

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 2934, 2912 e 3179-A

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE PELLEGRINO)

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1998

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni in materia di giustizia amministrativa (2934)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri  
e dal Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 1997

—————

E SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Disposizione di attuazione della direttiva 89/665/CEE e degli articoli 1 e 2 della direttiva 92/13/CEE, in materia di ricorsi relativi ad appalti (2912)

**d'iniziativa dei senatori BESOSTRI, PELLEGRINO, LUBRANO  
DI RICCO, FUMAGALLI CARULLI e FERRANTE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 1997

---

Nuove norme sul processo amministrativo (3179)

**d'iniziativa dei senatori LO CURZIO, ANDREOLLI, DIANA Lino,  
FOLLIERI e PALUMBO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1998

---

dei quali la Commissione propone l'assorbimento nel disegno di legge n. 2934

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag. 4
Pareri:	
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee .	» 11
– della 5 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 12
Disegni di legge:	
– n. 2934, d’iniziativa del Governo, e testo proposto dalla Commissione .....	» 13
– n. 2912, d’iniziativa dei senatori Besostri ed altri ..	» 30
– n. 3179, d’iniziativa dei senatori Lo Curzio ed altri	» 32

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La giustizia amministrativa conosce, come è noto, una situazione di ingolfamento e disfunzione che, sia pure con caratteristiche proprie, costituisce aspetto particolare di una più generale crisi dell'intero sistema giustiziale italiano. È dato di esperienza comune, infatti, l'esistenza, presso i TAR e il Consiglio di Stato, di un arretrato di dimensioni, almeno numericamente, notevolissime e di cui non è agevole prevedere un possibile smaltimento. Ritenerne tutto ciò un effetto automatico delle due riforme del 1971 - relativa l'una all'istituzione dei TAR, l'altra alla disciplina dei ricorsi amministrativi - è indubbiamente eccessivo. Certamente l'aver eliminato il presupposto della definitività dell'atto come condizione di accesso al sistema di giustizia e l'aver contemporaneamente istituito un giudice decentrato e come tale più facilmente accessibile, sono stati indubbiamente due fattori di implementazione del contenzioso. Ma non può certo ritenersi dovuto solo a questo la vera e propria esplosione del contenzioso amministrativo, che ha assunto dimensioni venti anni fa assolutamente imprevedibili.

La verità è che tale intenso incremento è parte di un più ampio fenomeno di estensione del giudiziario, che riguarda tutte le società complesse e non soltanto il nostro paese, dove peraltro la crisi dei sistemi giustiziali è più intensa a riprova di una fin qui minore nostra attitudine a misurarci in maniera adeguata con i problemi della complessità e della modernizzazione; come pure è urgente provvedere, anche nello specifico settore in discorso, una volta che le profonde modificazioni conosciute dalla nostra società nel corso degli ultimi venticinque anni hanno profondamente influito dall'interno

sulla natura stessa della giustizia amministrativa.

Questa era tradizionalmente strutturata come un sistema in cui fosse dato all'amministrato insorgere contro un atto autoritativo dell'amministrazione, deducendone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento. Oggi questo schema è saltato, almeno nei limiti in cui tende ad assumere carattere di residualità. Sempre più spesso infatti oggi il giudice amministrativo è chiamato a dirimere da un lato conflitti tra amministrazioni, dall'altro, anche per il coagire di normative europee, di vere e proprie controversie tra privati. La stessa natura delle norme che nel giudizio amministrativo trovano applicazione è cambiata; atteso che assai spesso è difficile affermarne l'appartenenza all'ambito tradizionalmente proprio del diritto della amministrazione pubblica.

In questa tendenza evolutiva il giudice amministrativo tende sempre più ad atteggiarsi - esemplare in tal senso è la scelta ordinamentale già operata con il decreto legislativo n. 80 del 1998 - come un vero e proprio «giudice della complessità», anche in ragione degli approdi cui la giurisprudenza è giunta in materia di legittimazione a ricorrere nel delicatissimo settore degli interessi diffusi o adespoti.

A ciò si aggiungano ancora fenomeni, la cui spiegazione sembra appartenere alle competenze proprie più del sociologo che del giurista e che solo superficialmente possono essere liquidati come sintomo di una crescente litigiosità e che portano alla conoscenza del giudice amministrativo provvedimenti la cui legittimità non veniva, in anni pur non lontani, quasi mai contestata e che di fatto apparivano quindi sottratti alla sfera della giustiziabilità.

2. A tutto questo imponente fenomeno i magistrati amministrativi tentano di dar risposta con un organico che ad una riflessione appena serena si rivela assolutamente inadeguato: circa trecento giudici dei TAR e poco meno di cinquanta consiglieri di Stato (avuto riguardo all'organico delle tre sezioni giurisdizionali). È un corpo di magistrati caratterizzato da un'elevata professionalità, necessaria per la specializzazione della materia, assicurata da una selezione assolutamente rigorosa, soprattutto per quello che riguarda il giudice di secondo grado e cioè il Consiglio di Stato; e anche da una notevole produttività, certamente superiore a quella che è dato riscontrare nella magistratura ordinaria soprattutto nel negletto ambito della giustizia civile.

Peraltro con l'attuale organico è praticamente impossibile pensare ad una idoneità del sistema a dare risposte a tutte le domande di giustizia di cui è investito. Ciò è noto, come note sono le forme concrete cui i giudici amministrativi affidano i tentativi di una risposta consapevolmente parziale.

Le stesse consistono innanzitutto nella utilizzazione dello strumento cautelare spinto al massimo limite di flessibilità, fenomeno che non merita la demonizzazione di cui è spesso oggetto nell'opinione corrente. In realtà un sistema di giustizia che funzionasse davvero dovrebbe assicurare una risposta definitiva in tempi rapidi, ma anche conoscere strumenti cautelari di anticipazione della risposta medesima, perché quest'ultima intervenga *re adhuc integra*. Ma se la condizione delle cose è tale da escludere che alla sospensiva consegua la definitiva pronuncia di merito, la patologia sta in questo e non nell'abuso dello strumento cautelare. Vuol dirsi cioè che, nella situazione data, un utilizzo più cauto della sospensiva – come pure avviene in alcuni TAR a differenza di altri e spesso in sede di appello – determina soltanto un'ulteriore perdita di effettività in un sistema che già ne ha poca.

Altro strumento di cui il giudice amministrativo si avvale per operare una opportuna

scrematura dell'arretrato è il cosiddetto «ruolo aggiunto», che vale a risolvere rapidamente, nella vastità del pregresso, tutti i ricorsi nei quali è cessato l'interesse concreto alla decisione; e che come tali vengono definiti con sentenze di improcedibilità fondate sulla dichiarazione della sopravvenuta carenza di interesse. Si tratta, peraltro, della sostanziale certificazione di una denegata giustizia, non dissimile, negli effetti di smaltimento dell'arretrato, dal ruolo che la prescrizione opera nei processi penali.

3. È evidente peraltro, almeno ad avviso del relatore, che dare ai problemi descritti una risposta globale, come pur sarebbe necessario, postulerebbe un profondo ripensamento del sistema di giustizia amministrativa incidente su principi di livello costituzionale. È questa, infatti, la prospettiva in cui le forze politiche si erano mosse nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, attraverso una sostanziale equiordinazione del giudice amministrativo al giudice ordinario ed il superamento del tradizionale criterio di riparto delle giurisdizioni fondato sulla dicotomia interesse legittimo-diritto soggettivo. Quest'ultima appare sempre più insostenibile nel quadro dell'integrazione europea, tanto d'aver già imposto a livello di legislazione ordinaria la devoluzione di intere materie al giudice ordinario, come nel caso del pubblico impiego (riforma che, divenendo operativa, determinerà una deflazione del contenzioso amministrativo, ma incentiverà la crisi già gravissima della giustizia civile) e l'incremento del numero delle materie attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Così nel già ricordato decreto legislativo n. 80 del 1998, emanato in attuazione della delega prevista dall'articolo 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva della materia dei pubblici servizi, nonché delle controversie che abbiano ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pub-

bliche nella materia urbanistica, estesa a tutti gli aspetti dell'uso del territorio.

Sono iniziative sostanzialmente anticipatrici delle linee fondative della riforma costituzionale prefigurata dalla Commissione bicamerale, che pure resta necessaria; poiché, tra l'altro, solo incidendo sul livello costituzionale può risolversi davvero il problema dell'ingolfamento giudiziario, pervenendo a quella che al relatore appare l'unica soluzione razionalmente possibile, nella convinzione che in una società complessa non sia pensabile affidare, almeno immediatamente, a giudici professionali la soluzione di ogni conflitto che insorga tra i consociati. È necessario, cioè, dare risposta all'esplosione del contenzioso introducendo una serie di filtri che scremino i conflitti, consentendo l'accesso al giudice togato di una conflittualità già preventivamente selezionata; e ciò almeno per quanto riguarda la microconflittualità, che può utilmente trovare luoghi di soluzione diversi e più idonei.

Ciò vale anche per la giustizia amministrativa dove potrebbe apparire utile - sempre ad avviso del relatore - tra l'altro reintrodurre in alcune materie, con funzione di filtro, la pregiudizialità di ricorsi gerarchici impropri, la cui decisione sia affidata ad organi che, e per la loro composizione e per la loro estraneità alla catena gerarchica dell'amministrazione, diano sufficienti garanzie di un primo esame della controversia caratterizzato da terzietà ed imparzialità.

4. I testi dei disegni di legge esaminati congiuntamente dalla Commissione e quello che la Commissione sottopone al voto dell'Assemblea non ambiscono, ovviamente, a questo piano di riforma, ma tendono esclusivamente ad una modernizzazione e ad uno snellimento del rito processuale amministrativo; in un indirizzo d'insieme teso a generalizzare esperienze maturate in riti speciali introdotti sinora per singole materie; e che - per comune esperienza - stanno dando buona prova.

In particolare il disegno di legge governativo (n. 2934) recante disposizioni generali in materia di processo amministrativo - che la Commissione ha ritenuto di esaminare congiuntamente ad altro disegno di legge di iniziativa parlamentare (atto Senato n. 2912) recante disposizioni processuali destinate a valere soltanto nel settore delle controversie relative ad appalti pubblici ricadenti nella normativa comunitaria - si muove appunto nella duplice direzione di introdurre da un lato disposizioni volte ad una accelerazione del processo, dall'altro ad adeguarlo alla mutata realtà di un giudizio che in un numero sempre crescente di casi ha per oggetto la regola del rapporto più che il mero riscontro della legittimità di un atto autoritativo.

Più in analisi il disegno di legge governativo:

contiene norme di snellimento sull'istruttoria del processo amministrativo (articolo 1);

prevede uno specifico procedimento camerale (indubbiamente opportuno) per i ricorsi contro il silenzio della pubblica amministrazione (articolo 2);

rimodella ampiamente (articolo 3) i contenuti del provvedimento cautelare, non più limitato alla mera sospensione degli effetti dell'atto impugnato in una prospettiva di adeguamento normativo al cosiddetto diritto vivente, che già offre sul punto una casistica variegata: così ad esempio la sospensione di provvedimenti di esclusione da procedure selettive, affidata all'ordine di ammissione con riserva; ovvero ogni altra misura cautelare a contenuto sostanzialmente additivo, con cui il provvedimento amministrativo viene sospeso nella parte in cui «non prevede», con conseguente obbligo per l'amministrazione di «prevedere», ovvero, ancora, nelle varie tipologie, altre forme di cosiddette sospensive d'impulso;

in una analoga prospettiva regola istituti processuali non previsti dalle norme vigenti, ma frutto, sinora, di un apporto creativo e fecondo della giurisprudenza: così

l'appello cautelare (articolo 3, comma 2) o la revoca del provvedimento cautelare (terz'ultimo comma del testo novellato dell'articolo 21 della legge n.1034 del 1971) o la sua esecuzione (due ultimi commi del nuovo testo dell'articolo 21); per l'appello cautelare il termine lungo è opportunamente contratto;

imprime (articolo 4) al processo amministrativo, quando verta su determinate materie (la cui individuazione è frutto, ovviamente, di scelta squisitamente politica), un carattere di forte concentrazione, tesa a pervenire sollecitamente ad una decisione di merito, rendendo insieme residuale l'ipotesi di un intervento cautelare *in limine litis*;

introduce (articolo 5) una sostanziale limitazione al sindacato giurisdizionale sugli atti adottati dalle autorità amministrative indipendenti, consentendone l'impugnabilità per eccesso di potere solo nei casi di palese errore di apprezzamento e di manifesta illogicità;

con l'articolo 6 (disposizione indubbiamente centrale nel disegno complessivo di riforma) tende a consentire un'immediata definizione negativa, con rito camerale, dei ricorsi di cui sia manifesta l'irricevibilità, l'inammissibilità, l'improcedibilità o l'infondatezza;

con l'articolo 7, indubbiamente ispirato ad esigenze di concentrazione processuale, esclude da parte del Consiglio di Stato la possibilità, in esito all'accoglimento d'appello, di un rinvio al giudice di primo grado;

con l'articolo 8 modella una nuova composizione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, intervenendo in materia delicata per la nota situazione di tensione esistente tra magistrati del TAR e magistrati del Consiglio di Stato.

5. La Commissione ha ritenuto opportuno procedere preliminarmente ad un approfondimento conoscitivo affidato ad audizioni informali da parte dell'Ufficio di Presidenza.

Sono stati così acquisiti utili apporti consultivi da parte del Presidente del Consiglio di Stato, dei rappresentanti delle due associazioni magistratuali, nonché del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (per i profili specificamente riguardanti il delicato problema dei limiti del sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità indipendenti).

Su tali basi conoscitive nella Commissione si è attivato un confronto ampio e disteso tra tutti i Gruppi e lo stesso Governo, nella comune condivisione dell'urgenza del problema e della necessità di pervenire a risultati che implementino il grado di effettività della garanzia connessa al sistema di giustizia amministrativa ed insieme assicurino un'attitudine del processo amministrativo a porsi, nell'interesse e dell'amministrazione e degli amministrati, come produttore di più rapide certezze.

In tale direzione al testo normativo proposto dal Governo sono state apportate correzioni e integrazioni che, pur non modificandone eccessivamente l'impianto originario, lo rendono, ad avviso della Commissione, strumento più idoneo al perseguimento dei fini innanzi delineati.

#### 6. Più in analisi:

a) esigenze di concentrazione processuale hanno indotto la Commissione a proporre, con la nuova formulazione dell'articolo 1, che in tutti i casi in cui, nella pendenza dell'impugnazione giurisdizionale di un atto amministrativo, l'amministrazione adotti ulteriori provvedimenti consequenziali o almeno connessi al primo, l'originaria impugnazione può essere estesa anche agli atti ulteriori mediante semplice proposizione di motivi aggiunti (e non di un nuovo e autonomo ricorso);

b) all'articolo 2 sono state apportate correzioni marginali;

c) più intensa è stata la modifica apportata alla disciplina dell'istituto cautelare. Fermo il carattere sostanzialmente innominato della cautela, la Commissione ha ritenuto eccessivo limitarla alle sole ipotesi in

cui sussista una ragionevole certezza sul buon esito del ricorso, e invece più congruo ad indicazioni, che provengono dal quadro normativo europeo e da un consolidato orientamento della giurisprudenza e ordinaria e amministrativa, affermare che a legittimare la tutela cautelare siano sufficienti una ragionevole probabilità di accoglimento della domanda e un pregiudizio imminente e irreparabile per il ricorrente nel tempo necessario a giungere alla decisione di merito.

La Commissione ha, peraltro, ritenuto eccessivo, nell'attuale modulo organizzatorio della giustizia amministrativa, introdurre, come da alcuni autorevolmente proposto, la possibilità di una tutela *ante causam*, e tuttavia opportuno introdurre, a valle della proposizione del ricorso, almeno la possibilità di provvedimenti interinali urgenti nella forma monocratica del decreto in attesa dell'esame cautelare da parte del collegio.

L'esigenza che l'ordinanza conclusiva della fase cautelare sia adeguatamente motivata (escludendo la legittimità della prassi attuale che ritiene l'utilizzazione di moduli o di formule stereotipe sufficiente a garantire il requisito della motivazione) è stata estesa, per evidenti ragioni di giustizia, anche all'ipotesi di pronuncia cautelare negativa;

d) il procedimento abbreviato, previsto dall'articolo 4 della proposta governativa, è rimasto sostanzialmente inalterato con l'inserimento, tra le materie che ne costituiscono oggetto, anche di quella concernente «i provvedimenti di scioglimento di consigli regionali e degli enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi».

Anche nel nuovo testo, stante la concentrazione che il provvedimento conosce nelle anzidette materie, se «ad un primo esame il ricorso evidenzia l'illegittimità dell'atto impugnato e la sussistenza di un danno grave e irreparabile, » la possibilità di un intervento cautelare resta residuale e cioè limitata ai casi «di estrema gravità ed urgenza» e tuttavia collegata ad una ragionevole proba-

bilità e non più ad una ragionevole certezza sul buon esito del ricorso;

e) approfondito è stato in Commissione l'esame della problematica della impugnazione degli atti delle autorità amministrative indipendenti. Limitare la possibilità di un'impugnazione per eccesso di potere alle sole ipotesi di palese errore di apprezzamento e di manifesta illogicità del provvedimento impugnato è stata ritenuta dalla Commissione scelta da un lato non compatibile con l'attuale quadro di garanzie costituzionali, dall'altro neppure giustificata dal carattere paragiurisdizionale che il pensiero giuridico tende ad attribuire all'agire di queste nuove realtà ordinamentali. Nella multiformità del fenomeno tale carattere appare infatti riferibile soltanto ad alcune tra le autorità, ma non a tutte; e per le prime spesso all'esercizio soltanto di alcune tra le competenze alle stesse attribuite.

Per le medesime ragioni la Commissione ha pure ritenuto, alla stregua di indicazioni offerte dal quadro ordinamentale europeo, di non dovere limitare il sindacato giurisdizionale ad un unico grado, come pure era stato proposto dal relatore.

Si è ritenuto pertanto di non potersi andare al di là di un rafforzativo richiamo della impossibilità che il giudice della impugnazione eserciti il sindacato sull'apprezzamento tecnico operato dall'autorità, sostituendovi il proprio; talchè ricorsi che avessero come unico oggetto la richiesta di tale sindacato debbano dal giudice adito essere dichiarati inammissibili con decisione semplificata. La disposizione è stata quindi inserita, come ipotesi particolare, nel corpo del nuovo articolo 6 disciplinante in via generale tale forma di conclusione del processo;

f) conseguentemente, nel testo che la Commissione propone all'Assemblea, l'articolo 5 non è più dedicato alla materia delle autorità amministrative indipendenti, ma contiene una disposizione volta a risolvere una aporia ordinamentale determinata dalla attuale formulazione dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 80 del 1998.



Con tale norma, infatti, il legislatore delegato ha non solo notevolmente esteso le materie attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma ha notevolmente ampliato e reso più penetrante l'intervento giudiziario, estendendolo, tra l'altro, anche ai profili del risarcimento del danno.

L'estensione, peraltro, nella formulazione letterale della norma appare - probabilmente per la necessità di rispettare i confini della delega - limitata alle nuove materie oggetto di giurisdizione esclusiva; e quindi non applicabile a quelle che della giurisdizione esclusiva tradizionalmente facevano parte.

Ne è derivato un assetto della giurisdizione di cui sono ben dubbie la razionalità e la compatibilità con il canone costituzionale di eguaglianza, non riuscendo a rinvenirsi una giustificazione razionale della diversa intensità che all'intervento del giudice esclusivo verrebbe riconosciuta in alcune materie rispetto ad altre.

Con un'evidente finalità di armonizzazione la proposta modificazione del comma 1 dell'articolo 35 della legge delegata, estende all'intero settore della giurisdizione esclusiva la possibilità per il giudice amministrativo di disporre il risarcimento del danno in tutti i casi in cui non sia possibile, attraverso l'esecuzione della sentenza, pervenire ad una soddisfacente reintegrazione in forma specifica dell'interesse leso;

g) per ciò che concerne la decisione semplificata la Commissione ha ritenuto di introdurre al testo proposto dal Governo due sostanziali modificazioni.

La prima consiste nell'aver incluso nell'ambito di operatività del nuovo istituto anche ipotesi di esito positivo del ricorso. Vuol dirsi cioè che nel nuovo testo diviene possibile assumere in forma semplificata anche decisioni di accoglimento.

Un'ulteriore innovazione riguarda la possibilità che pronunce estintive, che allo stato vengono adottate nella forma della sentenza e a seguito di udienza pubblica, siano invece adottate con decreto monocratico su-

scettibile di opposizione al collegio. A tale innovazione il comma 2 dell'articolo 6 collega uno strumento normativo di smaltimento dell'arretrato, consistente nella perenzione automatica di tutti i ricorsi che all'entrata in vigore della legge risulteranno depositati da oltre dieci anni, salvo che le parti in un termine breve propongano istanza di decisione;

h) l'articolo 7 tende a dare effettività al carattere esecutivo che già la legge istitutiva dei TAR riconosce alla sentenza di primo grado;

i) con l'articolo 10 l'esercizio della funzione consultiva, che l'attuale ordinamento costituzionale attribuisce al Consiglio di Stato, viene sottoposta ad un canone di trasparenza e pubblicità, coerente con la specificità del ruolo istituzionale di un organo, che è insieme di consulenza e di giurisdizione;

l) quanto alla composizione del Consiglio di presidenza, la Commissione con l'articolo 12 ha ritenuto opportuno di dover sottolineare il carattere non definitivo della soluzione che propone all'Assemblea. Trattasi, infatti, di una soluzione-ponte, in attesa di un generale riordino della giustizia amministrativa, che si ritiene necessario.

Lo stesso dovrà basarsi, secondo il testo normativo proposto, sulla unicità di accesso e di carriera, ma con esclusione di automatismi collegati all'anzianità di servizio e quindi con la necessità di affidare la progressione di carriera a differenti criteri selettivi.

Nell'ambito di una situazione di cui si riconosce il carattere transitorio, la Commissione ha ritenuto di dover mantenere tra magistrati dei TAR e magistrati del Consiglio di Stato una distinzione di elettorato attivo e passivo nella formazione del comune organo di autogoverno; ed insieme di dover escludere nella ripartizione numerica dei membri un criterio rigidamente proporzionale. Tuttavia è sembrato alla Commissione di dover proporre all'Assemblea un diverso punto di equilibrio tra le due rap-

presentanze rispetto a quello individuato nella proposta del Governo.

L'auspicio è quello di aver raggiunto una mediazione ragionevole fra le opposte esigenze che valga a risolvere la nota situazione di tensione in atto.

7. Conclusivamente il relatore ritiene di dover dare atto:

del notevole contributo che tutti i Gruppi hanno dato in Commissione alla rielaborazione del testo normativo in esito ad un confronto approfondito e pacato;

della possibilità che ulteriori affinamenti e miglioramenti del testo possano giungere dal confronto in Assemblea;

che attraverso tale confronto, e per un aspetto in cui la interlocuzione con il Go-

verno assume ovviamente carattere di centralità, si pervenga ad una integrazione del testo legislativo con la previsione di un ragionevole (ma non spernabile) incremento degli organici, in particolare della dotazione organica del giudice di primo grado.

Unanime è stato, infatti, in Commissione l'avviso che, permanendo l'attuale situazione, la riforma non raggiungerà nessuno degli obiettivi che si propone, apparendo anzi alcune delle norme proposte (quale ad esempio quella di una adeguata motivazione delle ordinanze cautelari) fonte di un possibile ulteriore ingolfamento del sistema nel permanere di una situazione di organico assolutamente insufficiente.

PELLEGRINO, *relatore*

**PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

(Estensore: TAPPARO)

**sul disegno di legge n. 2912**

22 aprile 1998

Sul disegno di legge, la Giunta esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERI DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: FERRANTE)

**sul disegno di legge n. 2934**

10 febbraio 1998

La Commissione, esaminato il testo del disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta a condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che al comma 9 le parole: «fondo iscritto in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri» siano sostituite con le altre: «fondo iscritto in apposita unità previsionale di base denominata Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali nell'ambito del centro di responsabilità segretariato generale» e che all'articolo 10, dopo la parola: «milioni», sia inserita la seguente: «annui» e alla fine del medesimo articolo siano aggiunte le parole: «il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

(Estensore: CADDEO)

**su emendamenti**

7 luglio 1998

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti 7.0.3, 7.0.1, 7.0.8, 7.0.2 al disegno di legge n. 2934, per quanto di propria competenza, esprime su di essi parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

**DISEGNO DI LEGGEN. 2934**

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

**Disposizioni in materia di giustizia amministrativa**

Art. 1.

*(Disposizioni sull'istruttoria nel processo amministrativo)*

1. All'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, i commi secondo, terzo, quarto e quinto sono sostituiti dai seguenti:

«Il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, deve essere depositato nella cancelleria del tribunale amministrativo regionale, entro trenta giorni dall'ultima notifica. Nel termine stesso deve essere depositata anche copia del provvedimento impugnato e dei documenti di cui il ricorrente intenda

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Disposizioni in materia di giustizia amministrativa**

Art. 1.

*(Disposizioni sull'istruttoria nel processo amministrativo)*

1. All'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, i commi **dal primo al** quinto sono sostituiti dai seguenti:

**«Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione nell'albo, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le ulteriori notifiche agli altri controinteressati, che siano ordinate dal tribunale amministrativo regionale. Tutti i provvedimenti adottati in pendenza di ricorso, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnabili mediante proposizione di motivi aggiunti.**

Il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, deve essere depositato nella cancelleria del tribunale amministrativo regionale, entro trenta giorni dall'ultima notifica. Nel termine stesso deve essere depositata anche copia del provvedimento impugnato, **ove notificato o comunicato al ricorrente,**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

avvalersi in giudizio; **quanto meno, egli deve fornire prova del rifiuto dell'amministrazione di rilasciare copia degli atti e dei documenti medesimi.**

La mancata produzione della copia del provvedimento impugnato e della documentazione a sostegno del ricorso non implica decadenza.

L'amministrazione, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di deposito del ricorso, deve produrre il provvedimento impugnato nonchè, **anche in copie autentiche**, gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato e tutti quelli di cui l'amministrazione intende avvalersi in giudizio.

Ove l'amministrazione non provveda all'adempimento, il presidente, ovvero un magistrato da lui delegato, ordina, anche su istanza di parte, l'esibizione degli atti e dei documenti nel termine e nei modi opportuni».

2. Il secondo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«La decisione sui mezzi istruttori è adottata dal presidente della sezione ovvero dal collegio mediante ordinanza con la quale è contestualmente fissata la data della successiva udienza di trattazione del ricorso».

3. All'articolo 23 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«I documenti prodotti davanti al tribunale amministrativo regionale non possono essere ritirati dalle parti prima che il giudizio sia definito con sentenza passata in giudicato e, nel caso di appello, sono trasmessi al giudice di secondo grado unitamente al fascicolo d'ufficio».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

e dei documenti di cui il ricorrente intenda avvalersi in giudizio.

*Identico.*

L'amministrazione, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di deposito del ricorso, deve produrre **l'eventuale** provvedimento impugnato nonchè gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato e **quelli che l'amministrazione ritiene utili al giudizio.**

*Identico».*

2. Il **terzo** comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«*Identico*».

3. *Identico:*

«I documenti prodotti davanti al tribunale amministrativo regionale non possono essere ritirati dalle parti prima che il giudizio sia definito con sentenza passata in giudicato e, nel caso di appello, sono trasmessi **senza indugio** al giudice di secondo grado unitamente al fascicolo d'ufficio. **Mediante ordinanza può altresì essere ordinata dal presidente della sezione, anche su istanza**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 2.

*(Ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione)*

1. Dopo l'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è inserito il seguente articolo:

«Art. 21-bis. 1. - I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione sono decisi in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta. La decisione è appellabile entro trenta giorni dalla notificazione o, in mancanza, entro novanta giorni dalla pubblicazione. Nel giudizio d'appello si seguono le stesse regole.

2. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso di primo grado, il giudice amministrativo, **sussistendone i presupposti**, ordina all'amministrazione di provvedere entro un dato termine e nomina un commissario che provveda in luogo dell'amministrazione qualora quest'ultima resti inadempiente oltre il detto termine».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**di parte, l'acquisizione dei documenti e mezzi istruttori già acquisiti dal giudice di primo grado. Nel caso di appello con richiesta di sospensione della sentenza impugnata ovvero di impugnazione del provvedimento cautelare la parte ha diritto al rilascio di copia conforme dei documenti prodotti senza oneri ad eccezione del costo materiale di riproduzione».**

Art. 2.

*(Ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione)*

1. *Identico:*

«Art. 21-bis. - 1. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione sono decisi in camera di consiglio, **con ordinanza succintamente motivata**, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta. **Nel caso che il collegio abbia disposto un'istruttoria, il ricorso è deciso in camera di consiglio entro trenta giorni dalla data fissata per gli adempimenti istruttori.** La decisione è appellabile entro trenta giorni dalla notificazione o, in mancanza, entro novanta giorni dalla pubblicazione. Nel giudizio d'appello si seguono le stesse regole.

2. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso di primo grado, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione di provvedere **di norma entro un termine non superiore a trenta giorni** e nomina un commissario che provveda in luogo dell'amministrazione qualora quest'ultima resti inadempiente oltre il detto termine».

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 3.

*(Disposizioni generali  
sul processo cautelare)*

1. Il settimo comma dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dai seguenti:

«Se il ricorrente, allegando danni gravi ed irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto impugnato, ovvero dal comportamento inerte dell'amministrazione, chiede l'emanazione di misure cautelari, il tribunale amministrativo regionale si pronuncia sull'istanza con ordinanza emessa in camera di consiglio. L'ordinanza di accoglimento, oltre alla valutazione dei danni allegati, contiene l'indicazione dei profili che, ad un primo esame, inducono a una ragionevole certezza sul buon esito del ricorso. I difensori delle parti sono sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 3.

*(Disposizioni generali  
sul processo cautelare)*

1. *Identico:*

«Se il ricorrente, allegando **un pregiudizio imminente e irreparabile derivante** dall'esecuzione dell'atto impugnato, ovvero dal comportamento inerte dell'amministrazione, **durante il tempo necessario a giungere ad una decisione sul ricorso**, chiede l'emanazione di misure cautelari, **che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso**, il tribunale amministrativo regionale si pronuncia sull'istanza con ordinanza emessa in camera di consiglio. **Nel caso in cui dall'esecuzione dell'atto derivino effetti irreversibili il giudice amministrativo può altresì disporre la prestazione di una cauzione, anche mediante fideiussione, cui subordinare la concessione o il diniego della misura cautelare.** L'ordinanza di accoglimento, oltre alla valutazione **del pregiudizio allegato**, contiene l'indicazione dei profili che, ad un **sommario** esame, inducono a una ragionevole **probabilità** sul buon esito del ricorso. I difensori delle parti sono sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta.

**Prima della trattazione della domanda cautelare, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il ricorrente può, contestualmente alla domanda cautelare o con separata istanza notificata alle controparti, chiedere al presidente del tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure**



(Segue: *Testo del disegno di legge*)

In sede di decisione della domanda cautelare, il tribunale amministrativo regionale, accertata la completezza del contraddittorio ed ove ne ricorrano i presupposti, può definire il giudizio nel merito a norma dell'articolo 26. Ove necessario, il tribunale amministrativo regionale dispone l'integrazione del contraddittorio e fissa contestualmente la data della successiva trattazione del ricorso a norma del decimo comma; adotta, ove ne sia il caso, le misure cautelari interinali.

Con l'ordinanza che rigetta la domanda cautelare o l'appello contro un'ordinanza cautelare ovvero li dichiara inammissibili o irricevibili, il giudice provvede sulle spese del procedimento cautelare **a norma dell'ultimo comma dell'articolo 26.**

L'ordinanza del tribunale amministrativo regionale di accoglimento della richiesta cautelare fissa altresì la data di trattazione del ricorso nel merito.

La domanda di revoca o modificazione delle misure cautelari concesse e la riproposizione della domanda cautelare respinta sono ammissibili solo se motivate con riferimento a fatti sopravvenuti.

Nel caso in cui l'amministrazione non abbia prestato ottemperanza alle misure cautelari concesse, o vi abbia adempiuto solo parzialmente, la parte interessata può, con istanza motivata, chiedere al tribunale amministrativo regionale le opportune disposizioni attuative. Il tribunale amministra-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**cautelari provvisorie. Il presidente provvede con decreto motivato, anche in assenza di contraddittorio. Il decreto è efficace sino alla pronuncia del collegio, cui l'istanza cautelare è sottoposta nella prima camera di consiglio utile. Le predette disposizioni si applicano anche dinanzi al Consiglio di Stato, in caso di appello contro un'ordinanza cautelare e in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata.**

In sede di decisione della domanda cautelare, il tribunale amministrativo regionale, accertata la completezza del contraddittorio **e dell'istruttoria** ed ove ne ricorrano i presupposti, **sentite sul punto le parti costituite**, può definire il giudizio nel merito a norma dell'articolo 26. Ove necessario, il tribunale amministrativo regionale dispone l'integrazione del contraddittorio e fissa contestualmente la data della successiva trattazione del ricorso a norma del comma **undicesimo**; adotta, ove ne sia il caso, le misure cautelari interinali.

Con l'ordinanza che rigetta la domanda cautelare o l'appello contro un'ordinanza cautelare ovvero li dichiara inammissibili o irricevibili, il giudice **può provvedere in via provvisoria** sulle spese del procedimento cautelare.

*Identico.*

*Identico.*

Nel caso in cui l'amministrazione non abbia prestato ottemperanza alle misure cautelari concesse, o vi abbia adempiuto solo parzialmente, la parte interessata può, con istanza motivata **e notificata alle altre parti**, chiedere al tribunale amministrativo regionale le opportune disposizioni attuative.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

tivo regionale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato, di cui all'articolo 27, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054, e dispone l'esecuzione dell'ordinanza cautelare indicandone le modalità e, ove occorra, il funzionario che deve provvedere.

Le disposizioni dei precedenti commi si applicano anche nel giudizio di sospensione della sentenza appellata avanti al Consiglio di Stato».

2. All'articolo 28 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Contro le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali con cui si decide soltanto l'istanza cautelare ed eventualmente sulle relative spese, è ammesso ricorso in appello, da proporre nel termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'ordinanza, ovvero di centoventi giorni dal deposito dell'ordinanza stessa nella segreteria».

3. Per l'impugnazione delle ordinanze già emanate alla data di entrata in vigore della presente legge il termine di centoventi giorni decorre da quest'ultima data, sempre che ciò non comporti riapertura o prolungamento del termine previsto dalla normativa anteriore.

#### Art. 4.

*(Disposizioni particolari sul processo in determinate materie)*

1. Dopo l'articolo 23 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è inserito il seguente articolo:

«Art. 23-bis. - 1. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

ve. Il tribunale amministrativo regionale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato, di cui all'articolo 27, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054, e dispone l'esecuzione dell'ordinanza cautelare indicandone le modalità e, ove occorra, il funzionario che deve provvedere.

*Identico*».

2. *Identico*.

3. *Identico*.

#### Art. 4.

*(Disposizioni particolari sul processo in determinate materie)*

1. *Identico*:

«Art. 23-bis. - 1. *Identico*:

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa aventi ad oggetto:

a) i provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione di attività tecnico-amministrative ad esse connesse;

b) i provvedimenti relativi alle procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, ivi compresi i bandi di gara e gli atti di esclusione dei concorrenti, nonché quelli relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate alle predette opere;

c) i provvedimenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti;

d) i provvedimenti relativi alle procedure di privatizzazione o di dismissione di imprese o beni pubblici, nonché quelli relativi all'istruzione, modificazione o soppressione di società, aziende e istituzioni ai sensi dell'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

e) i provvedimenti di nomina, adottati previa delibera del Consiglio dei ministri ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. Per il giudizio di merito, sono ridotti alla metà **tutti i termini**, salvo quello per la proposizione del ricorso.

3. Il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso ai sensi dell'articolo 21, **ottavo comma**, se ritiene ad un primo esame che il ricorso evidenzia l'illegittimità dell'atto impugnato e la sussistenza di un danno grave e irreparabile, **in luogo del provvedimento cautelare** fissa con ordinanza la data di discussione nel merito alla prima udienza

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

a) i provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione e di attività tecnico-amministrative ad esse connesse;

b) *identica*;

c) *identica*;

d) i provvedimenti relativi alle procedure di privatizzazione o di dismissione di imprese o beni pubblici, nonché quelli relativi **alla costituzione**, modificazione o soppressione di società, aziende e istituzioni ai sensi dell'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

e) *identica*;

**f) i provvedimenti di scioglimento di consigli regionali e degli enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi.**

2. **I termini per l'esame dell'istanza cautelare e quelli** per il giudizio di merito sono ridotti alla metà, salvo **quelli** per la proposizione del ricorso.

3. **Salva l'applicazione dell'articolo 26, quarto comma**, il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso ai sensi dell'articolo 21, se ritiene ad un primo esame che il ricorso evidenzia l'illegittimità dell'atto impugnato e la sussistenza di un danno grave e irreparabile, fissa con ordinanza la data di discussione nel merito alla prima udienza

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

successiva al termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del tribunale amministrativo regionale, ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di primo grado, la pronunzia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale.

4. Nel giudizio cautelare di cui al comma 3 le parti possono depositare documenti entro il termine di quindici giorni dal deposito o dal ricevimento delle ordinanze di cui al medesimo comma, e possono depositare memorie entro i successivi dieci giorni.

5. Con le ordinanze di cui al comma 3, in caso di estrema gravità ed urgenza, il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato possono disporre le opportune misure cautelari, enunciando i profili che, ad un primo esame, inducono a una ragionevole certezza sul buon esito del ricorso.

6. Nei giudizi di cui al comma 1, il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data dell'udienza, mediante deposito in segreteria.

7. Il termine per la proposizione dell'appello avverso la sentenza del tribunale amministrativo regionale pronunciata nei giudizi di cui al comma 1 è di trenta giorni dalla notificazione e di centoventi giorni dalla pubblicazione della sentenza. La parte può, al fine di ottenere la sospensione della sentenza, proporre appello nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione del dispositivo, con riserva dei motivi, da proporre entro trenta giorni dalla notificazione ed entro centoventi giorni dalla pubblicazione della sentenza.

8. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche davanti al Consiglio

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

successiva al termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del tribunale amministrativo regionale, ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di primo grado, la pronunzia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale.

4. *Identico.*

5. Con le ordinanze di cui al comma 3, in caso di estrema gravità ed urgenza, il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato possono disporre le opportune misure cautelari, enunciando i profili che, ad un **sommario** esame, inducono a una ragionevole **probabilità** sul buon esito del ricorso.

6. *Identico.*

7. *Identico.*

8. *Identico».*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

di Stato, in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata».

2. Sono abrogati l'articolo 19 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, e il comma 27 dell'articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249.

#### **Art. 5.**

*(Atti delle autorità amministrative indipendenti)*

**1. All'articolo 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto il seguente comma:**

**«Nell'esercizio della giurisdizione esclusiva, ove prevista nei confronti degli atti delle autorità amministrative indipendenti, il giudice amministrativo conosce, oltre che dell'incompetenza e della violazione di legge, esclusivamente del palese errore di apprezzamento e della manifesta illogicità del provvedimento impugnato».**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. *Identico.*

*Soppresso.*

#### **Art. 5.**

*(Disposizioni in materia di giurisdizione esclusiva)*

**1. All'articolo 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, il comma 1 è sostituito dal seguente:**

**«1. Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone il risarcimento del danno in tutti i casi in cui non sia possibile, attraverso l'esecuzione della sentenza, pervenire a una soddisfacente reintegrazione in forma specifica dell'interesse leso».**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 6.

*(Decisioni in forma semplificata)*

1. All'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

«Nel caso in cui ravvisino la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con ordinanza succintamente motivata, **anche in calce al ricorso; nel caso di manifesta infondatezza**, la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 6.

*(Decisioni in forma semplificata e perenzione dei ricorsi ultradecennali)*

1. All'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, l'ultimo comma è sostituito **dai seguenti**:

«Nel caso in cui ravvisino la manifesta **fondatezza ovvero la manifesta** irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con ordinanza succintamente motivata. La motivazione dell'ordinanza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile.

**La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della completezza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio previsto dal secondo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni.**

**Con decisione in forma semplificata sono dichiarati inammissibili i ricorsi proposti contro atti di autorità amministrative indipendenti che costituiscano il risultato di apprezzamenti tecnici, salvo che siano viziati da incompetenza o violazione di legge.**

**Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze.**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

La rinuncia al ricorso, la cessazione della materia del contendere, l'estinzione del giudizio, la perenzione, sono pronunciate, con decreto, dal presidente della sezione competente o da un magistrato da esso delegato. Il decreto è depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite. Nel termine di trenta giorni dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice adito entro dieci giorni dall'ultima notifica. Nei trenta giorni successivi il collegio decide sulla opposizione in camera di consiglio, sentite le parti che ne facciano richiesta, con ordinanza che, in caso di accoglimento della opposizione, dispone le reinscrizioni del ricorso nel ruolo ordinario. Nel caso di rigetto, le spese sono poste a carico dell'opponente e vengono liquidate dal collegio nella stessa ordinanza, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale. L'ordinanza è depositata in segreteria, che ne dà comunicazione alle parti costituite. Avverso l'ordinanza che decide sulla opposizione può essere proposto ricorso in appello. Il giudizio di appello procede secondo le regole ordinarie, ridotti alla metà tutti i termini processuali».

2. I ricorsi che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano depositati da oltre 10 anni sono dichiarati perenti con le modalità di cui all'ultimo comma dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dal comma 1 del presente articolo, salvo che le parti proponano istanza per la decisione entro novanta giorni dalla stessa data.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 7.

*(Decisione del Consiglio di Stato  
in grado di appello)*

1. Il primo comma dell'articolo 34 della legge 6 dicembre 1971, n. 1031, è sostituito dal seguente:

«Se il Consiglio di Stato riconosce fondato il ricorso di appello, riforma la decisione impugnata, provvedendo sempre senza rinvio».

2. Il secondo comma dell'articolo 34 e l'articolo 35 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono abrogati.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 7.

*(Esecuzione di sentenze non sospese  
dal Consiglio di Stato)*

1. All'articolo 33 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto il seguente comma:

«Per l'esecuzione delle sentenze non sospese dal Consiglio di Stato il tribunale amministrativo regionale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato di cui all'articolo 27, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054».

Art. 8.

*(Decisione del Consiglio di Stato  
in grado di appello)*

1. *Identico:*

«Se il Consiglio di Stato riconosce fondato il ricorso di appello, riforma la decisione impugnata, provvedendo sempre senza rinvio **ed eventualmente disponendo l'integrazione del contraddittorio davanti a sè**».

2. *Identico.*



(Segue: *Testo del disegno di legge*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**Art. 9.**

*(Obbligo di permanenza nella sede di nomina per i presidenti dei tribunali amministrativi regionali)*

1. All'articolo 21 della legge 27 aprile 1982, n. 186, dopo il quarto comma, è inserito il seguente:

«La nomina a presidente di tribunale amministrativo regionale comporta l'obbligo, per il nominato, di permanere nella sede di assegnazione per un periodo non inferiore a tre anni, salvo il caso di trasferimento d'ufficio disposto in applicazione delle norme in materia. Per lo stesso periodo non è consentito il collocamento fuori ruolo del magistrato. La nomina non può essere disposta nei confronti di magistrati il cui periodo di permanenza in servizio, fino al collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, sia inferiore a tre anni dalla data di conferimento dell'incarico».

**Art. 10.**

*(Pubblicità dei pareri del Consiglio di Stato)*

1. I pareri del Consiglio di Stato sono pubblici e recano l'indicazione del presidente del collegio e dell'estensore.

**Art. 11.**

*(Integrazione dell'istruttoria mediante consulenza tecnica)*

1. Al primo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modifi-

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 8.

*(Modificazione della composizione del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa)*

1. L'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - (*Composizione del consiglio di presidenza*) - 1. Il consiglio di presidenza è costituito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Esso ha sede in Roma, presso il Consiglio di Stato, ed è composto:

a) dal presidente del Consiglio di Stato, che lo presiede;

**b) dai due presidenti di sezione del Consiglio di Stato più anziani nella qualifica in servizio presso il Consiglio di Stato;**

c) da quattro magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato;

**d) da sei magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, di cui almeno due con qualifica non inferiore a consigliere di tribunale amministrativo regionale;**

e) da quattro cittadini scelti di intesa dai Presidenti delle due Camere tra i professori universitari ordinari di materie giuridiche o gli avvocati con quindici anni di esercizio professionale;

f) da due magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato con funzioni di sup-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**cazioni, sono aggiunte in fine, le parole: «, ovvero disporre consulenza tecnica».**

Art. 12.

*(Modificazione della composizione del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa)*

1. *Identico:*

«Art. 7. - (*Composizione del consiglio di presidenza*) - 1. **In attesa del generale riordino dell'ordinamento della giustizia amministrativa sulla base della unicità di accesso e di carriera, con esclusione di automatismi collegati all'anzianità di servizio**, il consiglio di presidenza è costituito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Esso ha sede in Roma, presso il Consiglio di Stato, ed è composto:

a) *identica;*

*soppressa*

b) *identica;*

c) da sei magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali;

**d) da quattro cittadini eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti**, tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati con **venti** anni di esercizio professionale;

e) da due magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato con funzioni di sup-

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

plenti dei componenti di cui alla lettera *c*);

*g*) da due magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, **di cui almeno uno con qualifica di consigliere**, con funzioni di supplenti di componenti di cui alla lettera *d*).

2. All'elezione dei componenti di cui alle lettere *c*) e *f*) del comma 1, nonché di quelli di cui alle lettere *d*) e *g*) del medesimo comma, partecipano, rispettivamente, i magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e presso i tribunali amministrativi regionali, senza distinzione di categoria, con voto personale, segreto e diretto.

3. I componenti elettivi durano in carica tre anni e non sono immediatamente rieleggibili.

4. I membri eletti che nel corso del triennio perdono i requisiti di eleggibilità o si dimettono o cessano per qualsiasi causa dal servizio oppure passano dal Consiglio di Stato ai tribunali amministrativi regionali o viceversa, sono sostituiti, per il restante periodo, dai magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale che seguono gli eletti per il numero dei suffragi ottenuti.

5. I cittadini di cui alla lettera *e*) del comma 1 non possono esercitare alcuna attività suscettibile di interferire con le funzioni del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali. Ad essi si applica il disposto dell'articolo 12 della legge 13 aprile 1988, n. 117.

6. I membri supplenti partecipano alle sedute del consiglio di presidenza in caso di assenza o impedimento dei componenti **eletti** effettivi. **I membri di diritto di cui alla lettera *b*) del comma 1 sono sostituiti, in caso di assenza o di impedimento, dai presidenti di sezione in servizio presso il Consiglio di Stato che seguono nell'ordine di anzianità.**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

plenti dei componenti di cui alla lettera *b*);

*f*) da due magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, con funzioni di supplenti dei componenti di cui alla lettera *c*).

2. All'elezione dei componenti di cui alle lettere *b*) e *e*) del comma 1, nonché di quelli di cui alle lettere *c*) e *f*) del medesimo comma, partecipano, rispettivamente, i magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e presso i tribunali amministrativi regionali, senza distinzione di categoria, con voto personale, segreto e diretto.

3. I componenti elettivi durano in carica **quattro** anni e non sono immediatamente rieleggibili.

4. I membri eletti che nel corso del **quadriennio** perdono i requisiti di eleggibilità o si dimettono, o cessano per qualsiasi causa dal servizio oppure passano dal Consiglio di Stato ai tribunali amministrativi regionali o viceversa, sono sostituiti, per il restante periodo, dai magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale che seguono gli eletti per il numero dei suffragi ottenuti.

5. **I componenti** di cui al comma 1, lettera *d*), non possono esercitare alcuna attività suscettibile di interferire con le funzioni del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali. Ad essi si applica il disposto dell'articolo 12 della legge 13 aprile 1988, n. 117.

6. I membri supplenti partecipano alle sedute del Consiglio di Presidenza in caso di assenza o impedimento dei componenti effettivi.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

7. Le funzioni di vice presidente sono attribuite al componente con qualifica più elevata o, in caso di parità, al più anziano nella qualifica tra i magistrati di cui alla lettera *b*) del comma 1. Il vice presidente sostituisce il presidente ove questi sia assente o impedito».

2. In sede di prima applicazione **del presente articolo**, i componenti di cui alla lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, entrano a far parte del consiglio di presidenza in carica alla data di entrata in vigore della presente legge. Il mandato si estingue alla scadenza del consiglio stesso.

#### Art. 9.

1. Alla legge 27 aprile 1992, n. 186, dopo l'articolo 53 è aggiunto il seguente:

«Art. 53-bis. - (*Autonomia finanziaria del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali*). - 1. A decorrere dall'anno 1998 il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa provvede all'autonoma gestione delle spese relative al Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali nei limiti di un fondo iscritto in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il bilancio preventivo ed il rendiconto sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

7. **Il vice presidente, eletto dal Consiglio tra i componenti di cui al comma 1, lettera *d*)**, sostituisce il presidente ove questi sia assente o impedito.

**8. In caso di parità prevale il voto del Presidente».**

2. In sede di prima applicazione, i componenti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *d*), della legge 27 aprile 1982, n. 186, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, entrano a far parte del consiglio di presidenza in carica alla data di entrata in vigore della presente legge. Il mandato cessa alla scadenza del consiglio stesso.

#### Art. 13.

1. *Identico:*

«Art. 53-bis. - (*Autonomia finanziaria del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali*). - 1. A decorrere dall'anno 1998 il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa provvede all'autonoma gestione delle spese relative al Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali nei limiti di un fondo iscritto **in apposita unità previsionale di base denominata "Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali"**, nell'ambito del **centro di responsabilità "Segretariato generale" dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri**. Il bilancio preventivo ed il rendiconto sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

2. Il consiglio di presidenza della giustizia amministrativa delibera le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali».

Art. 10.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 800 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1998, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. *Identico*».

Art. 14.

*(Estensione ai magistrati amministrativi della facoltà prevista dall'articolo 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1990, n. 36, per i magistrati dell'ordine giudiziario)*

1. La disposizione contenuta nel comma 1 dell'articolo 7 della legge 21 febbraio 1990, n. 36, si applica anche nei confronti dei magistrati amministrativi di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186, nonché dei magistrati della Corte dei conti.

Art. 15.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 800 milioni **annue**, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, **del bilancio e della programmazione economica** per l'anno finanziario 1998, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Il **Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.**

**DISEGNO DI LEGGE N. 2912**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI BESOSTRI  
ED ALTRI

—  
Art. 1.

1. Chiunque abbia o abbia avuto interesse all'aggiudicazione di un determinato appalto ricadente nell'ambito delle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE può ricorrere all'ente aggiudicatore. Il ricorso si propone mediante spedizione di lettera raccomandata indirizzata all'ente aggiudicatore, ovvero mediante deposito al protocollo dell'ente medesimo.

2. L'ente aggiudicatore trasmette senza indugio una copia del ricorso al soggetto preposto alla procedura di aggiudicazione affinché possa far pervenire le proprie osservazioni e controdeduzioni. L'ente aggiudicatore assume le proprie determinazioni nel termine perentorio di quindici giorni dalla data di ricezione del ricorso.

3. Qualora l'ente aggiudicatore non sia esso stesso una pubblica amministrazione il ricorso è comunicato con le modalità del comma 2 alla pubblica amministrazione nell'interesse della quale è svolta la procedura di appalto. In caso di pluralità di pubbliche amministrazioni, quella competente a conoscere il ricorso è indicata nel bando o nell'avviso di gara, in difetto nel primo atto della procedura di appalto. L'omessa indicazione dell'amministrazione competente a ricevere i ricorsi comporta la nullità della procedura e del conseguente affidamento.

4. La pubblica amministrazione trasmette copia del ricorso all'ente aggiudicatore per le finalità di cui al comma 2.

## Art. 2.

1. Il soggetto destinatario del ricorso assume con provvedimento scritto e motivato i provvedimenti previsti dall'articolo 2, comma 1, della direttiva 89/665/CEE e all'articolo 2, comma 1, della direttiva 92/13/CEE, con esclusione del risarcimento del danno ovvero rigetta il ricorso.

2. La decisione è comunicata d'ufficio al ricorrente ed agli altri soggetti interessati con qualsiasi mezzo, anche telematico.

## Art. 3.

1. Contro le decisioni di cui all'articolo 2 è dato ricorso al tribunale amministrativo, che ha giurisdizione esclusiva estesa al merito.

2. Il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla piena conoscenza dell'atto ovvero dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 1, comma 4, senza necessità di previa diffida a provvedere.

## Art. 4.

1. Il tribunale amministrativo regionale su specifica istanza, contestuale al ricorso, può adottare provvedimenti cautelari e provvisori intesi a riparare le violazioni o a impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dalla autorità aggiudicatrice o dall'ente o organismo aggiudicatore.

2. L'accoglimento o il diniego di provvedimenti cautelari o provvisori può essere subordinato alla previsione di fidejussione a favore delle controparti.

3. Tutti i provvedimenti adottati in pendenza di ricorso sono impugnabili mediante proposizione di motivi aggiunti.

## Art. 5.

1. Il risarcimento del danno è accordato dal tribunale amministrativo regionale con la sentenza che accoglie il ricorso.

2. Nel caso di reiezione del ricorso il tribunale amministrativo regionale può condannare il ricorrente a risarcire, a favore delle controparti resistenti, il danno provocato dall'adozione dei provvedimenti cautelari e provvisori da esso richiesti, tenuto conto del comportamento processuale delle parti.

3. Il risarcimento del danno, di cui al comma 2, è accordato unicamente a favore delle controparti che hanno impugnato i provvedimenti cautelari e provvisori del tribunale amministrativo regionale entro quindici giorni dalla loro notifica mediante ricorso al Consiglio di Stato e con specifica domanda di risarcimento.

4. Il risarcimento del danno non è accordato nel caso di rinuncia del ricorrente ai provvedimenti cautelari e provvisori entro quindici giorni dalla notifica dell'impugnazione.

## Art. 6.

1. Ai giudizi innanzi al Consiglio di Stato si applicano le norme processuali previste per il tribunale amministrativo regionale.

## Art. 7.

1. L'udienza di discussione del merito del ricorso è fissata d'ufficio entro il termine massimo di centoventi giorni dalla data di deposito del ricorso presso la segreteria del tribunale amministrativo regionale e la sentenza è depositata entro quaranta giorni dalla data dell'udienza di discussione.

2. Salvo quanto espressamente previsto dalla presente legge si applicano le norme processuali previste dall'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, alla legge 23 maggio 1997, n. 135.

3. I provvedimenti cautelari e provvisori perdono efficacia trascorso il termine previsto per il deposito della sentenza.

4. Nel caso che la liquidazione del danno sia complessa e richieda una adeguata istruttoria il tribunale amministrativo regionale decide con sentenza parziale accordando, se del caso, un indennizzo provvisorio od imponendo una fidejussione, riservandosi la liquidazione danno al prosieguo del giudizio. L'udienza di discussione è fissata d'ufficio entro 365 giorni dalla data di pubblicazione della sentenza interlocutoria e la sentenza è depositata nel termine previsto dal precedente primo comma.

## Art. 8.

1. L'articolo 13, comma 2, della legge 19 febbraio 1992, n. 142, è abrogato.

**DISEGNO DI LEGGE N. 3179**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI LO CURZIO  
ED ALTRI

---

## Art. 1.

1. All'articolo 19 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«6-*bis*. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì alle procedure di affidamento degli appalti di forniture e di servizi svolte da amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti pubblici economici, nonché alle procedure di scelta dei concessionari di pubblici servizi e dei soci delle società miste».