

371ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 24 GENNAIO 1979

Presidenza del vice presidente CARRARO,
indi del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione Pag. 16451
Approvazione da parte di Commissione
permanente 16451

Approvazione:

« Vendita o permuta di immobili demania-
li all'estero, acquisto e costruzione di im-
mobili per le rappresentanze diplomatiche
ed uffici consolari » (1223) (Approvato dal-
la 3ª Commissione permanente della Ca-
mera dei deputati):

ORLANDO (DC), relatore 16454

* SANZA, sottosegretario di Stato per gli af-
fari esteri 16454

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione
tra l'Italia e la Spagna per evitare le dop-
pie imposizioni in materia di imposte sul
reddito e per prevenire le evasioni fiscali,
con Protocollo aggiuntivo, firmata a Roma
l'8 settembre 1977 » (1336):

PECORARO (DC), f.f. relatore 16457

SANZA, sottosegretario di Stato per gli af-
fari esteri 16457

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul
traffico aereo tra la Repubblica italiana e
la Repubblica federale di Germania, con
Scambio di Note, firmato a Roma il 28
gennaio 1977 » (1425) (Approvato dalla Ca-
mera dei deputati):

PECORARO (DC), f.f. relatore Pag. 16460

SANZA, sottosegretario di Stato per gli af-
fari esteri 16460

« Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni
n. 141 e n. 142, adottate a Ginevra il 23
giugno 1975 dalla 60ª sessione della Confe-
renza internazionale del Lavoro » (1427)
(Approvato dalla Camera dei deputati):

MARCHETTI (DC), relatore 16461

SANZA, sottosegretario di Stato per gli af-
fari esteri 16461

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione
n. 144 concernente le consultazioni tripar-
tite destinate a promuovere l'adozione di
norme internazionali del lavoro, adottata a
Ginevra il 21 giugno 1976 nel corso della
61ª sessione della Conferenza internaziona-

le del Lavoro » (1428) (Approvato dalla Camera dei deputati):

MARCHETTI (DC), relatore Pag. 16462
SANZA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 16462

Approvazione con modificazioni:

« Partecipazione dell'Italia alla quinta ricostituzione delle risorse della Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association - IDA) » (1365):

CALAMANDREI (PCI), relatore 16451
* SANZA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 16452

« Ratifica ed esecuzione dell'Accordo de L'Aja del 28 novembre 1960 relativo al deposito internazionale dei disegni e modelli industriali, con Protocollo e Regolamento di esecuzione, e adesione all'Atto di Stoccolma del 14 luglio 1967 complementare dell'Accordo suddetto » (389-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati), con il seguente titolo: « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo de L'Aja relativo al deposito internazionale dei disegni o modelli industriali del 6 novembre 1925, riveduto a Londra il 2 giugno 1934 e a L'Aja il 28 novembre 1960, con Protocollo e Regolamento di esecuzione, quale risulta modificato dall'Atto complementare di Stoccolma del 14 luglio 1967 »:

ORLANDO (DC), relatore 16455
SANZA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 16456

Discussione:

« Istituzione dei ruoli organici del personale di segreteria dei tribunali amministrativi regionali » (461);

« Norme per la costituzione del ruolo dei magistrati amministrativi ordinari » (659), d'iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori;

« Unificazione dei ruoli dei magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Istituzione del Consiglio superiore della giustizia amministrativa » (734), d'iniziativa dei senatori De Matteis e Carnesella;

« Ordinamento della giurisdizione ordinaria amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato » (869), d'iniziativa del senatore Venanzi e di altri senatori:

PRESIDENTE Pag. 16473, 16474
CIFARELLI (PRI) 16472
DE MATTEIS (PSI), relatore 16474
MURMURA (DC) 16468
RUFFINO (DC) 16462
VENANZI (PCI) 16466

Discussione e approvazione:

« Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, con due Protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 » (1406) (Approvato dalla Camera dei deputati):

ORLANDO (DC), relatore 16457
* SANZA, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 16457, 16459
VILLI (PCI) 16458

ENTI PUBBLICI

Annunzio di comunicazioni concernenti nomine 16451

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 16474, 16475

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA

DI LUNEDI' 29 GENNAIO 1979 16476

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

MARCHETTI, *relatore*. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SANZA, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo invita il Senato ad approvare il provvedimento.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Se ne dia lettura.

MAFAI DE PASQUALE SIMONNA, *segretario*:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione n. 144 concernente le consultazioni tripartite destinate a promuovere l'adozione di norme internazionali del lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 1976 nel corso della sessantunesima sessione della Conferenza internazionale del Lavoro.

(È approvato).

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 8 della Convenzione stessa.

(È approvato).

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Discussione dei disegni di legge:

« Istituzione dei ruoli organici del personale di segreteria dei tribunali amministrativi regionali » (461);

« Norme per la costituzione del ruolo dei magistrati amministrativi ordinari (659),

d'iniziativa del senatore Mancino e di altri senatori;

« Unificazione dei ruoli dei magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Istituzione del Consiglio superiore della giustizia amministrativa » (734), d'iniziativa dei senatori De Matteis e Carnesella;

« Ordinamento della giurisdizione ordinaria amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato » (869), d'iniziativa del senatore Venanzi e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca al secondo punto la discussione dei disegni di legge: « Istituzione dei ruoli organici del personale di segreteria dei tribunali amministrativi regionali »; « Norme per la costituzione del ruolo dei magistrati amministrativi ordinari », d'iniziativa dei senatori Mancino, De Vito, De Giuseppe, Martinazzoli, De Carolis, Codazzi Alessandra, Rossi Gian Pietro Emilio, Romei, Orlando, Girotti, Colleselli, Barbi, Grazioli, Grassini, Senese Antonino, Rebecchini, Valiante, Beorchia, Bompiani, Busseti, Assirelli, Giust, Ruffino, Scardaccione, Salvaterra, Andò e Ricci; « Unificazione dei ruoli dei magistrati del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Istituzione del Consiglio superiore della giustizia amministrativa », d'iniziativa dei senatori De Matteis e Carnesella, e « Ordinamento della giurisdizione ordinaria amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato », d'iniziativa dei senatori Venanzi, Maffioletti, Perna, Berti, Modica, Lugnano e Luberti.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, dopo un ampio ed approfondito dibattito giunge all'esame dell'Aula il disegno di legge relativo alle norme per la costituzione del ruolo dei magistrati amministrativi ordinari.

Sull'opportunità e sulla necessità della riforma del settore vi è una conferma indiretta, essa pure importante, data da numerose proposte legislative che sono state presentate sia al Senato, da diversi Gruppi politici, sia alla Camera. Il disegno di legge al nostro esame è costituito dalla unificazione di tre proposte di legge che, esaminate dapprima a livello di comitato ristretto, sono state poi vagliate in sede di Commissione plenaria.

Credo che vada dato atto ai colleghi relatori Mancino e De Matteis e ad altri colleghi del comitato ristretto, in modo particolare al senatore Venanzi, di aver svolto un lavoro molto serio ed impegnato in una materia delicata che presenta risvolti anche difficili da risolvere. Mi permetterò, onorevoli colleghi, di lasciare come testimonianza un mio breve intervento su questo disegno di legge, che è partito da una premessa fondamentale, quella di unificare il ruolo della magistratura amministrativa, e che invece a questa conclusione non arriva, o vi arriva solo nominalmente ed in apparenza.

In realtà esso conserva una diversificazione anche formale tra la qualifica di consigliere di Stato e quella di consigliere di tribunale amministrativo regionale, cui non si ricollega soltanto una distinzione di funzioni, che del resto è ricollegabile ad una norma di carattere costituzionale, ma anche una posizione sostanziale diversa per quanto attiene alla progressione di carriera ed all'accesso agli uffici direttivi. Di conseguenza il testo legislativo, pur nell'ambito di un medesimo ruolo, continua a contrapporre due categorie di magistrati: l'una di *élite* collocata in posizione tale da trarre dal nuovo assetto normativo un ulteriore consolidamento della propria posizione, l'altra in veste nettamente subordinata, senza neppure quelle prospettive o sbocchi naturali di carriera che costituiscono ormai un patrimonio acquisito per la magistratura ordinaria e che valgono a realizzare in modo effettivo, a garanzia degli utenti della giustizia, il principio costituzionale della indipendenza del magistrato da ogni forma di condizionamento esterno e interno. E questo fatto, onorevoli colleghi, si appalesa in qualche

misura più grave perchè determinerà un depauperamento degli organici della magistratura amministrativa anche in seguito al recente provvedimento approvato in questa Aula, con il quale si è data la possibilità ai magistrati amministrativi di transitare nuovamente nella magistratura ordinaria.

La sperequazione si manifesta in forma particolarmente grave in relazione alla possibilità di accesso alla qualifica di presidente. Attualmente, infatti, con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, i consiglieri dei tribunali amministrativi regionali, transitando ai sensi dell'articolo 17 nel ruolo dei consiglieri di Stato, possono ottenere la presidenza di un tribunale non diviso in sezioni in quanto la presidenza stessa non presuppone l'acquisizione della qualifica di presidente di sezione (ex grado terzo). Sotto questo profilo il disegno di legge (articoli 7, 16 e 23) configura per i consiglieri dei TAR quella che chiamerei una *reformatio in peius* rispetto alla legge del 1971 poichè di fatto viene a precludere ai consiglieri dei TAR la possibilità di accesso a tali presidenze in conseguenza della elevazione delle stesse alla qualifica corrispondente all'ex grado terzo.

È agevole prevedere che i consiglieri dei TAR ben difficilmente potranno ottenere la presidenza di un tribunale in quanto l'articolo 23 del disegno di legge subordina il conseguimento della qualifica presidenziale alla disponibilità dei posti. Infatti, se da un lato le presidenze dei tribunali vengono elevate all'ex grado terzo e dall'altro i consiglieri di Stato, volendo conseguire la qualifica presidenziale, debbono necessariamente occupare i posti di presidente di tribunale amministrativo, è pressochè inevitabile, onorevoli colleghi, la conclusione che per i consiglieri dei TAR non potrà mai sussistere la disponibilità dei suddetti posti. Tale meccanismo, che diventa un fatto automatico, contrasta con una elementare esigenza di funzionalità del sistema della giustizia amministrativa poichè magistrati con aspirazioni centralizzate e consiglieri di Stato saranno, a mio avviso, costretti, per acquisire la qualifica presidenziale, a coprire i posti periferici di presidente dei TAR mentre, per assurdo, magistrati con aspirazioni periferi-

che e consiglieri dei TAR non potranno mai, per il sistema sopra denunciato, divenire presidenti dei relativi tribunali.

Credo che questo aspetto del problema debba ancora essere considerato e meditato. Infatti tale meccanismo mi sembra fortemente sperequativo. Il disegno di legge rappresenta il punto di incontro fra due distinte carriere, quella dei consiglieri di Stato e quella dei magistrati amministrativi regionali che si trovano in una situazione di fatto già sperequata. Tale sperequazione risulta, a mio avviso, accentuata ulteriormente dal disegno di legge. Invero i consiglieri di Stato godono di una vera e propria riserva nei posti di presidente di sezione e di presidente aggiunto di sezione del Consiglio di Stato (articolo 23, primo comma). Logiche ed evidenti ragioni perequative vorrebbero che i magistrati dei TAR godessero quanto meno di una prelazione sui posti di presidente dei TAR. Viceversa l'articolo 23, primo comma, del disegno di legge non configura alcuna prelazione, limitandosi a prevedere un concorso fra le due categorie dei consiglieri di Stato e dei consiglieri dei TAR con otto anni di anzianità nella qualifica. Sarebbe allora almeno auspicabile che le due suddette categorie potessero concorrere su basi effettivamente paritarie alla presidenza dei TAR, ma anche questo auspicio è chiaramente destinato a non essere soddisfatto in quanto il disegno di legge interviene in una situazione di fatto già sperequata; non la corregge, anzi l'accentua ponendo i consiglieri di Stato nelle condizioni di sottrarre tutti i posti di presidente di tribunale, per il gioco dell'anzianità, come obiettivamente risulta dai rispettivi ruoli organici.

Perchè il disegno di legge potesse recuperare quella fondamentale funzione perequativa che ogni buona legge deve svolgere, sembrerebbe necessario prospettare i seguenti rimedi: sganciamento dell'acquisizione della qualifica presidenziale dal requisito della disponibilità dei posti, così come previsto, con la progressione ad analoga qualifica dei magistrati ordinari, dagli articoli 16 e seguenti della legge 20 dicembre 1973, n. 831. Tale operazione consentirebbe ai consiglieri di Stato di conseguire la qualifi-

ca suddetta senza la necessità di coprire le sedi periferiche di presidente di tribunale, soddisfacendo le loro aspirazioni centralizzate; contemporaneamente farebbe sì che i consiglieri dei TAR, acquisita anch'essi la qualifica presidenziale, possano soddisfare la loro aspirazione periferica, andando a coprire le sedi di presidenti di tribunale. Tutto ciò gioverebbe notevolmente alla funzionalità del sistema della giustizia amministrativa e per altro verso non offrirebbe alcun apprezzabile inconveniente. Non si deve, infatti, pensare che la subordinazione della qualifica presidenziale al requisito della disponibilità dei posti valga a garantire la selezione dei magistrati più preparati, dal momento che in ogni caso la selezione è sempre rimessa al giudizio di idoneità, mentre il requisito della disponibilità del posto rappresenta un mero elemento di fatto che non incide minimamente sulla valutazione soggettiva del singolo magistrato e nulla aggiunge o toglie all'esito del giudizio di idoneità.

Viceversa, il meccanismo prescelto dal disegno di legge appare fortemente iniquo dal momento che, inserendosi in una situazione di fatto già sperequata, contiene già in sé la predeterminazione di chi sarà chiamato alla qualifica presidenziale e, quindi, alla presidenza di tutti i TAR (consiglieri di Stato) e di chi, invece, è già fatalmente destinato a rimanere escluso dall'una e dall'altra (consiglieri di TAR).

È appena il caso di aggiungere, poi, che nessun aggravio economico deriverebbe all'erario dall'applicazione del principio di cui sopra, giacché il disegno di legge già prevede, anche per i consiglieri di TAR, il conseguimento del trattamento economico relativo alla qualifica presidenziale dopo otto anni di permanenza nella qualifica di consigliere (articolo 23, ultimo comma). E del resto non si vede perchè debba essere scorporato il trattamento economico dalla qualifica giuridica.

Va riconosciuto, inoltre, che il sistema delineato dal disegno di legge in questione si presenta asfittico, in quanto non offre alcuna possibilità di osmosi fra le due carriere, e, comunque, assolutamente inidoneo

ad assicurare quella benefica possibilità di ricambio che in un ordinamento democratico rappresenta un indispensabile strumento di circolazione delle idee.

In questa prospettiva sembra utile proporre agli onorevoli colleghi di riesaminare l'opportunità di restaurare nel testo definitivo quella norma, già contenuta nell'emendamento all'articolo 23 proposto in Commissione dal rappresentante del Governo, che prevede per i consiglieri di Stato, nominati presidenti di tribunale amministrativo regionale o di sezione staccata, la possibilità di riassumere dopo un biennio, a domanda, la loro qualifica e le loro funzioni presso il Consiglio di Stato.

Sempre nella medesima ottica, ed al fine precipuo di ovviare alla dannosa cristallizzazione del sistema insito nel disegno di legge in questione, appare comunque imprescindibile consentire la possibilità di applicazione di magistrati del Consiglio di Stato ai tribunali amministrativi regionali.

Tale previsione persegue innanzitutto il fondamentale intento di sovvenire alle pressanti esigenze di funzionalità dei tribunali amministrativi regionali, i quali già versano in un preoccupante stato di carenza numerica rispetto alle previsioni dell'organico, determinata, da un lato, dal ben noto fenomeno dello scarso apporto fornito dai concorsi a referendario, dall'altro, dalle conseguenze che deriveranno dall'approvazione del presente disegno di legge, il quale, aumentando dal quarto alla metà dei posti in organico di consigliere di Stato l'aliquota riservata ai consiglieri dei tribunali amministrativi regionali e contemporaneamente ampliando lo organico dei posti relativi alla qualifica presidenziale, certamente provocherà l'integrale passaggio di tutti gli attuali consiglieri dei tribunali alla qualifica di consigliere di Stato.

D'altra parte, una tale possibilità favorirebbe una certa moderata mobilità del personale di magistratura, proprio nella stessa ottica dell'unificazione in cui si muove il disegno di legge, favorendo altresì, sia pure in via temporanea, quelle eventuali provvisorie esigenze periferiche di taluni magistrati che meritano di non essere scoraggiate.

Quanto osservato, peraltro, consente di escludere l'inversa possibilità di applicazione dei magistrati dei tribunali amministrativi regionali presso il Consiglio di Stato, sia perchè, anche in prospettiva futura, i tribunali saranno sempre chiamati ad assorbire il maggiore carico di lavoro, sia perchè, come già detto, il Consiglio di Stato, proprio dal disegno di legge in questione, si avvantaggerà dell'aumentato apporto dei consiglieri dei tribunali amministrativi che ad esso transiteranno a seguito dell'incremento dell'aliquota.

È poi appena il caso di aggiungere come il principio affermato nell'emendamento all'articolo 17, terzo comma, del disegno di legge non rappresenti una novità nè per lo stato giuridico dei magistrati nè per lo stato giuridico dei pubblici impiegati.

In relazione a quest'ultimo, infatti, è sufficiente ricordare come gli articoli 31, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686, testualmente prevedano e disciplinino il conferimento di funzioni proprie di « altra qualifica della carriera ».

Più puntualmente ancora gli articoli 97 e seguenti dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, contemplano per i magistrati ordinari la possibilità di una loro « applicazione » ad uffici diversi da quelli propri della qualifica di appartenenza, mentre, in epoca del tutto recente ed in pieno regime costituzionale, la legge 29 novembre 1971, n. 1050, prevede l'applicazione di magistrati di corte d'appello e di magistrati di tribunale alla corte di cassazione e alla procura generale presso la stessa corte, anche in relazione all'esercizio di vere e proprie funzioni giurisdizionali.

Nè, comunque, il principio suggerito appare incompatibile con le garanzie costituzionali, in quanto, come per i magistrati ordinari, l'applicazione è prevista con il consenso degli interessati e previo parere del consiglio di presidenza.

Appare ovvio, infine, analogamente a quanto previsto per i magistrati ordinari dalla legge 29 novembre 1971, n. 1050, escludere la corresponsione di qualunque indennità in

favore del magistrato applicato che trovi titolo nell'applicazione stessa.

Infine, a conclusione del mio intervento, penso che non occorran molte parole per sottolineare il significato chiaramente moralizzatore dell'emendamento proposto che tende ad escludere, per i presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle sezioni staccate, qualunque indennità di missione o di altra specie inerente alle funzioni presidenziali. Una qualsiasi indennità, infatti, graverebbe sul pubblico erario ed introdurrebbe una grave e inammissibile discriminazione rispetto ai capi degli uffici direttivi della magistratura ordinaria ed un principio pericoloso per tutto il pubblico impiego.

Ad essi, al contrario, competerà l'indennità di missione, ovviamente, tutte le volte che per ragioni del loro ufficio dovranno recarsi dalla sede periferica a Roma.

Mi permetto di osservare che se non dovessero venire accolti gli emendamenti proposti, la giustizia amministrativa non avrebbe un beneficio da questa legge, ma ne avrebbe un depauperamento. In questo momento dobbiamo guardare alla giustizia amministrativa come ad un fatto particolarmente importante della vita democratica del nostro paese, alla quale rivolgere tutta la nostra particolare attenzione.

Confido, onorevole Presidente, che, attraverso il dibattito che si svolgerà in quest'Aula, sia ancora possibile apportare emendamenti migliorativi al testo della Commissione per conseguire i primari obiettivi che il disegno di legge persegue. *(Vivi applausi dal centro)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Venanzi. Ne ha facoltà.

VENANZI. Brevemente, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, perchè, dopo tanta fatica spesa attorno a questo disegno di legge che tante complicazioni ha avuto durante il suo cam-

mino, parlarne ancora mi dà quasi un senso di fastidio.

Comunque vorrei cercare di tranquillizzare il collega Ruffino: nella situazione attuale, quando già è stato compiuto un grande passo avanti nei confronti della legge n. 1034, quando si è formato un unico ruolo di magistrati amministrativi, quando si deve tener conto della loro distribuzione in organi di giurisdizione puramente e semplicemente di primo grado e in un organo composito, come è il Consiglio di Stato, che ha funzioni proprie di consulenza tecnico-amministrativa, credo che la soluzione che è stata trovata nell'articolo sia quella che consente l'attuale situazione di equilibrio.

Ricordo il grande dibattito del novembre 1971 qui, in questa Aula, a proposito della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali: allora, annunciando per conto del Gruppo comunista il voto di astensione, dissi che comunque il fatto stesso di aver istituito i tribunali amministrativi regionali quali organi di giurisdizione amministrativa di primo grado era già di per se stesso un fatto dirompente e che inevitabilmente in un breve corso di tempo si sarebbe dovuto porre mano ad un disegno di legge organico che stabilisse la giurisdizione di appello e che mettesse il Consiglio di Stato in sintonia con quella grande modificazione apportata dalla legge 1034.

Certo si tratta di equilibri difficili. Un noto giurista di diritto amministrativo, che ha anche il linguaggio pesante, dice che quando si tratta una materia così delicata come quella del Consiglio di Stato — che è stato sollecitato dal Governo ad esprimere un orientamento nei confronti dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare — è difficile sfuggire (la parola è un po' pesante) ad una azione di plagio da parte del Consiglio di Stato in modo particolare sul Governo. Indubbiamente questo organismo così aristocratico, con grandi tradizioni giuridiche, formatore della giurisprudenza amministrativa, con compiti assai vasti, assunti evidentemente a causa di una ancora non sufficiente maturazione della classe di governo in questi ultimi