all'articolo 24 statuisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

« Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ».

Si tratta di rendere concretamente operante questa norma, sia con la riduzione dei costi delle cause, che con la riforma della legge sul gratuito patrocinio.

Il ricorso straordinario è un comodo pretesto per non risolvere il problema del libero accesso anche dei poveri e dei meno abbienti alla ordinaria giurisdizione amministrativa.

Va rilevato inoltre che anche i sostenitori dell'istituto del ricorso straordinario concordano nel constatare che esso, così come è oggi strutturato, offre scarse garanzie in quanto manca di contraddittorio. Chiedono quindi che almeno un principio di contraddittorio venga introdotto. Ma a parte la considerazione che il contraddittorio se non è compiutamente dispiegato, è una menzogna, perchè inefficace, la riforma postulata comporta un intensificato intervento del difensore che fa venire meno o quanto meno attenua la cosiddetta economicità del ricorso straordinario.

Tanto vale sopprimerlo, rivedere la disciplina dei termini di impugnazione, e dare pratica attuazione all'articolo 24 della Costituzione.

Rileviamo in ultimo che recentemente la Corte di Cassazione a Sezioni unite ha rimesso alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità costituzionale del principio di al-

ternatività del ricorso straordinario, principio accolto dal disegno di legge in esame.

8) Non condividiamo che debba essere rimessa al Governo la delega per la disciplina delle procedure amministrative e contenziose.

Il legislativo può provvedere direttamente.

E siamo anche contrari alla delega per il nuovo statuto del personale di segreteria e del personale ausiliario del Consiglio di Stato.

Fermo il principio della estensione del trattamento economico del corrispondente personale della Corte dei Conti, siamo d'avviso che bisogna provvedere con legge diretta.

E insistiamo sulla proposta fatta in Commissione; poichè l'imminente scioglimento delle Camere — questa è la voce corrente — renderà impossibile l'approvazione della leg-

ge di riforma che richiederà larghi, meditati e approfonditi dibattiti, si proceda all'approvazione di norme riguardanti il personale, ivi comprese quelle relative alla Magistratura.

Si provveda cioè all'aumento dei posti nei ruoli organici della Magistratura, e al personale di segreteria ed ausiliario.

Gli emendamenti sostitutivi della delega per tali materie, sono stati già concordati ed elaborati. Il Governo non è contrario ed ha dichiarato che esiste anche la copertura.

Questo è il campo ove urge provvedere, e dove l'accordo esiste: dunque si deve!

Dato il tempo che incalza, noi siamo di avviso che il Senato debba limitare le sue deliberazioni a questi oggetti.

GIANQUINTO e CARUSO,
relatori di minoranza