

(N. 1249)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZUCCALA', PIERACCINI, MANCINI, BANFI, BERMANI,
ARNONE, BARDI, CALEFFI, FORMICA, CIPELLINI e DE MATTEIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1970

Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo.
Istituzione dei Tribunali amministrativi

ONOREVOLI SENATORI. — I problemi del comportamento della Pubblica amministrazione e dei rimedi apprestati dall'ordinamento a garanzia dei diritti del cittadino sono stati per lunghi anni materia di vivaci polemiche sia tra gli esperti, che nell'opinione pubblica.

L'arretratezza di un sistema che consentiva solo a pochissimi iniziati di individuare i modi ed i mezzi per ricorrere contro gli atti della Pubblica amministrazione, le ampie discrezionalità ad essa consentite contro lo stesso diritto del singolo tutelato in sede giurisdizionale amministrativa, il sistema dei silenzi, la farraginosità delle procedure, tutto ciò aveva determinato un gravissimo distacco tra l'evoluzione civile del Paese che con tenacia si sforzava di tenere il passo ed adeguarsi al progresso delle altre Nazioni europee, e le istituzioni amministrative imbrigliate in una arretrata, fram-

mentaria legislazione che aveva avuto origine all'epoca dell'unificazione e che nel clima dell'autoritarismo fascista, era stata peggiorata in funzione accentratrice e disprezzatrice del diritto del singolo.

Se a queste carenze endemiche, si aggiunge il vuoto che si è determinato con la dichiarazione di incostituzionalità delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale (sentenza Corte costituzionale 22 marzo 1967, n. 30) è facile comprendere quanto sia drammatica l'attuale situazione del contenzioso amministrativo e quanto urgente sia il compito del legislatore per colmare le vecchie e nuove lacune.

Il disegno di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione è stato formulato sulla base degli studi elaborati dalla dottrina e da commissioni di esperti, che si sono concretizzati nelle proposte che l'Unione delle curie ha raccolto in relazione ai voti espressi

dal Congresso nazionale giuridico forense tenuto a Palermo nel 1959.

L'avvio ai lavori fu dato da una commissione nominata dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Trieste, composta dagli avvocati Emanuele Flora, Mario Davanzo e Paolo de Grisogono, la quale studiò e coordinò i due disegni d'iniziativa parlamentare che all'epoca erano stati presentati alla Camera dei deputati dagli onorevoli Lucifredi ed altri (n. 195) ed Albertini ed altri (n. 1423).

Dai lavori della commissione nacque un terzo progetto che fu presentato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Trieste il 19 dicembre 1960 e da questo all'Unione delle curie il 25 febbraio 1961. Su incarico di quest'ultima i Consigli degli Ordini degli avvocati di Brescia, Firenze, Lecce, Milano, Trieste e Venezia esaminarono il progetto ed un apposito comitato nelle persone degli avvocati Pier Franco Biemmi di Brescia, Giorgio Colzi di Firenze, Donato Mormando e Nicola Flascassovitti di Lecce, Alberto Baseggio di Milano, Edoardo Gasser, Mario Davanzo ed Emanuele Flora di Trieste, elaborò un testo che fu approvato dall'Unione delle curie il 25 novembre 1961 ed al quale ci siamo rifatti, con aggiornamenti, coordinamenti e modifiche, che ci è parso opportuno introdurre per rendere più agevole lo strumento che deve attuare una così importante riforma.

I principi fondamentali cui il presente disegno di legge si ispira sono i seguenti:

a) disciplinare in maniera organica ed unitaria l'azione della Pubblica amministrazione negli innumerevoli settori della sua attività;

b) stabilire in maniera uniforme i requisiti degli atti amministrativi e i casi nei quali è obbligatoria la motivazione;

c) estendere per quanto più è possibile ai procedimenti non giurisdizionali le garanzie proprie dei procedimenti contenziosi;

d) eliminare tutte le preclusioni e le decadenze che non sono essenziali ad un corretto svolgimento del giudizio;

e) rendere facoltativi i ricorsi non contenziosi (ricorso gerarchico e opposizione)

per eliminare una delle cause principali della inefficienza della giustizia amministrativa;

f) dare all'Amministrazione per quanto più è possibile, la facoltà di eliminare da sé i propri errori, e, di conseguenza ammettere nella più larga misura, il ricorso gerarchico e l'opposizione, e attribuire all'amministrazione stessa la facoltà di riesame dell'atto amministrativo anche in pendenza del giudizio avanti il tribunale amministrativo;

g) stabilire il principio generale che nessun termine di impugnazione può decorrere sia in sede giurisdizionale, che in sede non contenziosa, senza la formale notificazione all'interessato, e fare obbligo all'Amministrazione di indicare nell'atto di notifica, quali sono le autorità, amministrativa e giurisdizionale, avanti le quali il provvedimento può essere impugnato, i mezzi e i termini delle rispettive impugnazioni e gli adempimenti fiscali previsti dalla legge;

h) istituire in ogni città sede di Corte d'appello o capoluogo di regione, un tribunale amministrativo;

i) attribuire a tali tribunali una competenza generale di legittimità e lasciare al Consiglio di Stato soltanto il giudizio di appello;

l) stabilire per la competenza per territorio dei tribunali amministrativi il criterio del foro del ricorrente, salvo i necessari temperamenti, per impedire che la gran massa dei ricorsi affluisca al Tribunale amministrativo di Roma, ostacolando il suo corretto funzionamento;

m) adottare un regolamento di procedura avanti i tribunali amministrativi che si avvicini il più possibile al codice di rito civile e inquadrare il procedimento stesso nei principi generali di quel codice;

n) stabilire il principio che nelle controversie relative a diritti si applichi il termine di prescrizione e non quello di decadenza.

In particolare al titolo I abbiamo disciplinato la configurazione dell'atto amministrativo ed il suo modo di manifestarsi allo esterno. Si è ritenuto essenziale, affrontando una riforma dell'ordinamento amministra-

tivo, partire *ab imis*, dare, cioè, una configurazione esatta all'atto amministrativo e quindi al rapporto tra cittadino e Pubblica amministrazione, al fine di far sì che questo strumento con il quale la Pubblica amministrazione manifesta la propria volontà non sia qualcosa di misterioso ed imponderabile, espressione « del potente » che sovrasta « il debole », ma sia la espressione chiara ed aperta di un potere che agisce nell'interesse generale.

L'esigenza della motivazione si ispira a questi criteri e del resto è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Il titolo II è dedicato alla formazione del provvedimento amministrativo, quando esso incide sulla sfera giuridica di altri soggetti. La regolamentazione trae la sua ragione d'essere dall'esigenza di un corretto rapporto democratico tra Pubblica amministrazione e cittadino, e, rimuovendo ogni incrostazione autoritaria, sollecita un rapporto di collaborazione che contemperi l'interesse generale con il diritto del singolo.

A questi criteri si ispirano la soppressione delle drastiche decadenze per mancata ed insufficiente documentazione ed il dovere di preavviso per il provvedimento d'ufficio.

Circa l'obbligo di provvedere è parso opportuno distinguere l'istanza con cui si sollecita l'emissione del provvedimento amministrativo (art. 21) dal ricorso contro provvedimenti già emanati (art. 54).

La prima ipotesi è conforme alle norme dell'articolo 5 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, la seconda trae origine dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato anteriormente all'emanazione del testo unico.

La differenza è giustificata dal fatto che nel caso di ricorsi non contenziosi, l'Amministrazione, si presume, è già in possesso dei dati necessari per la decisione avendo già espletato una istruttoria; nel caso della istanza, invece, l'istruttoria può non essere iniziata o completata.

Nel titolo III è prevista la disciplina degli organi amministrativi, con la regolamenta-

zione della competenza e degli eventuali conflitti, semplificata e di facile soluzione.

Circa i limiti del dovere di obbedienza (art. 28) si è sancito il principio che in nessun caso l'inferiore deve eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale, omettendo l'inciso che già figurava in altri progetti « salvo quanto disposto da ordinamenti speciali ».

Nell'articolo 30 si è stabilito che l'organo superiore non può avocare a sé — salvo in caso di omissione nel provvedere — gli affari che la legge attribuisce espressamente all'autorità inferiore. Ciò al fine di eliminare definitivamente la categoria di provvedimenti definiti impliciti, che è stata fonte, per il passato, di equivoci ed incertezze.

È stato, infine, compiutamente regolamentato il funzionamento degli organi collegiali (artt. 31-39).

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

È da tempo *communis opinio*, non solo tra gli operatori del diritto ma nella coscienza pubblica, che la giustizia amministrativa in Italia sia inefficiente. Bardature di vario genere, formalismi anacronistici, bizantinismi sottili, giochi di competenze hanno reso incredibilmente astruso il procedimento amministrativo, vera cabala riservata alla lungimirante competenza di pochissimi specialisti, priva di ogni credibilità per il cittadino medio.

Quando Silvio Spaventa agitò il problema delle guarentigie del cittadino nei confronti della Pubblica amministrazione, mai più avrebbe immaginato che l'organo giurisdizionale che venne istituito (la IV sezione del Consiglio di Stato) si sarebbe trovato di fronte a difficoltà insormontabili. Fra tutte le altre sovrastrutture, una si rivelò particolarmente deleteria, quella della definitività dell'atto amministrativo. Quando il Consiglio di Stato fa una dotta disamina per stabilire se il provvedimento impugnato è oppure no un atto definitivo, e rigetta il ricorso o perchè è mancata l'impugnazione in sede gerarchica, o perchè quella impugnazione non era ammessa, l'uomo della

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

strada si domanda giustamente se questa non sia una giustizia di pura forma. Il grave è che non sempre è facile stabilire quando un atto è definitivo. Con l'articolo 5 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, parve che il problema fosse risolto perchè fu assunto il principio generale che contro gli atti delle autorità inferiori è ammesso ricorso alle autorità superiori.

Si credette allora che gli atti delle autorità inferiori non fossero mai definitivi. Ma ecco spuntare la dottrina dei provvedimenti definitivi impliciti, che fece rientrare quella causa di incertezza che pareva eliminata. Ciò è contrario al principio generale che dovrebbe dominare la giustizia amministrativa.

Si è ripetuto più volte sulla scorta di quanto affermò Silvio Spaventa, che l'annullamento di un atto amministrativo illegittimo è un pubblico interesse cui porge occasione il ricorso del cittadino. Di qui la necessità di eliminare le preclusioni e le decadenze che non sono essenziali al corretto svolgimento del giudizio.

Il progetto che viene presentato elimina questa causa di disfunzione rendendo facoltativi i ricorsi non contenziosi.

Si abbandona così il principio della definitività del provvedimento come *conditio sine qua non* per adire le giurisdizioni amministrative. Ciò nonostante è necessario egualmente stabilire con precisione quando un provvedimento è definitivo.

Chi, ad esempio, proponesse un ricorso gerarchico contro un provvedimento definitivo implicito, finirebbe assai probabilmente col perdere il termine per il ricorso giurisdizionale.

Di qui la necessità di sopprimere la categoria degli atti definitivi impliciti. Il progetto stabilisce, perciò, che la competenza specifica ed esclusiva delle autorità inferiori deve risultare espressamente dalla legge.

Per quanto attiene ai ricorsi non giurisdizionali il disegno di legge (titolo IV) si è ispirato a due principi:

a) quello di offrire al cittadino un mezzo di gravame semplice ed economico in tutti i casi;

b) quello di metter sempre l'amministrazione in condizioni di correggere da sé i propri errori.

Si dà perciò all'opposizione una portata di carattere generale. In tutti i casi nei quali non vi è la possibilità del ricorso gerarchico, proprio o improprio, è ammessa l'opposizione. Con tale mezzo potranno essere impugnati, se l'interessato lo vorrà, gli atti delle amministrazioni centrali, gli atti di quegli enti o organi che non sono soggetti al vincolo gerarchico e gli atti delle autorità inferiori emanati nell'esercizio della loro competenza specifica ed esclusiva.

Una volta che la giurisdizione amministrativa, liberata dalle pastoie delle leggi in vigore, sarà divenuta efficiente, costituirà per gli organi della Pubblica amministrazione, uno stimolo ad eliminare l'atto illegittimo. Di qui il vantaggio per il cittadino di risolvere nel modo più semplice ed efficace i suoi problemi.

Istituire i tribunali amministrativi regionali senza risolvere il problema degli atti definitivi è incongruo. Il male si aggraverebbe perchè moltiplicato dalla pluralità delle decisioni ed il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadino apparirebbe meno credibile di quanto non sia oggi.

I titoli V e VI regolano l'istituzione e il funzionamento dei tribunali amministrativi. Nell'articolo 57 si assume il duplice criterio della città capoluogo di regione e di quelle dove risiede una corte d'appello, quali sedi dei tribunali amministrativi. Ciò in aderenza alla Costituzione della Repubblica (articolo 125) ed anche in considerazione del fatto che vi è qualche regione troppo vasta perchè possa bastare un solo tribunale amministrativo. Ed è previsto anche il caso di sezioni distaccate in sedi diverse dal capoluogo, là dove il numero delle controversie ne consigli l'istituzione.

Tre giudici sembrano sufficienti per la composizione del collegio. Ma ai tribunali amministrativi che hanno giurisdizioni su territori limitati nello spazio o con scarsa popolazione sembra eccessivo attribuire tre magistrati in organico, ciò che potrebbe costituire delle sinecure. A tali tribunali

(Trento, Bolzano, Valle d'Aosta e Molise) si propone (art. 82) di assegnare un solo magistrato con funzioni di presidente. A comporre il collegio saranno chiamati di volta in volta dal presidente, due magistrati dell'ordine giudiziario d'intesa col primo presidente della Corte d'appello.

Per l'ammissione in servizio, lo sviluppo della carriera e le guarentigie dei giudici amministrativi, sono richiamate le norme previste per i magistrati dell'ordine giudiziario.

Un ufficio del pubblico ministero è necessario, dato che i tribunali amministrativi hanno competenza anche in materia di responsabilità e di conti.

Quanto alla giurisdizione si propone che i tribunali amministrativi abbiano una competenza generale di legittimità così come l'ha oggi il Consiglio di Stato, lasciando a questo organo supremo della giustizia amministrativa, la sola giurisdizione di secondo grado. Così non soltanto si assicura il doppio grado di giurisdizione, esigenza questa sempre sentita, ma si rende veramente efficiente la giustizia amministrativa. Se il cittadino è costretto a far capo a Roma in tutti i casi nei quali si tratta di impugnare provvedimenti di organi governativi, la difesa degli interessi legittimi e talvolta anche dei diritti, può diventare illusoria. Troppe sono le questioni per le quali non si ha il coraggio di affrontare un giudizio complesso e costoso quale è quello avanti il Consiglio di Stato. Si verifica anche in questo caso l'inconveniente che si ha in materia tributaria. Il contribuente preferisce fare atto di acquiescenza per non affrontare il rischio di un giudizio avanti il tribunale civile, nella maggior parte dei casi in cui secondo le norme ordinarie, sarebbero competenti il pretore o il conciliatore.

L'articolo 63 riafferma il principio che per adire il tribunale amministrativo non è necessario che il provvedimento sia definitivo. Ma se, prima di adire il tribunale sia stato notificato il provvedimento definitivo, è contro di esso che va proposta l'impugnazione.

L'ultimo comma dell'articolo 63 tende a stabilire in modo univoco l'organo contro il quale va diretta l'impugnazione. Salvo il

caso in cui il rapporto di gerarchia non sussista, o non opera in concreto, deve essere sempre l'organo gerarchicamente superiore, ossia quello che ha emanato o avrebbe potuto emanare il provvedimento definitivo. Tale norma è strettamente coordinata con l'articolo 68. È infatti all'autorità amministrativa superiore che spetta di modificare o annullare l'atto dell'autorità inferiore in sede gerarchica, ed è bene darle l'opportunità di eliminare spontaneamente il provvedimento affetto da vizi di legittimità e porre fine al giudizio contenzioso.

L'appello avverso le decisioni dei tribunali amministrativi va diretto al Consiglio di Stato, salvo che non si tratti di giudizio di responsabilità e di conto per i quali la giurisdizione di secondo grado spetta alla Corte dei conti.

Con l'articolo 66 si è inteso eliminare il sistema alquanto macchinoso oggi in vigore. Il ricorrente, a norma delle attuali disposizioni, deve produrre, a pena di decadenza, la copia del provvedimento impugnato. Ma l'amministrazione può anche negargliela. E ciò può avvenire in tutti quei casi in cui non si ha diritto ad una notifica *ad hominem*. L'articolo 19 del Regolamento di procedura avanti il Consiglio di Stato finisce col legittimare sostanzialmente un abuso. Ciò è contrario allo spirito di uno Stato moderno ed è in contrasto con i principi generali della Costituzione della Repubblica. Si propone, perciò, di fare obbligo all'Amministrazione di produrre il provvedimento impugnato e l'intero fascicolo degli atti e dei documenti in base al quale è stato emanato.

Con l'articolo 68 si regolano i rapporti tra i ricorsi non contenziosi e le impugnazioni giurisdizionali. Poichè si abbandona il principio della definitività quale presupposto dell'azione giurisdizionale, può avvenire che in pendenza di ricorso gerarchico o di opposizione sia proposta l'impugnazione avanti il tribunale amministrativo. In tal caso il tribunale lascia all'Amministrazione un termine di centoventi giorni per decidere, e si limita a provvedere sull'eventuale domanda di sospensione del provvedimento impugnato. Se il ricorso non contenzioso viene accolto, il giudizio avanti il tribunale

amministrativo cade automaticamente. Se invece viene rigettato in tutto o in parte, il giudizio prosegue e l'interessato è ammesso a integrare la sua impugnazione entro trenta giorni dalla notifica di reiezione del ricorso semplice.

Con l'articolo 69 si fa obbligo all'Amministrazione di uniformarsi alle decisioni emesse dal Tribunale amministrativo, e si stabilisce il principio della responsabilità civile oltre che dell'organo amministrativo o dell'ente pubblico, anche dei funzionari che per colpa non abbiano provveduto. Con ciò si pone l'accento su di un principio già sancito dall'articolo 28 della Costituzione della Repubblica e dall'articolo 2049 del codice civile.

L'esigenza del decentramento che ha ispirato la norma dell'articolo 63, primo comma, per cui si attribuiscono ai tribunali amministrativi anche le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (cui spetterà soltanto il giudizio di appello), si pone anche a proposito della competenza per territorio. Se si assume il foro dell'amministrazione convenuta, le controversie con gli organi governativi finiranno con l'essere per la più gran parte accentrate presso il Tribunale di Roma con grave danno per la speditezza dei giudizi. In Francia si è presentato lo stesso problema, e per alleggerire il Tribunale amministrativo di Parigi si sono stabilite una serie di deroghe al principio generale del foro dell'autorità che ha emesso il provvedimento. Ma piuttosto che ricorrere ad una minuta casistica, che potrebbe far sorgere nuovi problemi, giova capovolgere il principio e stabilire come criterio generale il foro del ricorrente (art. 70). Ma bisogna anche considerare quei provvedimenti che possono avere efficacia in più circoscrizioni giurisdizionali, come ad esempio gli atti di un pubblico concorso. Non sarebbe agevole, in tal caso, il criterio della prevenzione, specie là dove centinaia sono gl'interessati, e si impone la competenza del tribunale del luogo dove risiede l'autorità che ha emanato il provvedimento. Criterio questo che viene mantenuto anche per il caso, in cui, in seguito a ricorso gerarchico si debba impugnare il provvedimento dell'autorità

superiore. Infatti tra più interessati, che non siano in conflitto di interessi tra loro, qualcuno potrebbe muovere il ricorso gerarchico e qualche altro no. Ognuno potrebbe ignorare ciò che fa l'altro. Ciò che potrebbe condurre a duplicità di giudizi per lo stesso provvedimento. La norma proposta mira a concentrare tutte le impugnazioni presso lo stesso tribunale.

Circa la procedura, il disegno di legge n. 1423 presentato alla Camera dei deputati il 10 luglio 1959 prevedeva l'applicazione pura e semplice del codice di rito civile. Ma la crisi della giustizia ordinaria suggerisce di studiare per il giudizio amministrativo un apposito regolamento che pure inquadrandosi nei principi generali del codice di procedura civile, semplifichi una prassi che con riferimento a quel codice, ha manifestato serie deficienze.

L'abrogazione espressa dell'articolo 31 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, avrà valore di attuazione dell'articolo 113 della Costituzione della Repubblica.

La giurisprudenza tende a creare la categoria degli atti politici, diversi dagli atti amministrativi, la quale non trova alcun riscontro nella Costituzione. Si tratta di un relitto della ragion di Stato, incompatibile con la struttura dello Stato moderno e democratico.

Si è anche ritenuto opportuno di sopprimere il ricorso straordinario al Capo dello Stato, anch'esso relitto del regime assoluto, e che non offre che assai scarse garanzie al cittadino. Sinora è avvenuto che l'amministrazione si è riservata la facoltà di istruire i ricorsi o di archivarli *sic et simpliciter*, con dei criteri del tutto arbitrari.

La delega al Governo sia per la procedura avanti il tribunale amministrativo che per l'attuazione delle nuove norme e il loro coordinamento con quelle preesistenti che restano in vigore (articoli 71 e 73), risponde al criterio di tecnicismo che appare opportuno fare adottare al legislatore delegato.

Le disposizioni transitorie sono contenute nel titolo VII. Il titolo VIII dà le disposizioni particolari per la Sicilia, e per quelle regioni i cui tribunali amministrativi avran-

no da risolvere uno scarso numero di controversie (Molise, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). Per queste ultime, come abbiamo già detto, si propone che sia previsto un solo magistrato, nell'organico dei rispettivi tribunali.

Per la Sicilia si è creduto necessario coordinare il nuovo ordinamento con quello particolare esistente nell'Isola. Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana sarà giudice di appello. Però le decisioni dei tribunali amministrativi nelle controversie che interessano le amministrazioni dello Stato, si potranno impugnare soltanto avanti il Consiglio di Stato. Ciò per evidenti motivi di unità di indirizzo. Se sorgono conflitti di competenza sarà la Cassazione a sezioni unite a risolverli.

Onorevoli senatori, l'intendimento che ci ha guidato nel proporre alla vostra attenzione il presente disegno di legge, è stato quello di realizzare, nel quadro della struttura generale di uno Stato moderno e democratico quale prefigurato dalla nostra Costituzione, nuovi rapporti tra i cittadini e la Pubblica amministrazione, legati all'evoluzione civile del Paese ed alle attese di rinnovamento della pubblica opinione.

L'ampiezza del provvedimento e la novità della disciplina richiedono l'apporto fattivo e costruttivo di tutti, apporto che noi sollecitiamo per ogni eventuale modifica o perfezionamenti, necessari per una riforma che dovrà per lungo tempo regolamentare uno dei settori più importanti e delicati della vita pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

NORME GENERALI

CAPO I

DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Art. 1.

(Elementi dell'atto amministrativo)

I provvedimenti della pubblica amministrazione devono essere redatti per iscritto, salvo che la legge o la natura dell'atto richiedano una forma diversa.

L'atto amministrativo redatto per iscritto deve indicare l'autorità da cui è emesso, i presupposti di fatto, le enunciazioni di diritto su cui si fonda, e la motivazione quando la legge la prescrive.

L'atto amministrativo deve in ogni caso essere motivato quando, in qualunque maniera, restringe la sfera giuridica individuale o respinge istanze sulle quali la pubblica amministrazione è tenuta a provvedere.

La contraddittoria o insufficiente motivazione dell'atto determina vizio di legittimità.

Art. 2.

(Notificazione dell'atto amministrativo)

I provvedimenti amministrativi devono essere notificati integralmente alle persone od enti ai quali direttamente si riferiscono a mezzo di ufficiale giudiziario o di messo comunale.

In calce ai provvedimenti devono essere indicati:

a) il modo e i termini per le impugnazioni;

b) l'autorità amministrativa e quella giurisdizionale avanti le quali l'atto può essere impugnato;

c) l'autorità alla quale va notificata la impugnazione;

d) gli adempimenti fiscali previsti dalla legge per proporre l'impugnazione.

In caso di mancata od erronea indicazione dei requisiti sopra specificati l'interessato avrà sempre diritto alla rimessione in termini per l'impugnativa.

Art. 3.

(Notificazione per pubblici proclami)

È ammessa la notificazione del provvedimento amministrativo per pubblici proclami nei casi contemplati dall'articolo 150 del codice di procedura civile e con le forme da esso stabilite.

L'autorizzazione è data dal presidente del Tribunale amministrativo.

L'estratto da pubblicare deve in ogni caso indicare i requisiti di cui al precedente articolo 2, comma secondo.

La notificazione si ha per avvenuta quando siano decorsi venti giorni dal deposito.

Art. 4.

(Pubblicazione)

La pubblicazione dell'atto, ove prescritta, vale come notifica nei confronti di tutti gli interessati ai quali l'atto non debba essere notificato personalmente o per pubblici proclami.

Gli atti sottoposti ad approvazione, ancorchè pubblicati o notificati, a speciali effetti, prima di tali adempimenti, devono essere nuovamente pubblicati o notificati, per gli effetti di cui al presente articolo, dopo l'esercizio di tali controlli, o dopo la scadenza del termine stabilito per l'esercizio di essi, con la menzione del provvedimento preso dall'autorità tutoria o della scadenza del termine.

Indipendentemente da quanto previsto nei commi precedenti, l'amministrazione è tenuta a dare, con mezzi idonei, adeguata diffusione degli atti amministrativi generali.

Art. 5.

*(Pubblicazione dell'atto amministrativo
a cura del beneficiario)*

Le concessioni e le autorizzazioni amministrative e in genere i provvedimenti che sono suscettibili di svolgere i loro effetti nei confronti di terzi interessati devono essere pubblicati a cura del beneficiario, mediante deposito di copia autentica nella segreteria del tribunale amministrativo nella cui giurisdizione l'atto deve essere eseguito, nonchè mediante inserzione per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia. Per gli atti che possono spiegare la loro efficacia in più province, l'inserzione deve essere fatta nella *Gazzetta Ufficiale*. Nell'estratto da inserire nel Foglio degli annunci legali o nella *Gazzetta Ufficiale* deve essere indicato presso quale tribunale amministrativo il provvedimento è stato depositato.

Il termine per le eventuali impugnazioni del controinteressato comincia a decorrere venti giorni dopo che le formalità di cui al presente articolo sono state eseguite.

Salvo quanto è disposto dall'articolo 56 nessuna impugnazione è ammessa quando sia trascorso un anno dalla compiuta esecuzione del provvedimento.

Art. 6.

(Esecutorietà)

Salvo che la legge disponga altrimenti, gli atti amministrativi sono eseguiti coattivamente dall'Amministrazione senza necessità di una preventiva pronuncia dell'autorità giudiziaria.

CAPO II

INVALIDITA'
DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Art. 7.

(Nullità)

Sono nulli gli atti amministrativi che non siano emanati da un organo della pubblica

amministrazione o siano emanati da una autorità del tutto estranea alla sfera di attribuzioni dell'amministrazione alla quale appartiene, nonchè gli atti che siano affetti da violenza assoluta o il cui oggetto sia impossibile o illecito.

Art. 8.

(Illegittimità)

Sono illegittimi e annullabili gli atti viziati per violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere.

Art. 9.

(Vizio di merito)

Sono viziati nel merito e annullabili nei casi previsti dalla legge, gli atti non corrispondenti all'opportunità e convenienza amministrativa, ovvero in contrasto con le regole di buona amministrazione.

TITOLO II

DELLA FORMAZIONE DEL
PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

CAPO I

IL PROCEDIMENTO

Art. 10.

(Modi d'inizio del procedimento)

Quando la pubblica amministrazione debba adottare d'ufficio o su istanza della parte interessata, provvedimenti che incidano nella sfera giuridica di altri soggetti, il relativo procedimento è regolato dalle norme di cui agli articoli seguenti.

Art. 11.

(Presentazione di istanza)

Ogni istanza alla pubblica amministrazione deve essere proposta per iscritto, e, ove occorra, in carta bollata, se non sia prescritta o consentita una forma diversa.

L'istanza può essere presentata personalmente dall'interessato o da un suo incaricato; può essere anche notificata a mezzo di ufficiale giudiziario o inviata per posta in lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

All'atto della presentazione ogni istanza deve essere annotata in apposito registro e di essa va rilasciata ricevuta, contenente gli estremi della registrazione. Non si rilascia ricevuta quando l'istanza sia stata notificata o inviata per posta.

Se, per la presentazione di una istanza, sia prescritta la formazione di un verbale, questo va redatto in duplice esemplare, uno dei quali deve essere consegnato alla parte istante.

Art. 12.

(Rappresentanza)

L'interessato può farsi rappresentare presso la pubblica amministrazione da un avvocato o procuratore iscritto nel relativo albo al quale potrà rilasciare delega sia in calce od ai margini dell'istanza sia con atto separato. L'avvocato o il procuratore certifica dell'autenticità della firma del proprio patrocinato.

Sono valide le comunicazioni fatte all'interessato, nel corso della procedura, presso il suo procuratore domiciliatario, anche se nell'atto di procura manchi un'espressa elezione di domicilio.

Davanti ai tribunali amministrativi le parti debbono stare in giudizio col ministero di un procuratore legalmente esercente e davanti il Consiglio di Stato col ministero di un avvocato iscritto nell'albo dei patrocinanti in Cassazione.

Art. 13.

(Documentazione)

L'esibizione di documenti, non allegati all'istanza, è consentita finchè duri la fase istruttoria, tranne che sia decorso il termine eventualmente fissato a pena di decadenza.

Entro 30 giorni dalla ricezione dell'istanza la pubblica amministrazione deve indicare e richiedere all'interessato tutti i documenti, prescritti e necessari, non ancora esibiti.

In mancanza di tale indicazione non ha luogo la decadenza di cui al primo comma, salvo che sia già intervenuta prima dell'inizio del procedimento.

Di ogni deposito di documenti l'Amministrazione è tenuta a rilasciare ricevuta. Si osserveranno in proposito i commi terzo e quarto dell'articolo 11 in quanto applicabili.

Art. 14.

(Comunicazione dell'inizio del procedimento d'ufficio)

Ove non sia disposto altrimenti, e non ostino ragioni di riservatezza e di urgenza l'autorità amministrativa non può adottare provvedimenti d'ufficio, se non sia stato dato, da almeno 20 giorni, preavviso agli interessati, i cui diritti e interessi legittimi possono essere lesi dal provvedimento.

CAPO II

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO

Art. 15.

(Istruttoria)

L'autorità svolge, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, le indagini occorrenti per l'accertamento dei fatti sui quali l'istanza si fonda. Può anche richiedere informazioni ad altre autorità.

Gli accertamenti tecnici sono eseguiti normalmente da uno o più funzionari dell'Amministrazione. Gli enti pubblici che non dispongono di idoneo personale tecnico, possono avvalersi dell'opera di funzionari tecnici appartenenti agli uffici statali, previa autorizzazione del capo dell'ufficio da cui dipendono.

Solo in via eccezionale, ed in materia di particolare importanza, l'autorità potrà di-

sporre che ai funzionari incaricati degli accertamenti tecnici siano affiancate persone estranee all'Amministrazione fornite di particolare esperienza.

Nel caso che si proceda su richiesta di un privato, a tutela di un suo diritto soggettivo o interesse legittimo, l'Amministrazione può richiedergli l'anticipazione delle spese necessarie per l'effettuazione degli accertamenti tecnici.

Art. 16.

(Comunicazione agli interessati)

Delle operazioni dirette ad accertamenti tecnici l'Amministrazione dà avviso agli interessati almeno 10 giorni prima del loro inizio, salvo il disposto di cui all'articolo 20.

Nell'avviso sono indicati il luogo, il giorno e l'ora in cui si procederà alle operazioni, con l'avvertenza che gli interessati possono assistervi personalmente o farsi rappresentare da tecnici di loro fiducia, muniti di delega scritta.

Del completamento delle operazioni l'Amministrazione dà notizia agli interessati mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nella quale si fissa un congruo termine per l'esame degli scritti e la presentazione delle deduzioni, salvo che trattasi di materia riservata.

Art. 17.

(Convocazione degli interessati)

Quando sia indispensabile per lo svolgimento della istruttoria l'autorità invita gli interessati a presentarsi per dare chiarimenti. L'avviso di convocazione deve contenere la specificazione del motivo per il quale essa viene fatta e, salvo che sia disposto altrimenti, deve essere comunicato mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

La convocazione di cui al comma precedente deve essere fatta di norma, presso l'ufficio che si trova nella località più vicina a quella in cui risiede l'interessato. Qualora l'autorità

che tratta l'affare ritenga indispensabile sentire direttamente l'interessato, questi potrà essere convocato anche presso gli uffici della stessa.

Ove l'interessato non si presenti senza giustificato motivo, l'Amministrazione, se non ritenga di prefiggergli all'uopo un congruo termine, provvede in base agli elementi che sono a sua conoscenza.

Art. 18.

(Richiesta di pareri)

L'Amministrazione ha sempre facoltà di chiedere il parere di organi consultivi.

La legge stabilisce i casi in cui l'autorità deve richiedere il parere e quelli nei quali è tenuta a conformarvisi, ove intenda provvedere.

Art. 19.

(Richiesta di notizie)

Decorsi 40 giorni dalla presentazione della istanza, l'Amministrazione è tenuta a comunicare agli interessati, che ne facciano richiesta, in quale stadio del procedimento si trovi la pratica e quali atti preparatori e istruttori siano stati o debbano essere ancora compiuti.

Ulteriori e analoghe comunicazioni, con l'indicazione delle cause del ritardo, dovranno essere fatte all'interessato che ne faccia richiesta, se, trascorsi 30 giorni dalla precedente risposta, nessun provvedimento sia stato ancora adottato.

Art. 20.

(Deroghe di procedimento istruttorio)

Gli adempimenti di cui agli articoli 16 e 17 possono essere omessi quando si tratti di affari che abbiano carattere urgente o riservato.

Art. 21.

(Obbligo di provvedere)

Qualora decorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità amministrativa non abbia provveduto, l'interessato può diffidarla a pronunciarsi con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario o messo comunale.

Decorsi 30 giorni dalla diffida, senza che all'interessato sia comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata.

Nel caso di istanza per la cui istruttoria siano previsti particolari indagini od accertamenti tecnici la diffida di cui al primo comma può essere notificata decorsi 180 giorni dalla sua presentazione.

Art. 22.

(Incompatibilità)

Il funzionario che sia comunque interessato, anche indirettamente, ad un affare sul quale l'ufficio di cui egli è titolare, o il collegio di cui è componente, debba provvedere o esprimere un parere o esercitare un controllo, ha l'obbligo di astenersi.

Alla sostituzione del funzionario, la cui incompatibilità sia stata accertata d'ufficio o su istanza di parte, si provvede nei modi indicati dagli articoli 26 e 35.

Nei casi in cui non si possa far luogo alla applicazione dell'articolo 26, alla sostituzione provvede il superiore gerarchico che può avocare a sè la trattazione dell'affare.

TITOLO III

ORGANI AMMINISTRATIVI

CAPO I

SULLA COMPETENZA

Art. 23.

(Inderogabilità della competenza)

L'organo della pubblica amministrazione adito da qualunque interessato nel dichiarare, anche d'ufficio, l'incompetenza propria

o dell'Amministrazione cui esso appartiene deve trasmettere gli atti all'organo o alla Amministrazione che ritiene competenti e notificare immediatamente l'avvenuta trasmissione all'interessato.

La presentazione della domanda ad un organo incompetente vale ad impedire eventuali decadenze da diritti od azioni.

Art. 24.

(Conflitti di competenza)

Nel caso di procedimento amministrativo, se insorgono questioni o conflitti di competenza tra più organi od enti dipendenti o controllati dalla stessa amministrazione statale, la soluzione della questione o del conflitto è demandata all'organo immediatamente superiore.

In ogni altro caso la questione o il conflitto di competenza sono risolti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nelle more del regolamento di competenza l'organo immediatamente superiore di cui al primo comma o il Presidente del Consiglio dei ministri possono sospendere l'esecuzione degli atti eventualmente emanati ed autorizzare i provvedimenti di urgenza, designando l'organo o l'ente che dovrà, occorrendo, adottarli.

Art. 25.

(Divisione interna degli uffici)

Quando l'attribuzione di competenza non sia fatta da norme di legge o di regolamento, la ripartizione delle attribuzioni tra i singoli uffici ha valore puramente interno.

CAPO II

ORGANI INDIVIDUALI

Art. 26.

(Sostituzione del titolare d'ufficio)

In caso di assenza o di impedimento il titolare dell'ufficio è sostituito dal funzionario più elevato in grado o qualifica o in caso di parità di grado o qualifica dal funzionario più anziano.

Art. 27.

(Poteri del superiore)

Il superiore dirige e regola l'attività degli organi inferiori con istruzioni, circolari e ordini di servizio aventi carattere interno.

Di tali atti l'interessato ha diritto ad avere copia, quando l'Amministrazione si sia richiamata ad essi in un suo provvedimento.

Art. 28.

(Limiti del dovere di obbedienza)

L'inferiore al quale venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranze al superiore che ha impartito l'ordine, dichiarandone le ragioni.

Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'inferiore ha il dovere di darvi esecuzione.

L'inferiore non deve eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale.

Salvo quanto stabilito nel comma precedente, l'emanazione dell'ordine scritto esime l'inferiore da responsabilità. Questi va pure esente da responsabilità se il superiore esige l'obbedienza immediata senza dare l'ordine scritto che gli sia stato richiesto.

Art. 29.

(Delega)

Nei casi e nei limiti di legge, l'organo superiore può delegare l'esercizio delle sue attribuzioni, in determinate materie e per singoli affari, all'organo immediatamente inferiore.

Art. 30.

(Avocazione e sostituzione)

L'organo superiore non può avocare a sé la trattazione di affari attribuiti espressamente dalla legge alla competenza specifica ed esclusiva di un organo inferiore. Esso tut-

tavia può sostituirsi all'autorità inferiore qualora questa, sebbene richiamata, abbia omissso di provvedere senza giustificato motivo, pur avendone l'obbligo.

CAPO III

ORGANI COLLEGIALI

Art. 31.

(Funzione degli organi collegiali)

Il presidente del collegio dirige e assicura l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle votazioni; a tale fine può sospendere o togliere la seduta, facendone dare atto nel processo verbale.

Art. 32.

(Convocazione del collegio)

La convocazione del collegio è fatta dal presidente. Qualora un terzo dei membri del collegio lo richieda, con la indicazione dell'oggetto da trattarsi, egli è tenuto a procedere a convocazione non oltre venti giorni dalla data della richiesta.

Ove la legge non disponga diversamente l'avviso di convocazione deve essere inviato ai membri del collegio almeno cinque giorni prima di quello fissato per la seduta, salvo i casi di urgenza, da dichiararsi nell'atto di convocazione.

Nell'avviso di convocazione deve essere riportato l'ordine del giorno, con l'indicazione specifica degli affari da trattare.

Art. 33.

(Ordine dei lavori)

L'ordine del giorno è fissato dal presidente.

I membri del collegio possono chiedere, almeno cinque giorni prima della riunione, che un determinato oggetto sia posto all'ordine del giorno. Qualora la richiesta sia fatta da

un terzo dei componenti del collegio, il presidente è tenuto ad accoglierla.

Il collegio può deliberare una inversione dell'ordine del giorno fissato dal Presidente.

Nessun argomento che non sia nell'ordine del giorno può essere trattato se non siano presenti e consenzienti tutti i membri del collegio.

Art. 34.

(Adunanze)

Salvo che la legge non disponga diversamente, le adunanze degli organi collegiali non sono pubbliche.

Per la validità di esse è necessaria la presenza della metà più uno dei componenti del collegio.

In seconda convocazione, per una nuova adunanza da tenersi a distanza di almeno un giorno, l'adunanza è valida purchè sia presente un terzo dei componenti, e in ogni caso in numero non inferiore a tre.

Sono salvi i casi in cui la legge diversamente disponga e quelli per cui la natura della funzione esige la presenza di tutti i membri del collegio.

Nei casi di ripetute assenze dei componenti, il presidente riferisce all'autorità che ha la vigilanza sul funzionamento del collegio, la quale può pronunciare, previa diffida, la decadenza, o adottare gli altri provvedimenti del caso, qualora la competenza in materia non sia attribuita dalla legge allo stesso organo collegiale.

Art. 35.

(Membri supplenti)

Nei casi in cui esistano membri supplenti questi partecipano alle sedute con diritto di voto ogni qualvolta manchino per qualsiasi motivo i membri effettivi che devono sostituire.

Quando esistono membri supplenti in relazione a varie categorie di membri effettivi, i supplenti surrogano i membri effettivi della rispettiva categoria.

Qualora per una medesima categoria di membri effettivi vi siano più membri supplenti, la priorità della supplenza è data dall'anzianità di appartenenza al collegio; in caso di parità, essa spetta al più anziano di età.

Art. 36.

(*Segretario*)

Il segretario del collegio assiste alle adunanze e ne redige il verbale.

In mancanza o in assenza del segretario, le funzioni relative sono esercitate dal membro del collegio meno anziano di età.

Art. 37.

(*Deliberazioni*)

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta di voti, salvo che sia richiesta una maggioranza qualificata.

La votazione avviene per alzata di mano, salvo che il collegio non deliberi la forma di votazione per divisione o appello nominale.

Le deliberazioni concernenti persone devono essere adottate per scrutinio segreto. Le votazioni per acclamazione non sono valide.

Ove la legge non disponga diversamente, in caso di parità di voti in votazione a scrutinio palese prevale il voto del Presidente.

Le schede bianche sono computate solo per determinare il numero dei votanti.

Terminata la votazione il presidente ne accerta e proclama il risultato.

Art. 38.

(*Processo verbale*)

Il verbale della seduta deve indicare il luogo, la data e l'ordine del giorno della riunione, i nominativi e la qualifica dei presenti, i punti principali delle discussioni e le operazioni compiute, la procedura seguita per le votazioni, il dispositivo e, quando siano

prescritti, i motivi delle deliberazioni adottate.

Il verbale è sottoscritto dal presidente e dal segretario e deve essere letto e approvato nella stessa o nella successiva seduta.

Salvo i casi in cui la legge espressamente lo vieti, ognuno dei presenti ha diritto di far constatare nel verbale il suo voto e i motivi che lo hanno determinato nonchè di chiedere le opportune rettificazioni. È esente da ogni eventuale responsabilità il componente del collegio che abbia fatto constatare il suo motivato dissenso dalla deliberazione adottata.

Art. 39.

(Ordini e circolari degli organi collegiali)

Agli organi collegiali non possono essere impartiti ordini di servizio, ma soltanto istruzioni e direttive, limitatamente alle modalità di svolgimento dei lavori.

TITOLO IV

RIESAME DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

CAPO I

RIESAME D'UFFICIO

Art. 40.

(Annullamento e revoca)

L'autorità che ha emesso l'atto può annullarlo, se illegittimo; può revocarlo, se viziato nel merito sin dall'origine; può abrogarlo se risulta viziato nel merito per effetto di leggi sopravvenute o per mutate condizioni di fatto o per nuove esigenze dell'interesse pubblico.

Gli atti costitutivi di rapporti giuridici, debbono essere abrogati quando venga meno una delle condizioni richieste dalla legge per la loro emanazione e la cui sussistenza sia necessaria per la continuazione del rapporto.

L'autorità gerarchicamente superiore può annullare, revocare o abrogare gli atti della autorità inferiore, salvo i casi di competenza specifica ed esclusiva dell'organo inferiore, espressamente stabilita dalla legge.

Art. 41.

*(Annullamento
da parte del Presidente della Repubblica)*

Gli atti illegittimi possono essere in qualunque tempo annullati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente, sentito il Consiglio di Stato.

Art. 42.

(Limiti)

Non è consentito procedere, d'ufficio, all'annullamento o alla revoca di un atto amministrativo, se non per soddisfare un interesse pubblico e attuale.

Non è ammessa la revoca o l'abrogazione dei provvedimenti costitutivi di capacità o di diritti che l'Amministrazione non abbia il potere di sopprimere o limitare, nonchè la revoca e l'abrogazione di autorizzazioni aventi per oggetto l'esercizio di un diritto.

Art. 43.

(Decorrenza)

Se non sia altrimenti disposto l'annullamento e la revoca hanno effetto dalla data dell'atto annullato o revocato; l'abrogazione dal momento in cui è pronunciata.

Art. 44.

(Indennità)

L'annullamento o la revoca di un atto amministrativo non danno luogo ad indennità, se questa non sia espressamente prevista dalla legge o dalle clausole dell'atto, salva, in ogni caso, l'azione di risarcimento dei danni, ove ne ricorrano i presupposti.

È tuttavia sempre dovuta al concessionario, salvo le diverse clausole dell'atto di con-

cessione, una indennità pari al valore attuale dell'impianto e delle altre opere esistenti, quando l'annullamento o la revoca investano concessioni che abbiano dato luogo a costruzioni di impianti od altre opere di carattere permanente, ovvero investano atti autorizzativi delle costruzioni e delle altre opere previste.

Art. 45.

(Sospensione d'ufficio)

Nel corso di procedimento per riesame di ufficio, le autorità competenti, se ricorrono giusti motivi, possono disporre la sospensione dell'esecuzione dell'atto.

Art. 46.

(Convalida)

L'autorità amministrativa può convalidare l'atto, viziato da illegittimità, mediante un nuovo atto che contenga la menzione del vizio e la dichiarazione che si intende eliminarlo, salvo che contro di esso sia stata proposta impugnativa da parte degli interessati.

L'atto di convalida ha effetto dalla sua emanazione.

Se il vizio consiste nel difetto di un'autorizzazione questa può essere data dall'autorità competente in via sanatoria.

La disposizione del comma precedente non è applicabile al caso di omissione di una proposta o di un parere obbligatorio.

Art. 47.

(Conversione)

L'atto invalido, che abbia tutti i requisiti di sostanza e di forma di un atto diverso, può produrre gli effetti di questo, qualora risulti che l'Amministrazione lo avrebbe voluto, se avesse conosciuto la invalidità dell'atto emanato.

Art. 48.

(Invalidità parziale)

L'invalidità di una parte dell'atto non si comunica alle altre salvo che queste siano dipendenti da quella o risulti che, senza la parte invalida, l'atto non sarebbe stato emanato.

Se il vizio dell'atto impedisce un determinato effetto, l'atto può produrre egualmente gli altri effetti ai quali risulti idoneo.

CAPO II

RIESAME SU RICORSO

Art. 49.

(Ricorso gerarchico)

Contro i provvedimenti delle autorità inferiori è ammesso ricorso alle autorità superiori, anche nei casi in cui i provvedimenti sono emessi per delega o per ordine delle autorità superiori.

I ricorsi gerarchici al Governo da qualunque legge previsti sono decisi con decreto del Ministro. Il ricorso contro il provvedimento del Ministro è deciso con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso.

Art. 50.

(Ricorso gerarchico improprio)

Le disposizioni del precedente articolo si osservano in quanto applicabili, anche nei casi in cui la legge ammette il ricorso alla autorità amministrativa contro atti di enti pubblici o di organi collegiali o comunque non legati da rapporti di gerarchia.

Art. 51.

(Opposizione)

Salvo che la legge non lo escluda espressamente, il ricorso alla stessa autorità che ha emanato il provvedimento è ammesso

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contro gli atti delle amministrazioni centrali dello Stato e degli altri enti di diritto pubblico, e contro gli atti degli organi e degli enti periferici non soggetti al vincolo gerarchico.

L'opposizione è ammessa anche contro i provvedimenti attribuiti espressamente dalla legge alla competenza specifica ed esclusiva delle autorità inferiori.

Fuori dei casi contemplati dai comma precedenti, è sempre ammessa la facoltà di presentare esposti alla autorità che ha emanato l'atto con valore di denuncia al fine di un eventuale riesame d'ufficio.

L'opposizione non è ammessa nei casi in cui la legge prevede il ricorso gerarchico improprio. Neppure è ammessa quando la legge prevede il ricorso al Governo contro il provvedimento del Ministro.

Art. 52.

(Presentazione e notifica del ricorso)

I ricorsi amministrativi debbono essere presentati all'autorità che ha emesso il provvedimento, la quale deve trasmetterli con tutti gli atti ad essi inerenti e il proprio parere all'autorità adita entro il termine massimo di 20 giorni dalla presentazione.

Se il ricorrente preferisce notificare il ricorso a mezzo di ufficiale giudiziario, la notifica va fatta all'autorità adita presso l'autorità che ha emesso il provvedimento.

Se la presentazione o la notifica vengono fatti all'autorità superiore, questa trasmette immediatamente il ricorso all'autorità inferiore, perchè provveda a norma del primo comma del presente articolo.

Art. 53.

(Notifica ai controinteressati)

I ricorsi amministrativi debbono essere notificati ai controinteressati, la cui esistenza risulti dagli atti del procedimento, a pena di decadenza, prima della presentazione od entro il termine perentorio che l'autorità

competente stabilirà in misura non inferiore a 15 giorni.

L'autorità competente deve ordinare che la notifica sia eseguita entro il termine di cui sopra, anche agli altri controinteressati, di cui essa abbia altrimenti notizia. Può inoltre ordinare che un avviso attestante l'avvenuta presentazione del ricorso sia inserito nella *Gazzetta Ufficiale*, o nel Foglio degli annunci legali, nel termine che sarà all'uopo indicato. Tale pubblicazione è obbligatoria nei casi in cui sia difficile identificare uno o più dei terzi interessati, o in cui il loro numero sia rilevante.

Entro 20 giorni successivi alla avvenuta notificazione del ricorso, ed all'eventuale pubblicazione dell'avviso, deve essere data la prova del compimento delle formalità prescritte nei commi precedenti. Ove tale prova non sia data, o non risulti altrimenti dagli atti, l'autorità competente dichiara la decadenza dell'impugnazione.

Nella copia del ricorso destinata al controinteressato deve essere, a pena di nullità, data notizia che entro il termine di 20 giorni dalla notificazione egli può presentare le sue deduzioni o l'eventuale ricorso incidentale all'autorità competente. Si osserverà l'ultimo comma dell'articolo 156 del codice di procedura civile.

Entro lo stesso termine di 20 giorni dall'avvenuta notifica, o dalla eventuale pubblicazione, ciascuno dei controinteressati può presentare le sue deduzioni e, se del caso, il suo ricorso incidentale.

Le deduzioni e il ricorso incidentale devono essere notificati al ricorrente prima della presentazione.

In caso di ricorso incidentale il ricorrente ha un ulteriore termine di 20 giorni per le sue controdeduzioni, che vanno previamente notificate ai controinteressati.

Sino a quando sono aperti i termini di cui sopra la decisione non può essere emanata.

La decadenza e la nullità di cui ai precedenti commi terzo e quarto non potranno essere pronunciate se il ricorrente abbia, entro il termine di cui al primo comma, adito il Tribunale amministrativo competente e notificato l'atto introduttivo del giudizio

ai controinteressati. Tale norma si applica anche nel caso in cui l'iniziativa del giudizio sia stata presa dal controinteressato.

L'autorità competente può disporre anche la notifica ai cointeressati entro lo stesso termine di cui al primo comma, oppure può, sempre entro lo stesso termine, comunicare loro d'ufficio il ricorso.

Art. 54.

*(Obbligo di provvedere
sui ricorsi amministrativi)*

L'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere sui ricorsi amministrativi.

Decorsi 120 giorni dalla presentazione o dalla notificazione di essi, rispettivamente dalla scadenza dei termini di cui al comma ottavo dell'articolo precedente, senza che alcun provvedimento sia notificato al ricorrente, il ricorso si intende rigettato.

Art. 55.

(Termini per i ricorsi amministrativi)

Salvo quanto è disposto dall'articolo 56, il termine per i ricorsi amministrativi è di 30 giorni a decorrere dalla notificazione del provvedimento amministrativo, a norma degli articoli 2, 3 e 4 e dal ventesimo giorno dal compimento delle formalità di cui allo articolo 5.

Per il computo di tutti i termini previsti dalla presente legge si applicherà l'articolo 155 del codice di procedura civile.

Art. 56.

(Termine di prescrizione)

Nelle controversie relative a diritti si osservano in tutti i casi i termini di prescrizione stabiliti dalla legge, anche se oggetto della impugnazione sia un atto amministrativo.

In questo ultimo caso, il termine decorre dalla notificazione del provvedimento amministrativo e, ove l'interessato si sia valso della facoltà di cui al primo comma dello

articolo 68, dalla notificazione del provvedimento di rigetto o col quale sia stata dichiarata la decadenza del ricorso amministrativo.

Tuttavia, nelle materie riservate esclusivamente alla giurisdizione amministrativa, l'Amministrazione che ha emesso il provvedimento, o quella superiore nella ipotesi di cui al comma precedente, può adire il presidente del competente organo giurisdizionale amministrativo, perchè fissi all'interessato un termine per l'impugnazione, in sede giurisdizionale, del provvedimento stesso. Tale termine non può essere inferiore a 90 ne superiore a 180 giorni, e decorre dalla notificazione dell'ordinanza del presidente. Si osserverà in quanto applicabile l'articolo 749 del codice di procedura civile.

TITOLO V

DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

Art. 57.

(Sede e giurisdizione)

In ogni città capoluogo di regione è istituito un Tribunale amministrativo con giurisdizione di primo grado.

I Tribunali possono essere formati da più sezioni, anche in sede diversa da quella del capoluogo.

Le sedi e le circoscrizioni dei Tribunali risultano dalla allegata tabella A.

Art. 58.

(Costituzione)

Nei limiti della tabella organica (all. B), la distribuzione dei magistrati fra i Tribunali amministrativi è determinata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Tribunale amministrativo giudica con il concorso di tre componenti.

Art. 59.

*(Ammissione in carriera e guarentigie
dei giudici amministrativi - Consiglio
di amministrazione)*

Le nomine dei giudici amministrativi hanno luogo in base a pubblico concorso per esame.

I giudici amministrativi non possono essere trasferiti in altra sede se non col loro consenso, salvo i casi di promozione, di riduzione di organico o di provvedimento disciplinare. La carriera, il trattamento economico, il collocamento a riposo e, in genere, lo stato giuridico dei giudici amministrativi sono regolati dalle stesse norme previste per i magistrati dell'ordine giudiziario.

I presidenti dei tribunali amministrativi sono equiparati ai consiglieri di Stato e possono, su loro domanda, essere trasferiti a quell'ufficio.

Per i magistrati amministrativi è istituito un Consiglio di amministrazione presieduto dal Presidente del Consiglio di Stato, e composto da tre consiglieri di Stato e da tre consiglieri della Corte dei conti, designati dai rispettivi presidenti, nonchè dai cinque presidenti più anziani dei Tribunali amministrativi.

Art. 60.

(Ufficio del pubblico ministero)

Presso ciascun Tribunale amministrativo è costituito un Ufficio del pubblico ministero per i giudizi di responsabilità e di conto già devoluti ai Consigli di prefettura.

Art. 61.

*(Personale addetto agli Uffici
del pubblico ministero)*

Agli Uffici del pubblico ministero sono addetti magistrati e funzionari della Corte dei conti.

Art. 62.

(Personale di Segreteria)

Le funzioni delle Segreterie dei Tribunali amministrativi sono disimpegnate da funzionari aventi lo stesso stato giuridico dei cancellieri e dei segretari giudiziari. Essi fanno parte dello stesso ruolo organico.

TITOLO VI

DELLA GIURISDIZIONE
DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

Art. 63.

(Giurisdizione di primo grado)

Il Tribunale amministrativo conosce in primo grado di tutte le controversie che le leggi attualmente in vigore attribuiscono alla giurisdizione del Consiglio di Stato, e di quelle già attribuite dalle leggi alla Giunta provinciale amministrativa, e al Consiglio di prefettura.

Per adire il Tribunale amministrativo non è necessario che il provvedimento sia definitivo.

Ove sia stato notificato il provvedimento definitivo, è contro di esso che va proposta l'impugnazione.

Anche l'impugnazione di un provvedimento non definitivo va promossa contro l'autorità che sarebbe stata competente a decidere sul ricorso non giurisdizionale.

Art. 64.

(Della giurisdizione di secondo grado)

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale conosce in secondo grado di tutte le controversie decise in primo grado dai Tribunali amministrativi, eccetto quelle relative ai giudizi in materia di responsabilità e di conto.

La Corte dei conti conosce in secondo grado di tutte le controversie in materia di responsabilità e di conto decise in primo grado dai tribunali amministrativi.

Nulla è innovato nella giurisdizione della Corte dei conti per le altre controversie ad essa devolute dalle leggi in vigore.

Art. 65.

(Dei termini)

L'impugnazione avanti il Tribunale amministrativo deve essere proposta entro 60 giorni dalla notificazione del provvedimento amministrativo.

Nell'ipotesi prevista dal secondo comma dell'articolo 4 il termine predetto decorre dalla rinnovazione della notifica.

Nel caso che l'interessato si sia valso delle facoltà di cui al primo comma dell'articolo 68 l'impugnazione in sede giurisdizionale non è più ammessa:

1) quando siano trascorsi 60 giorni dalla notificazione del provvedimento col quale sia stato disposto il rigetto dell'opposizione o del ricorso gerarchico;

2) quando siano trascorsi 180 giorni dalla notificazione o dalla presentazione della opposizione o del ricorso gerarchico, rispettivamente dalla scadenza dei termini di cui all'ottavo comma dell'articolo 53 e l'Amministrazione adita non abbia preso alcun provvedimento.

Il termine per l'appello avverso la sentenza dei Tribunali amministrativi è di 30 giorni a decorrere dalla formale notificazione a norma del codice di procedura civile.

In caso di mancata notificazione si applica l'articolo 327 del codice di procedura civile. I termini predetti sono perentori e la loro inosservanza comporta l'inammissibilità dell'impugnazione.

Art. 66.

(Mancata produzione in giudizio della copia del provvedimento impugnato)

La mancata produzione della copia del provvedimento impugnato nel giudizio di prima istanza non importa decadenza.

All'atto di costituirsi in giudizio l'Amministrazione convenuta deve produrre il provvedimento stesso e l'intero fascicolo degli atti e documenti in base ai quali è stato ema-

nato. Può anche produrre le copie autentiche, e fotocopie autenticate.

Art. 67.

(Esecutività e sospensione della sentenza)

Le sentenze dei Tribunali amministrativi sono esecutive di pieno diritto.

Tuttavia il magistrato di appello può sospendere l'esecuzione quando concorrono gravi motivi. Si osserveranno gli articoli 351 e 357 del codice di procedura civile in quanto applicabili.

Art. 68.

(Rapporti tra i ricorsi amministrativi e le impugnazioni giurisdizionali)

Se in pendenza di ricorso gerarchico o di opposizione è proposta impugnazione avanti il Tribunale amministrativo, il Tribunale adito si limita a provvedere sulla eventuale domanda di sospensione, se concorrono gravi motivi, del provvedimento impugnato, e sospende il procedimento per 120 giorni. Se entro detto termine il ricorso non contenzioso non è deciso, esso si intende rigettato.

Il giudizio avanti il Tribunale amministrativo prosegue se il ricorso non giurisdizionale è rigettato o è parzialmente accolto. In questi casi l'interessato è ammesso ad integrare la sua impugnazione entro 30 giorni dalla notifica di reiezione del ricorso.

Nell'atto introduttivo del giudizio avanti il Tribunale amministrativo deve essere indicato, a pena di decadenza, la data di presentazione o di notificazione dell'eventuale ricorso amministrativo già proposto. Tale obbligo incombe anche al controinteressato che adisce il Tribunale amministrativo, dopo che gli è stato notificato il ricorso semplice.

Il ricorso amministrativo non è più ammesso se è stata proposta impugnazione in sede giurisdizionale.

Art. 69.

(Obbligo di riesame dell'atto amministrativo)

In caso di accoglimento dell'impugnazione, l'Amministrazione deve riesaminare l'at-

to amministrativo, uniformandosi alle decisioni emesse e tenuto conto anche delle deduzioni delle parti avanti il giudice adito.

L'inosservanza di questo obbligo comporta la responsabilità dei funzionari dello Stato e degli Enti pubblici che per colpa non abbiano provveduto al riesame, nonchè la responsabilità civile dell'Amministrazione statale o di Enti pubblici che avrebbero dovuto provvedere al riesame.

Art. 70.

(Competenza per territorio)

Competente per territorio nelle controversie contemplate dalla presente legge è il Tribunale amministrativo nella cui giurisdizione si trova il luogo dove deve essere notificato il provvedimento di cui si contende.

Se gli interessati aventi diritto alla notificazione sono più e risiedono in circoscrizioni diverse, competente per territorio è il Tribunale amministrativo nella cui giurisdizione ha sede l'amministrazione che ha emanato il provvedimento.

La proposizione del ricorso gerarchico non è causa di variazione della competenza determinata ai sensi del comma precedente.

Per i giudizi di responsabilità e di conto è competente il Tribunale amministrativo nella cui giurisdizione ha sede l'ente o l'organo pubblico cui il conto si riferisce.

Art. 71.

(Procedura - Delega al Governo)

In primo grado il ricorrente è sempre ammesso a far valere nuovi motivi di impugnazione.

Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, il regolamento di procedura avanti le giurisdizioni amministrative, sia per i giudizi contro gli atti amministrativi, che per quelli in materia di responsabilità e di conto, nonchè per i giudizi nei quali la Corte dei conti conosce in prima ed ultima istanza, uniformandosi per quanto possibile, alle norme del codice di procedura civile.

Fino a quando non sarà emanato il regolamento di procedura, si applicheranno le norme del codice di procedura civile che non siano incompatibili con le disposizioni della presente legge.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 72.

(Abrogazioni di leggi)

Sono abrogati gli articoli 5 e 6 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, l'articolo 31 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, e tutte le disposizioni legislative in contrasto con la presente legge.

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato è soppresso.

Art. 73.

(Delega al Governo)

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge il Governo emanerà:

1) le norme per introdurre nell'ordinamento del Consiglio di Stato e in quello della Corte dei conti i mutamenti necessari per adeguarli alla presente legge, norme che devono essere rifuse nei rispettivi testi unici di cui al n. 7);

2) il testo unico di tutte le leggi che regolano le guarentigie del cittadino contro gli atti della pubblica Amministrazione;

3) le norme particolari per regolare i concorsi per le nomine dei giudici amministrativi, le materie di esame, le prove scritte e orali e le commissioni esaminatrici, ferme rimanendo, per i concorsi stessi, le norme generali che regolano l'accesso alla magistratura ordinaria;

4) le norme per stabilire il ruolo organico dei Tribunali amministrativi e il numero dei magistrati da assegnare a ciascun tribunale;

5) le norme per stabilire il numero dei funzionari del pubblico ministero da attribuire ai singoli uffici istituiti presso ciascun Tribunale amministrativo;

6) le norme per stabilire il numero dei posti da aumentare nel ruolo organico del personale della cancelleria e segreteria giudiziarie e il numero dei funzionari da assegnare a ciascun Tribunale amministrativo;

7) i testi unici degli ordinamenti del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei Tribunali amministrativi.

Art. 74.

(Inizio del funzionamento dei Tribunali amministrativi)

Il funzionamento dei Tribunali amministrativi avrà inizio alla data che sarà fissata con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e comunque non più tardi dello scadere del secondo anno dalla entrata in vigore della presente legge.

Saranno decise dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale le cause avanti ad esso pendenti alla data stessa.

Art. 75.

(Prima costituzione dei Tribunali amministrativi)

Per la prima costituzione dei Tribunali amministrativi la metà dei posti in organico potrà essere coperto mediante concorso per titoli da riservare agli impiegati dello Stato, in possesso di laurea in giurisprudenza, in servizio di ruolo da almeno otto anni in una carriera direttiva o di concetto, ai magistrati dell'Ordine giudiziario, nonché agli avvocati iscritti nel relativo albo professionale da almeno 10 anni.

Al posto di presidente potranno concorrere soltanto i Consiglieri di Corte d'appello e i primi referendari del Consiglio di Stato o della Corte dei conti.

Art. 76.

(Composizione provvisoria dei Tribunali amministrativi)

Sino a quando non saranno stati nominati i giudici di ruolo, potranno essere comandati a prestare servizio presso i Tribu-

nali amministrativi, i magistrati dell'Ordine giudiziario, i Consiglieri e i referendari della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, i funzionari della Prefettura in possesso di laurea in giurisprudenza, nonché gli avvocati particolarmente esperti nella materia amministrativa.

L'ufficio del Presidente potrà essere assunto soltanto da Consiglieri di Cassazione, consiglieri di Stato e da Consiglieri della Corte dei conti.

Art. 77.

(Onere finanziario e disciplina fiscale dei Tribunali amministrativi)

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 800 milioni per l'anno finanziario 1970, si provvede mediante riduzione del capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

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

La disciplina fiscale stabilita per i Tribunali dell'ordine giudiziario si osserverà anche per i Tribunali amministrativi.

TITOLO VIII

DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER LA SICILIA, IL MOLISE, IL TREN- TINO-ALTO ADIGE E LA VALLE D'AOSTA

Art. 78.

(Competenza dei Tribunali amministrativi della Sicilia)

I Tribunali amministrativi della Sicilia conosceranno in prima istanza delle controversie che sono attualmente di competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana istituito con decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654.

I commi, secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 5 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, sono abrogati.

Art. 79.

(Appello)

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana conoscerà in secondo grado delle controversie già decise in prima istanza dai Tribunali amministrativi della Sicilia, salvo quanto è stabilito dell'articolo successivo.

Per i giudizi di appello, avverso le decisioni dei Tribunali stessi, in materia di responsabilità e di conto, è competente la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, istituita con decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, a norma dell'articolo 3, n. 4, dello stesso decreto legislativo.

Art. 80.

(Appello per le controversie interessanti le Amministrazioni dello Stato)

Salvo le disposizioni del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, l'appello avverso le decisioni dei Tribunali amministrativi della Sicilia, va diretto al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale in tutte le controversie alle quali ha partecipato o poteva partecipare una amministrazione dello Stato.

Art. 81.

(Conflitti di competenza)

I conflitti di competenza tra il Consiglio di Stato e il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, nonchè i conflitti di competenza tra la Corte dei conti e la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, saranno risolti dalla Corte di cassazione a sezioni unite.

Art. 82.

(Disposizioni particolari per il Trentino-Alto Adige per il Molise e per la Valle d'Aosta)

L'organico dei Tribunali amministrativi di Trento, di Bolzano, del Molise e della Valle d'Aosta sarà composto di un solo magistrato con funzioni di presidente.

A comporre il collegio saranno chiamati, di volta in volta dal presidente, due magistrati dell'Ordine giudiziario, di intesa col primo presidente della Corte d'appello.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

(Circoscrizioni dei Tribunali amministrativi)

SEDE DI TRIBUNALE	CIRCOSCRIZIONE
Torino	Territorio del distretto della Corte d'appello di Torino, esclusa la Valle d'Aosta
Aosta	Territorio della Valle d'Aosta
Milano	Territorio del distretto della Corte d'appello di Milano
Brescia	Territorio del distretto della Corte d'appello di Brescia
Trento	Territorio del distretto della Corte d'appello di Trento (Sezione decentrata del Tribunale di Trento)
Bolzano	Territorio della provincia di Bolzano
Venezia	Territorio del distretto della Corte d'appello di Venezia
Trieste	Territorio del distretto della Corte d'appello di Trieste
Genova	Territorio del distretto della Corte d'appello di Genova
Bologna	Territorio del distretto della Corte d'appello di Bologna
Firenze	Territorio del distretto della Corte d'appello di Firenze
Perugia	Territorio del distretto della Corte d'appello di Perugia
Ancona	Territorio del distretto della Corte d'appello di Ancona
Roma	Territorio del distretto della Corte d'appello di Roma
L'Aquila	Territorio del distretto della Corte d'appello dell'Aquila
Campobasso	Territorio della provincia di Campobasso
Napoli	Territorio del distretto della Corte d'appello di Napoli esclusa la provincia di Campobasso
Bari	Territorio del distretto della Corte d'appello di Bari
Lecce	Territorio del distretto della Corte d'appello di Lecce
Potenza	Territorio del distretto della Corte d'appello di Potenza
Catanzaro	Territorio del distretto della Corte d'appello di Catanzaro
Palermo	Territorio del distretto della Corte d'appello di Palermo
Messina	Territorio del distretto della Corte d'appello di Messina
Catania	Territorio del distretto della Corte d'appello di Catania
Caltanissetta	Territorio del distretto della Corte d'appello di Caltanissetta
Cagliari	Territorio del distretto della Corte d'appello di Cagliari

TABELLA B

(Magistrati amministrativi regionali)

POSTI IN ORGANICO

Consiglieri	28
Primi referendari	33
Referendari	46
	107