

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati MARTINAZZOLI, GITTI, SODDU, GALLONI, MATTARELLA, CRISTOFORI, ZARRO, ZOLLA, AUGELLO, BALESTRACCI, CARRUS, FORNASARI, GRIPPO, PORTATADINO, RUSSO Raffaele, SANGALLI, SARTI, SILVESTRI, USELLINI, ZANIBONI, ZUECH, ALESSI, ANDREOLI, ANTONUCCI, ARMELLIN, ASTORI, AZZARO, AZZOLINI, BATTAGLIA Pietro, BODRATO, BONFERRONI, BORRA, BORRI, BROCCA, CACCIA, CAFARELLI, CAMPAGNOLI, CARELLI, CASATI, CASINI Pierferdinando, CASTAGNETTI Pierluigi, CHIRIANO, COBELLIS, CONTU, DEGENNARO, DEL MESE, FERRARI Bruno, FRONZA CREPAZ, GALLI, GARAVAGLIA, GELPI, LAMORTE, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, LUSETTI, MALVESTIO, MANCINI Vincenzo, MANFREDI, MANNINO Calogero, MENSORIO, MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, NUCCI Mauro, ORSENIGO, PAGANELLI, PATRIA, PELLIZZARI, PERANI, PIREDDA, PUJIA, QUARTA, RABINO, RADI, RAVASIO, REBULLA, RICCI, RICCIUTI, RIGHI, RIVERA, ROSINI, SENALDI, SINESIO, STEGAGNINI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI e ZOSO

(V. Stampato Camera n. 788)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 ottobre 1989

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 16 ottobre 1989*

Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, nonchè sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sui ricorsi amministrativi

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, con uno o più decreti, norme aventi valore di legge ordinaria:

a) per il riordinamento generale, con le opportune modifiche ed integrazioni, del processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato, al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e al Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento;

b) per una nuova disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, in armonia con i criteri ispiratori del riordinamento del processo amministrativo, in quanto applicabili, e nel rispetto dei principi dell'ordinamento regionale.

2. Le norme delegate dovranno essere dirette a realizzare l'attuazione integrale, coordinata e coerente, dei principi costituzionali in ordine alla tutela del cittadino, singolo od associato, nei confronti della pubblica amministrazione, assicurando:

a) che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi e dei propri diritti soggettivi, in attuazione dell'articolo 24 della Costituzione e dei principi comunitari, prevedendo altresì la specifica disciplina del risarcimento dei danni derivanti da lesione di interessi quando sia ammesso dai principi o dalla normativa comunitaria;

b) che, nell'ambito precisato nella lettera *a)*, la tutela venga prestata così al singolo come alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del medesimo, riconoscendo pertanto a tali formazioni la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela degli interessi, di cui siano portatrici, riferiti ai beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico, in attuazione dell'articolo 2 della Costituzione;

c) che sia attuata, in ogni stato e grado del processo, una posizione di sostanziale eguaglianza tra la parte privata e la pubblica amministrazione, con l'osservanza piena del principio del contraddittorio, tenendo tuttavia conto delle peculiari caratteristiche della parte pubblica, in relazione alle sue responsabilità per la promozione dello sviluppo della persona umana e della più ampia partecipazione dei cittadini, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione;

d) che sia salvaguardato il ruolo assegnato dalla Costituzione alla pubblica amministrazione, al servizio esclusivo della comunità nazionale, anche con il rispetto delle sfere di competenza e di responsabilità dei funzionari, in attuazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione;

e) che, nelle materie di giurisdizione esclusiva e, in particolare, nella materia del pubblico impiego, siano tutelati i diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione pubblica, dei suoi funzionari e dei dipendenti, responsabili di ogni eventuale violazione, in attuazione dell'articolo 28 della Costituzione.

3. Le norme delegate dovranno, pertanto, attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) realizzare una coordinata ed organica riforma del processo amministrativo nei due gradi di giudizio, tenendo anche presenti gli indirizzi della giurisprudenza e, per quanto possibile, le norme del processo civile;

b) procedere alla revisione ed alla integrazione delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo. Nella revisione, in particolare, deve essere:

1) assicurato un completo sistema di strumenti idonei a consentire l'effettiva tutela degli interessi legittimi e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi, nei confronti di atti e di comportamenti omissivi della pubblica amministrazione;

2) soppressa la giurisdizione di merito;

3) sistemata organicamente la giurisdizione esclusiva che sarà estesa anche: a materie strettamente connesse o conseguenti a quelle già devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e, in particolare, ai diritti patrimoniali conseguenziali alla pronuncia di illegittimità dell'atto o comportamento

contro cui si ricorre, non esclusi quelli al risarcimento dei danni; all'espropriazione per pubblico generale interesse, alle occupazioni temporanee o di urgenza e alle requisizioni, escluse soltanto le questioni concernenti la determinazione di indennità o di risarcimento; alle prestazioni di ogni genere, e relativi oneri di spesa, del Servizio sanitario nazionale nonchè dell'istruzione e dell'assistenza pubblica; prescrivendo che il giudice amministrativo si pronunci in ogni caso sugli interessi di qualsiasi natura e rivalutazione monetaria conseguenti alla condanna al pagamento di una somma determinata;

4) dettata una disciplina del giudizio concernente le elezioni regionali e amministrative in genere, conforme alle norme vigenti in materia, prevedendo anche provvedimenti specifici d'urgenza;

c) dettare una disciplina che escluda gli effetti sospensivi del regolamento preventivo di giurisdizione in tutti i casi in cui il giudice *a quo* dichiara la non rilevanza o la manifesta infondatezza della questione;

d) disciplinare organicamente il riparto della competenza fra i tribunali amministrativi regionali, tenendo fermo il carattere derogabile della competenza stessa, salvo che nei giudizi di ottemperanza o che concernono le elezioni regionali e amministrative in genere nonchè nei casi in cui la inderogabilità discenda necessariamente da norme aventi valore di legge costituzionale;

e) disciplinare autonomamente il processo di accertamento, prescrivendo:

1) che la declaratoria relativa sia idonea a soddisfare l'interesse fatto valere dal ricorrente;

2) che la pronuncia del giudice contenga, ove occorra, l'affermazione degli obblighi della pubblica amministrazione;

f) assicurare la protezione degli interessi diffusi nonchè degli interessi di cui sono portatrici collettività e formazioni sociali, nelle quali si svolge la personalità del singolo, riferiti a beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico;

g) disciplinare sistematicamente:

1) gli atti di parte nel giudizio, eliminando le cause di preclusione e di decadenza che

non abbiano fondamento in ragioni sostanziali di tutela degli interessi pubblici o privati e disciplinando l'onere per la pubblica amministrazione di costituirsi tempestivamente in giudizio, e le conseguenze dell'inadempimento;

2) i provvedimenti del giudice, tenendo anche conto del sistema del codice di procedura civile, prevedendosene altresì forme abbreviate e semplificate e prescrivendo l'obbligo per il giudice amministrativo di esternare motivazione adeguata e non apodittica, per tutte le pronunce a contenuto decisorio, ivi comprese quelle che decidono in primo grado o in appello o in revocazione sulla richiesta di sospensione del provvedimento o della sentenza impugnati;

h) disciplinare sistematicamente i termini di decadenza e di prescrizione, che condizionano rispettivamente la tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi dinanzi al giudice amministrativo, disciplinando, anche con riferimento ai principi generali, la nozione di effettiva, piena e completa conoscenza del provvedimento amministrativo da impugnare, nonché la possibilità di proporre motivi aggiunti; escludendo in ogni caso l'obbligo della preventiva notifica del ricorso in tutte le fattispecie in cui il ricorrente non abbia conseguito l'effettiva, piena e completa conoscenza del provvedimento da impugnare;

i) realizzare uno svolgimento rapido del processo e assicurare che sia esperibile una completa tutela interinale del ricorrente, anche nei confronti degli atti e comportamenti negativi della pubblica amministrazione, prevedendo, in particolare:

1) che il giudice possa adottare ogni provvedimento più idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione ed in vista di essa;

2) che la domanda di tutela interinale non possa essere trattata fino a quando il ricorrente non abbia presentato istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito;

3) che nel caso di accoglimento della domanda stessa, l'istanza di fissazione di udienza non possa essere revocata e l'udienza di merito sia fissata per una data compresa entro il termine massimo di sei mesi;

l) assicurare nel giudizio amministrativo un efficace sistema probatorio nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, dell'onere della prova e del potere di accertamento autonomo da parte del giudice sui fatti oggetto della controversia. A tal fine:

1) deve essere prescritto l'obbligo di ogni pubblica amministrazione di esibire, e di effettuarne copia su richiesta ed a spese del ricorrente e delle altre parti del processo, il provvedimento impugnato e tutti gli atti del relativo procedimento; nonchè copia degli atti dei procedimenti presupposti, collegati, connessi e consequenziali e comunque di tutti gli altri atti e documenti richiesti, salvo l'opposizione, con comunicazione scritta alla parte interessata, del segreto d'ufficio, se espressamente previsto e disciplinato dalla legge;

2) debbono essere sempre esperibili, in quanto compatibili con le peculiari caratteristiche del giudizio, i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, esclusi: l'interrogatorio formale e il giuramento; la prova testimoniale, salvo che nei giudizi in materia di pubblico impiego; altri mezzi che, per la loro natura, si ritenga non possano essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione;

3) all'ammissione delle prove è delegato un magistrato, salvo che per la prova testimoniale, che è ammessa soltanto dal collegio ed esclusivamente nei casi in cui il collegio medesimo la ritenga assolutamente necessaria in mancanza di qualsiasi altro elemento probatorio;

4) è delegata al magistrato istruttore l'assunzione di tutti i mezzi di prova;

5) sono specificate le sanzioni, anche di carattere penale, a carico dei funzionari responsabili dell'omesso o ritardato adempimento dei provvedimenti istruttori emessi dal giudice;

6) deve essere disciplinata una possibilità per il giudice amministrativo di decidere allo stato degli atti, in caso di inadempimento da parte della pubblica amministrazione dei provvedimenti istruttori, secondo la regola del prudente apprezzamento, salvo in ogni caso il diritto della parte al risarcimento del danno in attuazione dell'articolo 28 della Costituzione;

m) disciplinare compiutamente la sospensione, l'interruzione e la estinzione del giudi-

zio, procedendo ad una revisione del sistema vigente, che tenga conto della peculiarità del processo amministrativo;

n) disciplinare organicamente il sistema delle pronunce sul ricorso in relazione al loro contenuto, rispettivamente, di accertamento, costitutivo o di condanna:

1) regolando gli effetti della sentenza di accoglimento, sia nel caso che la pubblica amministrazione abbia illegittimamente ommesso di provvedere sia nel caso che l'atto impugnato sia illegittimo;

2) prevedendo, già in sede di cognizione, il potere di sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione, allorchè a questa non siano attribuiti poteri discrezionali in ordine alle modalità ed al tempo dell'adozione dell'atto o del comportamento;

3) prevedendo il potere del giudice di fissare un termine per il compimento delle ulteriori attività necessarie e la facoltà di nominare, fin da tale momento, un commissario, per l'eventualità di inadempimento;

4) prevedendo che, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice debba pronunciarsi su tutti i capi della domanda, in quanto ciò sia necessario per l'integrale soddisfazione dell'interesse fatto valere nei giudizi dal ricorrente;

5) prescrivendo che, qualora la sentenza pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, essa abbia efficacia *erga omnes* e che della sentenza definitiva debba essere data, a cura dell'amministrazione interessata nel termine di quindici giorni dalla pronuncia, pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati e prescrivendo, altresì, che gli atti regolamentari perdano efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della decisione definitiva;

6) prescrivendo che, in caso di accoglimento del ricorso nelle materie di giurisdizione esclusiva, e in particolare nella materia del pubblico impiego, il giudice adotti, ove occorra, misure riparatorie idonee ad assicurare la piena tutela dei diritti del ricorrente in conseguenza di eventuali violazioni da parte della pubblica amministrazione;

o) adeguare la disciplina del giudizio in materia di pubblico impiego a quella del

processo del lavoro, in modo da assicurare al pubblico impiegato, in quanto consentito dalla peculiare natura del rapporto, eguaglianza di tutela con il lavoratore privato, e prevedendo, in particolare, l'attribuzione al giudice amministrativo di poteri di ordinanza per disporre il pagamento di somme prima dell'emanazione della sentenza o la cessazione di comportamenti illegittimi diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonchè del diritto di sciopero;

p) stabilire che per le controversie relative alla applicazione dei decreti di recepimento del Presidente della Repubblica di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, possa essere sospesa, entro termini predeterminati, la decorrenza dei termini processuali sino alla definizione di una proposta di soluzione stragiudiziale da parte di apposite commissioni nominate dal commissario del Governo presiedute da un magistrato del tribunale amministrativo regionale e formate da rappresentanti della pubblica amministrazione e dalle organizzazioni sindacali che hanno concluso gli accordi di comparto;

q) procedere ad una compiuta revisione della normativa in materia di ottemperanza della sentenza e degli altri provvedimenti del giudice, precisando altresì l'effetto della pronuncia in relazione alla natura discrezionale, dovuta o vincolata del provvedimento impugnato; il giudice, a tal fine, può ordinare:

1) l'adozione in sede amministrativa di altre misure, anche sostitutive e risarcitorie, occorrenti per il ripristino e per la reintegrazione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della domanda, esclusa l'ipotesi di accertata impossibilità e con salvezza di ogni altra misura riparatoria;

2) l'esecuzione in via giurisdizionale della sentenza del giudice amministrativo, nei casi in cui l'esecuzione in via amministrativa sia mancata o sia stata incompleta o inadeguata, disponendo dei necessari poteri di intervento ordinario e sostitutivo, da esercitarsi anche in fasi ulteriori fino al completo adempimento da parte dell'amministrazione secondo le norme che regolano il rapporto controverso e l'interpretazione datane dalla sentenza da eseguire;

r) disciplinare il sistema delle impugnazioni, prevedendone l'applicabilità a tutte le

decisioni del giudice di primo grado, anche se rese nei giudizi di ottemperanza;

s) procedere alla revisione della disciplina in materia di revocazione in modo da adeguarla a quella prevista dal codice di procedura civile;

t) procedere ad una sistematica disciplina dell'appello al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, in particolare:

1) prevedendo l'impugnabilità delle sentenze definitive e non definitive, nonché delle ordinanze che dispongono misure cautelari, salvo in tal caso l'obbligo di adeguata motivazione del giudice amministrativo sull'appello cautelare medesimo, e introducendo la riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive;

2) assicurando la tutela dei soggetti comunque interessati, in armonia con la natura del processo amministrativo;

3) ponendo il divieto di domande nuove in appello, salvo che non attengano a vizi del procedimento o della sentenza di primo grado;

4) prevedendo la proponibilità di nuovi motivi in appello, che si riferiscano a nuovi fatti ed elementi emersi nel corso del giudizio;

5) disciplinando l'effetto devolutivo dell'appello, in modo che la riemersione dei motivi introdotti in primo grado e respinti o non esaminati da quel giudice sia connessa all'onere di iniziativa, rispettivamente, dell'appellante o dell'appellato, già ricorrente;

6) prevedendo le ipotesi di annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado, sulla base degli articoli 353 e 354 del codice di procedura civile;

7) prevedendo che all'ammissione delle prove è delegato un magistrato del collegio, salvo che per la prova testimoniale, che è ammessa soltanto dal collegio ed esclusivamente nei casi in cui esso la ritenga necessaria in mancanza di qualsiasi altro elemento probatorio;

u) introdurre l'opposizione di terzo, nei confronti delle sentenze passate in giudicato a tutela:

1) del litisconsorte necessario, titolare di diritti soggettivi o interessi legittimi, non chiamato in giudizio;

2) del terzo titolare di un diritto soggettivo, pregiudicato dalla sentenza;

v) prevedere l'introduzione di procedimenti speciali, per la tutela con cognizione sommaria e anticipata, salvo conferma nel successivo giudizio:

1) di chi, avendo fondato motivo di ritenere che, durante il tempo occorrente per farlo valere, il suo interesse legittimo o, nei casi di giurisdizione esclusiva, il suo diritto sia minacciato da un danno grave e irreparabile, chiede al giudice l'adozione del provvedimento più idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione definitiva;

2) del pubblico impiegato che, prima del ricorso, chiede l'emanazione dell'ordinanza di pagamento di somme;

w) adeguare la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica prevedendo, in particolare:

1) la delega alle regioni, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, dell'istruttoria dei ricorsi straordinari proposti contro atti delle regioni stesse e degli enti soggetti al loro controllo;

2) la presentazione dei ricorsi straordinari di cui al numero 1), dei documenti e di eventuali ricorsi incidentali alla presidenza della giunta regionale competente;

3) l'osservanza del principio del contraddittorio;

4) l'assegnazione del termine di sei mesi all'amministrazione che ha emanato l'atto impugnato ed all'autorità che riferisce sul ricorso al Consiglio di Stato per gli adempimenti di competenza;

5) la eliminazione delle cause di preclusione dell'esame del ricorso, secondo la disciplina dettata per il ricorso giurisdizionale;

6) il riconoscimento del diritto di scelta tra il ricorso straordinario e quello giurisdizionale a favore dell'ente pubblico diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto o provvedimento impugnato in via straordinaria;

7) l'impugnabilità in sede giurisdizionale del decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso in difformità dal parere del Consiglio di Stato;

8) la tutela cautelare del ricorrente;

9) la pubblicità di tutti gli atti del procedimento;

x) adeguare la disciplina degli altri ricorsi amministrativi prevedendo, in particolare:

1) l'adozione di una disciplina idonea ad agevolare il riesame, da parte dell'amministrazione, degli atti impugnati;

2) l'osservanza del principio del contraddittorio;

3) la tutela cautelare del ricorrente;

y) dettare disposizioni di attuazione dirette a:

1) assicurare l'applicazione della nuova normativa sul processo amministrativo agli atti e pronunce ancora da compiere, conservando validità a quelli già compiuti alla data della sua entrata in vigore;

2) adeguare le strutture e l'organico degli uffici di giustizia amministrativa alle esigenze poste dalla nuova disciplina;

3) provvedere alla informatizzazione del lavoro dei giudici e dei servizi di segreteria per la gestione del contenzioso, per la riproduzione elettronica degli atti di causa e di tutti i provvedimenti del giudice, anche ad istanza delle parti, per la elaborazione giurisprudenziale dell'organo giudicante, e per la ricerca di tutti provvedimenti del giudice e delle massime giurisprudenziali, a servizio anche di chiunque altro vi abbia interesse, attuando, per la trasmissione dei dati a distanza, il tipo di collegamento che offre maggiori garanzie di fedeltà e celerità;

z) dettare disposizioni transitorie e di attuazione per la applicazione della nuova disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, rispondenti ai principi indicati nella lettera precedente;

aa) dettare disposizioni integrative e correttive della nuova disciplina del processo amministrativo, del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, nell'osservanza dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e secondo il procedimento previsto dall'articolo 2, entro il termine di tre anni dalla data di entrata in vigore delle norme delegate;

bb) dettare una disposizione finale, che stabilisca un termine massimo di sei mesi dalla

data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* per l'entrata in vigore delle norme delegate.

Art. 2.

1. Gli schemi dei decreti previsti dalla presente legge, redatti a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono presentati, singolarmente o insieme, entro il termine massimo di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al Consiglio di Stato, in adunanza generale, per il parere, che deve essere espresso entro novanta giorni.

2. Ricevuto il parere del Consiglio di Stato, gli schemi di decreti, corredati dei relativi pareri, sono sottoposti ad una Commissione bicamerale, nominata entro due mesi dalla data di promulgazione della presente legge, composta di venti deputati e venti senatori, presieduta da un parlamentare scelto d'intesa dai Presidenti delle Camere, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento. La Commissione esprime il proprio parere entro due mesi indicando specificamente le eventuali disposizioni che non ritiene corrispondenti ai criteri ed ai principi direttivi contenuti nella presente legge. Il Governo, nel mese successivo, esaminato il parere di cui al comma 1, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alla Commissione per il parere definitivo, che deve essere espresso entro il termine di un mese.

3. Il Governo procede all'approvazione definitiva del nuovo testo e delle nuove disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 entro sessanta giorni dall'acquisizione del parere definitivo della Commissione di cui al comma 2.

Art. 3.

1. I presidenti dei tribunali amministrativi regionali, delle sezioni staccate e delle sezioni interne dei tribunali medesimi durano in carica cinque anni.

2. La proroga dell'incarico è ammessa soltanto nel caso di assoluta impossibilità di

sostituzione e solo per il tempo in cui tale impossibilità permane.

3. Per il termine di tre anni dal conferimento dell'incarico il titolare dell'ufficio di cui al comma 1 non può chiedere di essere assegnato a funzioni diverse o trasferito ad altra sede.

Art. 4.

1. Agli oneri conseguenti all'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 3, lettera y), valutati in annue lire 9.400 milioni a decorrere dall'anno 1991, si provvede all'uopo parzialmente utilizzando le proiezioni per il detto anno 1991 dell'accantonamento «Riforma del processo amministrativo» iscritto, ai fini del bilancio triennale 1989-91, sul capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1989.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.